Die Zukunft der Straßenbauverwaltung in Brandenburg

Möglichkeiten einer effizienten und effektiven Aufgabenwahrnehmung im Straßenwesen

Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft

EK 5/2 Sperrfrist 17.05.2013

Prof. Dr. Jörg Bogumil

Dipl.-Verw.wiss. Falk Ebinger

Bochum, den 11.4.2013

Inhaltsverzeichnis

1 Gutachtenauftrag ____ 4

1.1 Ausgangslage und Gegenstand ____ 4

1.2 Methodik und Aufbau ____ 5

2 Grundlagen der Straßenbauverwaltung ____ 7

2.1 Netzstruktur und Straßenbaulast ____ 7

2.2 Aufgaben der Straßenbauverwaltung ____ 12

2.3 Tätigkeit der Straßenmeistereien ____ 16

3 Der Landesbetrieb Straßenwesen ____ 18

3.1 Vorgeschichte und Zielsetzung ____ 18

3.2 Struktur des Landesbetriebes bis 2012 ____ 20

3.3 Personal und Budget ____ 22

3.4 Management des Landesbetriebes ____ 24

3.4.1 Einführung neuer Steuerungsinstrumente – Anspruch und Wirklichkeit ____ 24

3.4.2 Fremdvergaben ____ 27

3.5 Unternehmensentwicklung im Landesbetrieb ____ 29

3.6 Strukturen und Kapazitäten der kommunalen Ebene ____ 34

3.7 Zusammenfassung ____ 37

4 Alternative Modelle der Aufgabenwahrnehmung ____ 40

4.1 Modell „Neuordnung der Straßenbaulast durch Regionalstraßen“ ____ 41

4.2 Modell „Kommunalisierung des Betriebsdienstes“ ____ 43

4.3 Modell „Kommunalisierung des Betriebsdienstes“ ____ 47

4.3.1 Übertragung von Liegenschaften und Personal ____ 48

4.3.2 Vorteile der Kommunalisierung ____ 49

4.3.3 Nachteile der Kommunalisierung ____ 50

4.3.3.1 Abwälzung von Kosten durch unklare Schnittstelle zwischen Erhalt und Unterhalt ____ 50

4.3.3.2 Begrenzte Synergieeffekte ____ 53

4.3.3.3 Sicherstellung einer einheitlichen Aufgabenwahrnehmung ____ 56

4.3.3.4 Geringe politische Gestaltungsspielräume ____ 59

4.4 Modell „Staatliche Aufgabenwahrnehmung für die Kreisebene“ ____ 61

4.5 Zusammenfassende Betrachtung der Modelle ____ 65

5 Zusammenfassung ____ 67

EK 5/2 Sperrfrist 17.05.2013

Literaturverzeichnis 74

Abbildungsverzeichnis 77

Abkürzungsverzeichnis 77

Anlagen 78

Anlage 1: Bundesmittel, Landesmittel, Förderung kommunalen Straßenbaus in Brandenburg 78

Anlage 2: Tätigkeitskatalog einer Straßenmeisterei 79

EK 5/2 Sperrfrist 17.05.2013

1 Gutachtenauftrag

1.1 Ausgangslage und Gegenstand

Gutachten zu möglichen Kommunalisierungen als Ausgangspunkt

Auf der Grundlage einer Ausarbeitung der Gutachter zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben vom 21.10.2012 (vgl. Bogumil/Ebinger 2012) hat die EK 5/2 am 26.10.2012 die Landesregierung Brandenburg gebeten, eine vertiefende Betrachtung der effizienten und effektiven Aufgabenwahrnehmung im Bereich Straßenwesen vorzulegen. Mit diesem Auftrag wurde keine ausdrückliche Präferenz für eines der im Gutachten benannten Modelle verbunden.

In dem Gutachten wurde der Status quo der Straßenbauverwaltung in Bezug auf Fachlichkeit, Wirtschaftlichkeit, Bürgernähe und politische Steuerung beleuchtet. Daneben wurden drei Szenarien für eine Kommunalisierung, basierend auf mehreren möglichen Modellen einer Aufgabenwahrnehmung nach diesen Kriterien betrachtet. Bei der Frage des Umfanges der Kommunalisierung von Aufgaben wurden verschiedene Möglichkeiten unterschieden. So reichen die Überlegungen von einer Ausgliederung der Aufgaben des Betriebsdienstes auf die kommunale Ebene über die Ausgliederung auch der Erhaltung bis hin zu Überlegungen, die auch den Bereich Planung und Bau betreffen. Daneben wurde aber auch der umgekehrte Weg diskutiert, eine Übernahme kommunaler Aufgaben an den Kreisstraßen in das Leistungsspektrum der staatlichen Straßenbauverwaltung, sowie die die Netzsystematik Brandenburgs betreffende Bildung von Regionalstraßen unter kommunaler oder alternativ staatlicher Aufgabenwahrnehmung.

EK 5/2 Sperrfrist 17.05.2013

Nach Abstimmung mit dem Ministerium des Innern (MI) hat das Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (MIL) die Federführung für die Umsetzung des Auftrages der EK 5/2 übernommen. Aufgrund der bestehenden Vorarbeiten und Kenntnisse hat das MIL wiederum die oben genannten Gutachter beauftragt, diese vertiefende Betrachtung des Straßenwesens bis April 2013 vorzunehmen.

Gutachtenauftrag

Gegenstand dieses Gutachtens ist nun die ausführliche Betrachtung der Szenarien für eine Kommunalisierung von Aufgaben der Straßenbauverwaltung (SBV) bzw. der Wahrnehmung kommunaler Aufgaben durch die SBV. Ausgangspunkte ist eine Analyse des Status quo der SBV, die sich

- mit dem Aufgabenbestand, der Art der Aufgabenwahrnehmung und deren Ergebnissen, den vorhandenen Programmen mit den sie beeinflussenden äußeren Faktoren sowie alternativen Handlungsweisen im bestehenden System,
- mit der Netzstruktur und den territorialen Gegebenheiten,

- mit der aktuellen und soweit möglich prognostizierbaren künftigen Entwicklung der Haushalts- und Personalsituation sowie
- mit den aktuellen Strukturveränderungen des Landesbetriebes Straßenwesen (LS)

auseinandersetzt.

Die im Zuge dieser Analyse ermittelten Optimierungspotenziale sollen sowohl im Status quo-Modell und damit auch unter Berücksichtigung der gerade in Umsetzung befindlichen Strukturveränderung des LS betrachtet werden, als auch unter Berücksichtigung der im obigen Gutachten betrachteten alternativen Modelle einer Kreisgebietsreform. Zudem sollen bereits in anderen Bundesländern existierende Modelle der Aufgabenwahrnehmung im Straßenwesen auf ihre Übertragbarkeit (ganz/teilweise) auf die Brandenburgischen Rahmenbedingungen überprüft, Parallelen und Unterschiede herausgearbeitet und in ihren Auswirkungen verglichen werden. Dabei muss der Ist-Zustand der kommunalen Verwaltung im Bereich Straßenwesen in Brandenburg berücksichtigt werden.

IK 5/2 Sperrfrist 17.05.2013

1.2 Methodik und Aufbau

Aufgabenzentriertes Vorgehen

Der Ansatz der Gutachter ist prinzipiell, ausgehend von den spezifischen Anforderungen einzelner Verwaltungsaufgaben, verschiedene denkbare Modelle der Verwaltungsorganisation (und -optimierung) zu analysieren. Die Zieldimensionen für eine solche Betrachtung lassen sich aus den originären Anforderungen an Verwaltungshandeln – seine Legitimität, Legalität, Effektivität und Effizienz ableiten (vgl. ausführlich Bogumil/Ebinger 2012). Kern einer derartigen politik- und verwaltungswissenschaftlichen Betrachtung ist daher die aufgabenzentrierte Beschreibung des Status quo und die Diskussion von Optimierungsoptionen im Straßenwesen auf Basis eines Ländervergleiches. Ziel ist die Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile von gangbar erscheinenden Optimierungsoptionen nach den Kriterien Fachlichkeit, Wirtschaftlichkeit, Bürgernähe und politische Steuerung.

Zur Bearbeitung des Gutachtens erfolgte im Zeitraum von Januar bis April 2013

- die Sichtung von wissenschaftlichen Untersuchungen zur Aufgabenwahrnehmung in der Straßenbauverwaltung;
- die Durchführung umfangreicher Dokumentenanalysen sowie
- die Durchführung von Interviews mit mehreren Dutzend Experten aller Ebenen aus Brandenburg, Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland. Zudem wurde Material aus den Ländern Niedersachsen, NRW, Sachsen und Bayern ausge-

wertet. Die Auswahl der Länder repräsentiert mögliche alternative Modelle der Aufgabenwahrnehmung im Straßenbau.

Aufgabenbereiche: Bau/Erhaltung, Betrieb/Unterhaltung

Betrachtet werden zwei zentrale Aufgabenbereiche der Straßenbauverwaltung (SBV): Bau und Erhaltung sowie betriebliche und technische Unterhaltung.[1] Der Prüfbereich zur Definierung des Straßenbetriebsdienstes umfasst neben den Kreis- und Landesstraßen auch die Bundesstraßen. Die Bundesautobahnen sowie vierstreifige Bundesfernstraßen bzw. Schnellwege mit teilweise gleichem Unterhaltungsaufwand wie Autobahnen bleiben außen vor.

Gliederung

Im Folgenden werden in Kapitel 2 zunächst einige wesentlichen Grundlagen der SBV betrachtet, wie die Straßenbaulastproblematik, die Netzstruktur und die Aufgabenbereiche. In Kapitel 3 wird auf den Status Quo der SBV in Brandenburg, insbesondere den LS, eingegangen. Kapitel 4 stellt vier verschiedene Modelle einer alternativen Aufgabenwahrnehmung vor. In Kapitel 5 erfolgt eine Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse des Gutachtens.

EK 5/2 Sperrfrist 17.05.2013

[1] Der dritte Bereich, die Straßenverwaltung, wird nur am Rande behandelt (vgl. ausführlicher zu den Aufgabenbereichen Kapitel 2.2.).

2 Grundlagen der Straßenbauverwaltung

2.1 Netzstruktur und Straßenbaulast

Straßenbaulast

Die Straßenbaulast umfasst nach § 9 Abs. 1 des Brandenburgischen Straßengesetzes (BbgStrG) alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Straßen zusammenhängenden Aufgaben. Das Land ist grundsätzlich Träger der Straßenbaulast für die Landesstraßen, die Landkreise und die kreisfreien Städte sind zuständig für die Kreisstraßen und die Gemeinden für die Gemeindestraßen.[2] Zudem übernimmt das Land im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung die Aufgaben aus der Straßenbaulast für die Bundesstraßen und die Bundesautobahnen (Art. 90 Abs. 2 GG; §22 Abs. 1 FStrG).

Die Träger der Straßenbaulast „haben nach ihrer Leistungsfähigkeit die Straßen in einem den regelmäßigen Verkehrsbedürfnissen genügenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern, umzugestalten oder sonst zu verbessern“ (§ 9 Abs. 1 BbgStrG; § 3 Abs. 1 Satz 2 FStrG). Wenn sie dazu außerstande sind, muss auf den nicht verkehrssicheren Zustand hingewiesen werden. Nicht zur Straßenbaulast gehören die Beleuchtung, die Reinigung, das Schneeräumen und das Streuen bei Schnee- und Eisglätte. Da diese Aufgaben jedoch originär mit dem Betrieb von Straßen verbunden sind, werden sie im Regelfall im Rahmen einer Gesamtbetrachtung eingebunden.

Die Unterhaltung der Straßen als Teilaufgabe aus der Straßenbaulast umfasst nicht nur die technische Unterhaltung (z.B. Betrieb oder Instandhaltung) sondern auch die Unterhaltung im straßenrechtlichen (juristischen) Sinne. Dieser Aufgabenbereich wird im Allgemeinen als Straßenverwaltung bezeichnet.

Straßennetz

Das Straßennetz in Brandenburg besteht aus dem *Leistungsnetz* (Autobahnen und sog. *Blaues Netz* wichtiger Bundesstraßen), dem *Grundnetz* (Bundes- und Landesstraßen), dem *Grünen Netz* (Landesstraßen) und den Kreisstraßen (vgl. Abbildung 1 ohne Kreisstraßen).

Bundesstraßen

Neben den Landesstraßen ist der Landesbetrieb Straßenwesen (LS) zuständig für 795 km Autobahn und 2.797 km Bundesstraßen, davon 560 km Ortsdurchfahrten (Stand 1.1.2012). Die Bundesautobahnen und die Bundesstraßen baut, erhält, unterhält und betreibt der LS für den Bund im Wege der Bundesauftragsverwaltung. Die Kosten werden vom Bund erstattet. Dementsprechend gibt es sogenannte Straßenbetriebsdienstmitarbeiterstellen, die gesondert im Haushaltsplan und in der Personalbedarfsplanung ausgewiesen sind.[3] Tatsächlich stehen sie aber in einem

[2] Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern sind Träger der Straßenbaulast für die Ortsdurchfahrten im Zuge von Landesstraßen und Kreisstraßen.
[3] vgl. LT-Drucksache 5/5774: Personalbedarfsplanung 2018, S. 36: es handelt sich gegenwärtig um 466 Stellen.

Beschäftigungsverhältnis zum Land Brandenburg. Der Landesbetrieb betreut darüber hinaus 2.489 Brückenbauwerke (1.010 an Autobahnen, 738 an Bundesstraßen und 741 an Landesstraßen).

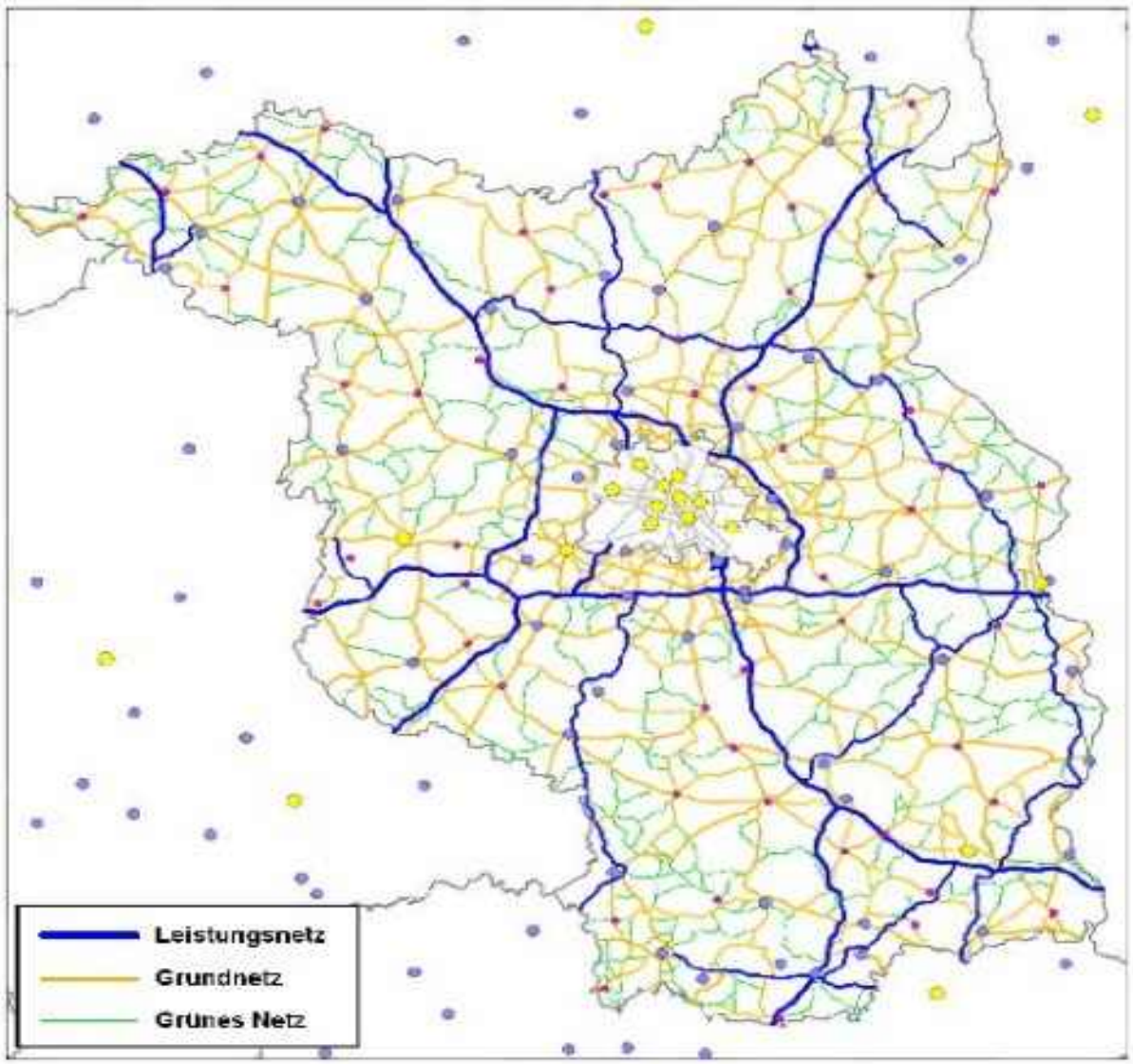

Abbildung 1: Netzkonzept Landesstraßen

(Stand: April 2008, MIL)

Landesstraßen

Die 5.790 km Landesstraßen (davon 1.513 km Ortsdurchfahrten) unterteilen sich in das Grundnetz mit 2.750 km und das Grüne Netz mit 3.049 km. Das Grüne Netz dient dazu, das Grundnetz durch Anbindungen spezieller Bereiche und Querverbindungen zwischen den Elementen des Leistungs- und Grundnetzes zu ergänzen und zum Teil auch lokale Erschließungsaufgaben in dünn besiedelten Gebieten zu übernehmen. Das Grüne Netz wird i.d.R. durch das Land nicht mehr ausgebaut.

Kreisstraßen

Neben den Bundes- und Landesstraßen gibt es in Brandenburg noch 2.975 km Kreisstraßen. Die Verteilung der Kreisstraßen sowie der weiteren Straßenkategorien nach Kreisen zeigt die folgende Abbildung.

Verwaltungsbezirk	BAB	B-Str.	L-Str.	K-Str.
Kreisfreie Städte				
Brandenburg an der Havel	6	33	28	0
Cottbus	10	24	37	0
Frankfurt (Oder)	11	41	20	0
Potsdam	7	44	35	0
Zwischensumme	34	142	120	0
Landkreise				
Barnim	73	132	373	58
Dahme-Spreewald	91	246	390	238
Elbe-Elster	0	166	514	236
Havelland	22	150	330	146
Märkisch-Oderland	18	245	491	179
Oberhavel	47	171	315	95
Oberspreewald-Lausitz	84	76	284	211
Oder-Spree	57	204	485	175
Ostprignitz-Ruppin	79	130	373	251
Potsdam-Mittelmark	142	242	453	298
Prignitz	27	232	415	313
Spree-Neiße	39	192	310	193
Teltow-Fläming	22	232	394	202
Uckermark	60	237	525	380
Zwischensumme	761	2655	5652	2975
Gesamt	**795**	**2797**	**5772**	**2975**

EK 5/2 Sperrfrist 17.05.2013

Abbildung 2: Straßenlängen in Brandenburg zum 1.1.2012

Hoher Anteil an Landesstraßen in BB

Betrachtet man das Verhältnis zwischen Landes- und Kreisstraßen in Brandenburg im Vergleich mit dem in anderen ostdeutschen Bundesländern, fällt ein sehr hoher Anteil von Landesstraßen auf (66%, vgl. Abbildung 3). Das Land Thüringen mit einem ähnlich hohen Anteil von 61% plant bis 2014 ca. 650 km Landesstraßen abzustufen, so dass sich der Anteil der Landesstraßen dann auf 52% belaufen würde.

	Landesstraßen in km	Kreisstraßen in km	Summe
Brandenburg	5790	2975	8765
	66%	**34%**	
Mecklenburg-Vorpommern	3295	4145	7440
	44%	**56%**	
Sachsen	4782	5852	10634
	45%	**55%**	
Thüringen	4684	3028	7712
	61%	**39%**	
Sachsen-Anhalt	3941	4295	8236
	48%	**52%**	

Abbildung 3: Landes- und Kreisstraßen im Bundesländervergleich

Quelle: Land Brandenburg

Neuverteilung der Straßenbaulast

Angesichts des hohen Anteils an Landesstraßen verwundert es nicht, dass in Brandenburg die Frage gestellt wird, ob die Straßenbaulast gemäß § 9 des Brandenburgischen Straßengesetzes (BbgStrG) richtig verteilt ist. Insbesondere das Grüne Netz der Landesstraßen dürfte nicht mehr in allen Fällen den gesetzlichen Anforderungen gemäß § 3 Abs. 2 BbgStrG entsprechen, wonach *Landesstraßen nur Straßen mit mindestens regionaler Verkehrsbedeutung* sind. Regionale Bedeutung meint, dass sie innerhalb des Landesgebietes untereinander oder zusammen mit Bundesfernstraßen ein Verkehrsnetz bilden und überwiegend dem über das Gebiet benachbarter Landkreise und kreisfreier Städte hinausgehenden Verkehr dienen.

Überprüfung der Verteilung der Straßenbaulast

Eine Überprüfung der Verteilung der Straßenbaulast ergibt nach Aussage des LS, dass rund *2.060 der 3.040 Straßenkilometer* des „grünen Netzes" die gesetzlich hinsichtlich ihrer verkehrlichen Bedeutung *an eine Landesstraße gestellten Anforderungen nicht erfüllen*. Hintergrund dieses Überhangs an Landesstraßen ist die vorbehaltlose Übernahme der DDR-Landesstraßen 2. Ordnung in den Status von Landesstraßen sowie die politisch forcierte Ausklammerung der Frage der Straßenbaulast bei der Verwaltungsstrukturreform 1993. Auch später noch gegebene Chancen zur Kommunalisierung wurden vertan, so dass heute durch den offensichtlich prekären Zustand dieses Netzes und dem absehbaren Versiegen wichtiger Fördertöpfe eine Lösung ungleich schwerer erscheint.

Erforderliche Schritte

Zur Zeit werden für knapp 300 km des Grünen Netzes seitens des LS Detailuntersuchungen für eine konkrete Abstufung zur Kreis- bzw. Gemeindestraße vorgenommen. Parallel dazu laufen Gespräche und z.T. auch konkrete Verhandlungen mit an der Übernahme von Landesstraßen interessierten Kreisen und Kommunen. Eine grobe Abschätzung des Aufwandes für die gesamten 2.060 km des Grünen Netzes, die ausge-

hend vom derzeitigen Zustand für die Erreichung des Ausbauzustandes einer Kreis- bzw. Kommunalstraße erforderlich wäre, liegt bei *510 Mio. €*. Diese Summe zeigt schon, dass noch einige Hindernisse auf dem Weg zur Neuverteilung der Straßenbaulast liegen, obwohl die genannten Strecken formalrechtlich gesehen auf die kommunale Ebene übertragen werden müssten. Erforderlich sind folgende aufeinander aufbauende Schritte:

- Erstens muss die ausschließlich negative Klassifikation als *Nicht-Landesstraße* durch eine positive Qualifikation des Status dieser Strecken komplementiert werden. Dem LS liegen als Abstufungsbehörde ausbaufähige Informationen hinsichtlich der Auslastung und der sich daraus ableitenden verkehrlichen Bedeutung vor. Der LS müsste beauftragt werden, auf Basis der vorliegenden Informationen diese fortzuschreiben und eine Empfehlung für eine solche Einstufung vorzunehmen.

- Zweitens kann aufgrund des jahrelangen Sanierungsrückstandes und des entsprechenden prekären Zustandes weiter Teile dieses zu kommunalisierenden Netzes eine Übertragung auf die Kommunen entweder erst nach einer Sanierung oder mit einer entsprechenden Ausgleichszahlung erfolgen. Dem LS liegen umfassende Informationen zum Zustand dieses Netzes vor. Dafür ist der Investitionsbedarf unter Rückgriff auf die *zukünftige* Kategorisierung[4] und den deshalb anzustrebenden Ausbaustand zu beziffern.

- Drittens muss auf Basis des ermittelten Investitionsaufwands eine für beide Seiten *akzeptable und finanziell tragbare Lösung ausgehandelt* werden. Es ist offensichtlich, dass eine vollständige Instandsetzung von Seiten des Landes weder kurzfristig möglich, noch im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung anzustreben wäre. Entsprechend ergeben sich zwei Möglichkeiten: Zum einen könnte das Land – aufgrund einer strikten Konnexitätsverpflichtung – dauerhaft zur Übernahme sämtlicher Kosten einer Übertragung verpflichtet sein. Diese verfassungsrechtlich zu klärende Frage hätte aufgrund der unabsehbaren Risiken für das Land zur Folge, dass der derzeitige Status quo einer Kategorisierung als Landesstraßen weiterhin attraktiv für das Land bleibt. Eine Veränderung des Straßenzustandes ist dann nicht absehbar. Zum anderen könnte das Land die Kommunen mit einer *einmaligen Ab-*

[4] In §11, Abs. 4 des BbgStrG wird ausgeführt, dass der" bisherige Träger der Straßenbaulast (…) dem neuen Träger der Straßenbaulast dafür einzustehen (hat), dass er die Straße in dem durch die Verkehrsbedeutung gebotenen Umfang ordnungsgemäß unterhalten und den notwendigen Grunderwerb durchgeführt hat. Ist eine abzustufende Straße nicht ordnungsgemäß ausgebaut, so hat er dafür nur insoweit einzustehen, als der Ausbauzustand hinter den Anforderungen der künftigen Straßengruppe zurückbleibt."

schlagszahlung abfinden. Dabei erscheint eine Übernahme des vollen, theoretisch ermittelten Investitionsbedarfs durch das Land nicht angezeigt, da die kommunale Ebene durch eine Prioritätensetzung in der Selbstverwaltung die Höhe und den Zeitpunkt des Anfallens der zu leistenden Investitionen in einem gewissen Rahmen steuern kann. Für die Kommunen hätte dies den Vorteil, dass sie entsprechende umfangreiche Investivmittel zur freien Verfügung gestellt bekämen. Auch für das Land könnte dies, eine entsprechende Kontrolle der Folgerisiken vorausgesetzt, eine attraktive Lösung sein. Insofern könnte in einem solchem Kompromiss eine für beide Seiten attraktive Lösung gefunden werden. Allerdings grenzt § 10 Abs. 2 des Brandenburgisches Straßengesetz (BbgStrG) diese Möglichkeit ein:

„Die Straßenbaubehörde trägt als Sonderordnungsbehörde die Verantwortung, dass die Herstellung und die Unterhaltung der Straßen den Erfordernissen der Sicherheit und Ordnung genügen. Die Technischen Baubestimmungen und die anerkannten Regeln der Baukunst und der Technik sind zu beachten. Von diesen allgemein anerkannten Regeln darf nur abgewichen werden, wenn den Anforderungen auf andere Weise durch gutachterlichen Nachweis ebenso entsprochen wird."

EK 5/2 Sperrfrist 14.05.2013

2.2 Aufgaben der Straßenbauverwaltung

Die Straßenbauverwaltung in Brandenburg erledigt alle Angelegenheiten der Bundesfern- und Landesstraßen. Darüber hinaus nimmt sie die alleinige staatliche Aufsicht über Kreisstraßen und die Gemeindestraßen kreisfreier Städte wahr. Die Straßenbauverwaltung hat sich von Beginn an als eine Verwaltung organisiert, die ihre Aufgaben in erster Linie als Bauherrenverwaltung wahrnimmt. Sie unterliegt seit Mitte der neunziger Jahre einem kontinuierlichen Reformprozess. Dieser bewirkte bei gleichzeitiger Reduzierung des Personalbestandes eine immer stärkere Konzentration auf die Kernaufgaben der staatlichen Verwaltung (vgl. Ausgliederungsbericht 2004, S. 87f.).

Mit Gründung des LS zum 01.01.2005 wurde die Straßenbauverwaltung unterhalb des Ministeriums in einer Organisationseinheit zusammengeführt und mit betriebswirtschaftlichen Instrumentarien ausgestattet. Im LS werden die Aufgaben der Planung, des Baus und der Unterhaltung der Verkehrswege gebündelt.

Bundesauftragsverwaltung

Die Verwaltung der Bundesfernstraßen erfolgt gemäß Artikel 90 Abs. 2 GG durch die Länder in Bundesauftragsverwaltung. Hiervon umfasst sind alle Aufgaben eines Straßenbaulastträgers. Dazu gehören insbesondere

- der Bau und die Unterhaltung von Straßen,
- die Gewährleistung der Verkehrssicherheit auf allen Bundesfernstraßen und

- die eigenständige Geltendmachung von Erstattungsansprüchen in allen gerichtlichen Instanzen.

Ferner beziehen sich die Aufgaben des Straßenbaulastträgers auch auf die Unterhaltung des Zubehörs und aller Nebenanlagen von Bundesfernstraßen, und auch auf die Nebenbetriebe an Autobahnen und die Autobahnmeistereien. Im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung unterliegen die Landesbehörden der Aufsicht und den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden. Die obersten Landesbehörden haben deren Vollzug sicherzustellen (Art. 85 Abs. 3, Abs. 4 GG).[5]

Landesstraßenbauverwaltung

Der Landesstraßenbauverwaltung obliegen ebenfalls alle Aufgaben eines Straßenbaulastträgers. Nach der gesetzlichen Umschreibung der Straßenbaulast in § 9 BbgStrG sind Straßen zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern, umzugestalten oder sonst zu verbessern. Ferner bezieht sich die Straßenbaulast nicht nur auf den Straßenkörper, sondern auch auf das Zubehör und die Nebenanlagen, somit auch auf die Straßenmeistereien. Gemäß § 10 BbgStrG obliegen den Landesbediensteten ihre Aufgaben als Amtspflichten in Ausübung hoheitlicher Tätigkeit. Die Straßenbaubehörden tragen als Sonderordnungsbehörden die Verantwortung dafür, dass Sicherheit und Ordnung an und auf den Straßen jederzeit gewahrt sind (vgl. Ausgliederungsbericht 2004, S. 87). Neben der Straßenbaulast obliegt der Landesstraßenbauverwaltung die Straßenaufsicht. Gemäß § 44 BbgStrG überwacht sie die Aufgabenerfüllung anderer Straßenbaulastträger. Die untere Landesstraßenbaubehörde überwacht Landesstraßen, die nicht in der Baulast des Landes stehen und nimmt die Aufsicht für Kreisstraßen und für Gemeindestraßen kreisfreier Städte wahr.

Zentrale Aufgabenbereiche

In der Straßenbauverwaltung können im Prinzip drei zentrale Aufgabenbereiche unterschieden werden:

- Bau und Erhaltung,
- Betrieb und Unterhaltung sowie die
- Straßenverwaltung.

Allerdings sind die Übergänge zwischen den einzelnen Bereichen, insbesondere zwischen der Erhaltung und der Unterhaltung, fließend, was zu

[5] Zur Kritik am System der Auftragsverwaltung vgl. Malina u.a. 2008. Kritisiert wird vor allem die Trennung der Finanzierungslast von der Planungs- und Ausführungsverantwortung. Während der Bund die Finanzierungslast für Neu- und Ausbau sowie für die Bewirtschaftung der Bundesfernstraßen zu tragen hat, sind die Bundesländer wesentlich für die Planungs-, Bau-, Erhaltungs- und Betriebsmaßnahmen verantwortlich (ebd., S. 2). Es wird vermutet, dass der Bund auf die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes nur begrenzt einwirken kann und deshalb werden Vorschläge entworfen, dem Bund die Zuständigkeiten für die Bundesautobahnen und Bundesfernstraßen zuzuweisen. Wir werden im Folgenden hierauf nicht weiter eingehen, da keinerlei politische Absichten zu erkennen sind, dieses Modell zu verwirklichen (vgl. hierzu Tegtbauer 2008, S. 24).

Problemen führen kann, wenn es unterschiedliche Zuständigkeiten (vor allem Finanzzuständigkeiten) für einzelne Aufgabenbereiche gibt. Hilfreich zum besseren Verständnis ist die Systematik der Maßnahmen an Straßen.

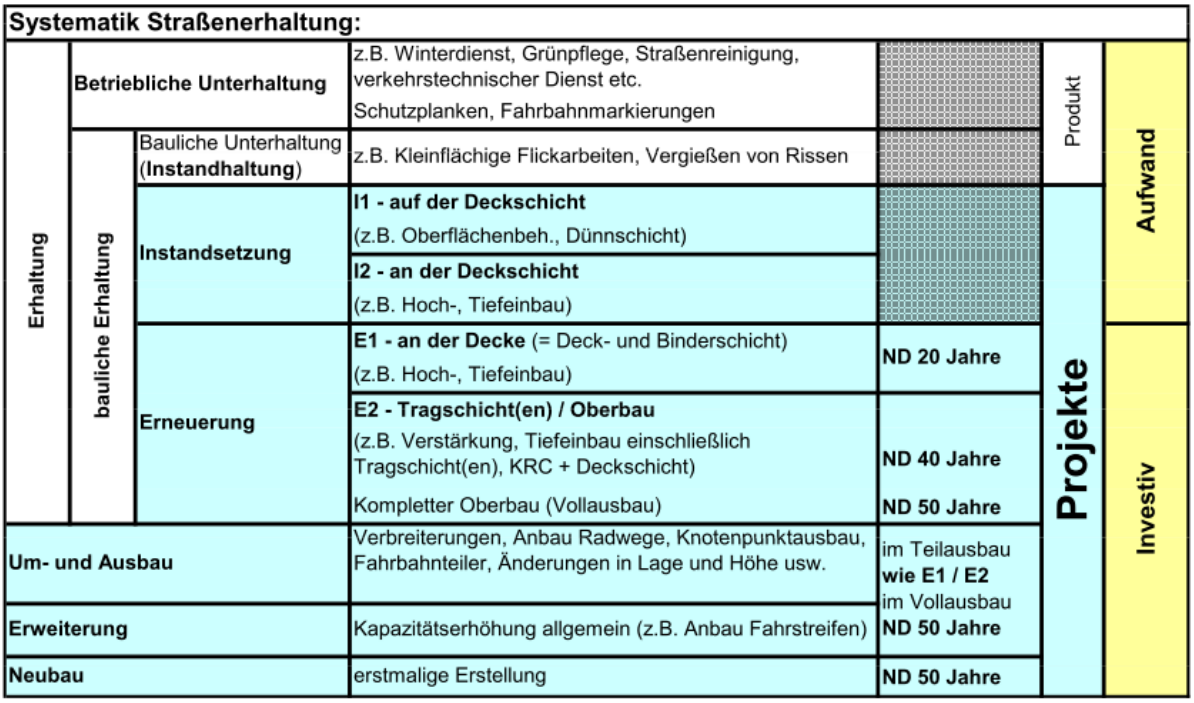

Abbildung 4: Systematik der Maßnahmen an Straßen

Quelle: RPE-Stra 01

Bau und Erhaltung

Zum *Baubereich* zählen der Neubau, die Erweiterung, Um- und Ausbaumaßnahmen sowie die (systematische) Erhaltung von Straßen und Brücken. Im Einzelnen geht es hier um:

- die Vorbereitung und Durchführung von Neubau-, Um- und Ausbaumaßnahmen sowie Erhaltungsmaßnahmen für Bundesfernstraßen im Rahmen der Auftragsverwaltung und im Zuge von Landesstraßen,
- die Baudurchführung (Bauvorbereitung und Bauüberwachung) und Bauabrechnung,
- die Öffentlichkeitsarbeit bei Baumaßnahmen,
- die Brückenprüfung nach DIN 1076,
- die Qualitätssicherung und Zulassung von Straßenbaustoffen sowie Anerkennung und Überwachung von Baustoffprüfstellen,
- die Umsetzung des Kreislaufwirtschaft- und Abfallgesetzes im Straßenbau sowie
- die Erhaltung des Anlagevermögens.

Die *Erhaltung* beinhaltet die „Instandsetzung“ und „Erneuerung“ von Straßen.

Betriebliche und bauliche Unterhaltung

Betrieb meint die betriebliche Unterhaltung und Straßenunterhaltung (Instandhaltung), also die „Gesamtheit der Maßnahmen nicht baulicher Art zur Gewährleistung der bestimmungsgemäßen und sicheren Nutzung von Straßen.“ Hierzu zählen

- der Winterdienst,
- die Grünpflege,
- die Straßenreinigung und
- die Straßenausstattung, wie z.B. Verkehrszeichen, Schutzplanken oder Fahrbahnmarkierungen.

Unterhaltung ist die *bauliche Unterhaltung* und die Straßeninstandhaltung, also die „Gesamtheit der baulichen Maßnahmen kleineren Umfangs zur Verkehrssicherung und Substanzerhaltung, die unmittelbar nach dem Auftreten eines örtlich begrenzten Schadens ausgeführt werden“, wie kleinräumige Flickarbeiten oder das Vergießen von Rissen (vgl. FGSV 2012). Konkret geht es bei Betrieb und Unterhaltung um die Erfüllung der Straßenverkehrssicherungspflicht als Amtspflicht auf den Betriebsstrecken der Bundesautobahnen sowie der Bundes- und Landesstraßen.

EK 5/2 Sitzung 17.05.2013

Straßenverwaltung

Die Aufgaben der Straßenverwaltung umfassen neben straßenrechtlichen Angelegenheiten auch verkehrsrechtliche Aufgaben. Im Einzelnen geht es hier um:

- die Durchführung von Verwaltungsverfahren zu Widmungen, Umstufungen, Einziehungen und Ortsdurchfahrt-Festsetzungen,
- die Bearbeitung von Anträgen zur Sondernutzung, Zufahrten, Leitungsverlegungen und Ausnahmen vom Anbauverbot an Bundesfern- und Landesstraßen,
- die Abgabe von Stellungnahmen als Träger öffentlicher Belange (TöB) zu Planungen von Vorhaben Dritter, die den Straßenbaulastträger betreffen (können),
- die Beteiligung und Anhörung bei Verordnungen und Satzungen kommunaler Körperschaften z.B. im Umweltbereich, wie Trinkwasserschutz etc.
- das Führen und Pflegen der Straßendateninformationsbank (SIB) für BAB, Bundes- und Landesstraßen,
- die Liegenschaftsverwaltung
- die Wahrnehmung der Aufgaben der Straßenaufsicht über Landesstraßen, die nicht in der Baulast des Landes stehen, sowie über Kreisstraßen und Gemeindestraßen kreisfreier Städte,

- die Wahrnehmung der Aufgaben der unteren Straßenverkehrsbehörde für die Autobahn,
- den Erlass von verkehrsrechtlichen Anordnungen gem. StVO § 45 (2) als Straßenbaubehörde
- die Wahrnehmung der Aufgaben als Erlaubnis- und Genehmigungsbehörde für Großraum- und Schwertransporte sowie
- die Wahrnehmung der Aufgaben der Verkehrssicherheit und der technischen Anlagen / Verkehrslenkung.

2.3 Tätigkeit der Straßenmeistereien

Die Straßenmeistereien (SM) sind in allen Bundesländern die Kerneinheiten, die den Straßenbetrieb (Betriebsdienst) und die Straßenunterhaltung wahrnehmen. Dabei geht es vor allem darum einen sicheren Verkehrsablauf zu ermöglichen (Erfüllung der Verkehrssicherungspflicht) und den Bestand des Bauwerkes „Straße" zu gewährleisten (MSWV 2001, S. 3). Der Tätigkeitsbereich ist bei näherer Betrachtung jedoch recht umfassend (vgl. Anlage 2). Hierzu zählen:

- die Streckenkontrolle und Streckenwartung,
- die turnusmäßige Durchführung von Baumschauen bei Allee- und Straßenbäumen,
- die turnusmäßige Besichtigung von Ingenieurbauwerken,
- das Ausbessern von Fahrbahnen, befestigten und unbefestigten Flächen sowie Entwässerungsanlagen,
- die Grünpflege (Mähen, Pflege von Gehölzen und Bäumen),
- die Instandhaltung von Verkehrszeichen, Schutzeinrichtungen, Lichtsignalanlagen, Beleuchtungen und betrieblichen Anlagen,
- die Reinigung von befestigten Flächen, Verkehrszeichen, Entwässerungsanlagen, Ingenieursbauwerken und WC-Anlagen sowie
- der Winterdienst.

Straßenmeisterei 2000

Zur Effizienzsteigerung dieses Bereiches hat der Länderfachausschuss „Straßenunterhaltungs- und Betriebsdienst" (LFA) im Jahr 1995 das Konzept „Straßenmeisterei 2000" vorgelegt. Dieses sieht vor, dass die Überwachung der Straße und des Straßenumfeldes, die Gewährleistung der Verkehrssicherheit, Sofortmaßnahmen nach Unfällen und Naturereignisse, die rasche Behebung kleiner Schäden und der Winterdienst die Schwerpunkte der künftigen Tätigkeit des SM sein sollen (MSWV 1999, S. 4). Für die Größe einer SM wird empfohlen, dass diese eine Netzlänge von 250 km nicht unterschreiten sollte und zur Abdeckung der Grund-

last von durchschnittlich 25 Beschäftigten pro SM ausgegangen wird (10 Betreuungskilometer pro Mitarbeiter). Zudem wird eine verstärkte Vergabe von Leistungen an Dritte empfohlen und im Winterdienst bei Streueinsätzen die Fahrzeuge nur mit einer Person auszustatten (Verzicht auf Beifahrer).

Wegfall von sechs Straßenmeistereien in Brandenburg

Das Land Brandenburg hat als eines der ersten Bundesländer im Zeitraum 1996 bis 2000 dieses Konzept weitgehend umgesetzt. Dies führt durch die damit verbundene Schaffung größerer Straßenmeistereibezirke zur Aufgabe von sechs Meistereistandorten (von 39 auf 33). Aufgrund der geringen Straßennetzdichte in Brandenburg musste dazu z.T. die Zugriffszeiten für Straßen mit geringer Verkehrsbedeutung von 30 auf 45 Minuten erweitert werden (ebd., S. 14). Insgesamt konnte der Wert von 10 Betreuungskilometern pro Mitarbeiter erreicht werden. Der Standortwegfall bzw. der Personalabbau hat nach Angaben des MSWV zu einmaligen Einspareffekte von 31,5 Mio. DM sowie zu dauerhaften Effekte von ca. 18 Mio. DM geführt (ebd., S. 15).

Im Jahr 2012 liegt als Durchschnittswert im gesamten LS ohne Berücksichtigung der saisonal eingestellten Winterdienstkräfte das Betreuungsverhältnis bei ca. 14,6 Bewertungskilometer je Straßenwärter. Die maximalen Zugriffszeiten betragen bei 20 Straßenmeistereien eine Stunde und mehr. Den Maximalwert erreicht die SM Forst mit ca. 90 Minuten infolge einer größten Entfernung zwischen einem Straßenabschnitt und dem Gehöft von 65 km und unter Berücksichtigung einer Anfahrtsgeschwindigkeit von 40 km/h.

3 Der Landesbetrieb Straßenwesen

3.1 Vorgeschichte und Zielsetzung

Die Straßenbauverwaltungen der Länder bestehen traditionell aus der Obersten sowie einer Oberen und Unteren Straßenbaubehörden. Während erstere immer das zuständige Ministerium ist, unterscheidet sich zwischen den Bundesländern, in welchen Strukturen die Aufgaben der Oberen und Unteren Straßenbaubehörden wahrgenommen werden (vgl. ausführlicher Kapitel 4). In Brandenburg wurden vor der Reform der Straßenbauverwaltung die Aufgaben der Oberen Straßenbaubehörde vom Landesamt für Bauen, Verkehr und Straßenwesen und die Aufgaben der Unteren Straßenbaubehörden von sechs Straßenbauämtern und dem Autobahnamt wahrgenommen. Heute ist das Landesamt für Bauen und Verkehr (LBV) Anhörungsbehörde im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens. Die operativen Tätigkeiten werden im LS gebündelt, er gibt als Träger öffentlicher Belange (TöB) Stellungnahmen zu Planungen von Vorhaben Dritter ab, bei denen die Beteiligung der Behörden und sonstiger Träger öffentlicher Belange vorgeschrieben ist. Gleichzeitig wird der LS als Genehmigungsbörde für den Schwerlastverkehr und für die Bundesautobahnen als Untere Verkehrsbehörde tätig. Auf die Gründung des Landesbetriebs Straßenwesen soll im Folgenden im Detail eingegangen werden.

Ziel war eine Effizienz- und Effektivitätssteigerung durch den Landesbetrieb

Aufgrund eines Kabinettbeschlusses der Landesregierung Brandenburg vom 9. Mai 2000 wurde in einer ressortinternen Arbeitsgruppe, Inhalt, Umfang und Struktur der Aufgabenerledigung auf dem Gebiet der Straßenbauverwaltung mit der Zielstellung untersucht, die Möglichkeiten zur Bündelung der Aufgaben in einem Landesbetrieb auszuloten. Dieser Prüfauftrag wurde auf Veranlassung des Ausschuss für Verwaltungsoptimierung (AVO) fremd vergeben Zur Begleitung des Gutachtens im MSWV wurde im Mai 2001 der Lenkungsausschuss „Optimierung der Straßenbauverwaltung“ unter Beteiligung der betroffenen Behörden, der Personalvertretung, der Staatskanzlei und des Gutachters (Mummert & Partner) eingerichtet. Ergebnis der im Februar 2002 vorgelegten gutachterlichen Untersuchung war, dass für die Straßenbauverwaltung die Errichtung eines Landesbetriebes nach § 26 LHO als die gebotene Maßnahme für eine weitere Effizienz- und Effektivitätssteigerung vorgeschlagen wurde. Durch verbesserte Kostentransparenz sollte zudem die Identifizierung ausgliederungsfähiger Teilaufgaben erleichtert werden. Mit § 6 Abs. 3 Verwaltungsmodernisierungsgesetz vom 19. Juli 2003 wurde die Grundlage für die Gründung des Landesbetriebs Straßenwe-

EK 5/2 Sperrfrist 17.06.2013

sen schriftlich fixiert. Brandenburg war das sechste Bundesland, welches einen Landesbetrieb im Bereich Straßenwesen gründete.[6]

Große Hoffnungen in die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung

Insbesondere mit der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung im Landesbetrieb war die Hoffnung verbunden, „zukünftig den fairen Vergleich mit den Kosten und Qualitäten privater Leistungserstellung auf Basis einer Kosten- und Leistungstransparenz" vorzunehmen, so dass eine Entscheidungshilfe für die weitere Festlegung des Verhältnisses von Eigenleistung und Fremdvergabe entsteht (vgl. hierzu Ausgliederungsbericht 2004, S. 88f). Besonders deutlich wird diese Hoffnung in folgendem Zitat

> „Durch den Landesbetrieb Straßenwesen wird eine klassische, mehrstufige öffentliche Verwaltung mit strenger hierarchischer Struktur der jeweiligen Dienststellen und einer kameralistischen Haushaltsführung in eine moderne Organisationsform umgewandelt. Ziele sind Effizienz und Wirtschaftlichkeit. Aus diesem Grunde wird zeitgleich zur Errichtung des Landesbetriebs sowohl die Finanzbuchhaltung (Doppik) als auch die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) mit einem geschlossenen Buchungs- und Controllingsystem eingeführt. Mit der KLR wird es dem Landesbetrieb ermöglicht, beim Einsatz der öffentlichen Mittel für alle Maßnahmen einen streng wirtschaftlichen Maßstab anzulegen. Aufgrund einer verbesserten Kosten- und Leistungstransparenz wird er in die Lage versetzt, die Wirtschaftlichkeitsüberwachung zu steigern und Entscheidungen über weitere Ausgliederungen auf gesicherter Erkenntnisgrundlage zu treffen" (Ausgliederungsbericht 2004, S. 91).

Den größten Haushalt stellt jedoch nach wie vor der Bundeshaushalt dar, der nach wie vor vom Bund kameralistisch geführt wird und daher den neuen Steuerungsmechanismen nicht zugänglich ist.

Bauherrenverwaltung

Schon zu diesem Zeitpunkt definierte sich ein Teil der Straßenbauverwaltung – Planung und Bau – im Kern als Bauherrenverwaltung bzw. Projektmanagement. Aufgabe der Straßenbauverwaltung ist Planung und Baudurchführung (Bauvorbereitung und Bauüberwachung) inklusive Grunderwerb von Bundesfernstraßen und Landesstraßen. Im Bereich der betrieblichen Unterhaltungsarbeiten, z.B. an Verkehrsflächen, Nebenanlagen, Straßenentwässerungsanlagen und der Verkehrsbeschilderung, und darüber hinaus beim Winterdienst werden Aufgaben auch durch private Unternehmen wahrgenommen. Soweit diese Arbeiten durch Bedienstete des Landes erledigt werden, erfolgt dies in Personalunion und gleichzeitig mit den originären staatlichen Aufgaben, wie z.B. Streckenkontrolle und Verkehrssicherung. Insgesamt, so die Aussage 2004, ist im Vergleich mit anderen Bundesländern die Vergabequote im

[6] Die anderen Bundesländer sind Schleswig-Holstein, NRW, das Saarland, Rheinland-Pfalz und Hamburg. Neben diesem Landesbetrieb gibt es in Brandenburg noch vier andere Landesbetriebe: den Brandenburgischer IT-Dienstleister, den Landesbetrieb für Landesvermessung und Geobasisinformation, den Landesbetrieb für Bauen und Liegenschaften sowie den Landesbetrieb Forst.

investiven Bereich, d.h. im Bereich der Planung und dem Bau von Straßen, sehr hoch (Ausgliederungsbericht 2004, S. 90).

3.2 Struktur des Landesbetriebes bis 2012

Gründung des Landesbetriebes zum 1.1.2005

Der LS wurde zum 1. Januar 2005 (gem. § 6 Verwaltungsmodernisierungsgesetz) aus den zuvor bestehenden sechs Straßenbauämtern und dem Autobahnamt gebildet. Die vormals eigenständigen Straßenbauämter mit einer klassischen Linienorganisation wurden zu einem einheitlichen Landesbetrieb nach § 26 LHO zusammengeführt. Dieser sollte neue Steuerungsinstrumente (Doppik, KLR, Zielvereinbarung) einführen und eine klare Trennung zwischen Steuerung und operative Aufgaben vornehmen. Die neuen Steuerungsfunktionen wurden in der gemeinsamen Zentrale mit Sitz in Dahlwitz-Hoppegarten wahrgenommen. Hier wurde ein unternehmensähnlicher Vorstand konstituiert, der sich aus einem Vorstandsvorsitzenden, einem Personal- /Finanzvorstand, einem Vorstand Planung und einem Vorstand Bau und Betrieb zusammensetzt. In der Zentrale arbeiteten rd. 120 Mitarbeiter, deren Stellen bis auf die des Vorstands ausnahmslos aus dem bisherigen nachgeordneten Bereich (im wesentlichen Fachbereiche Landesamt sowie Querschnittsbereiche Landesamt wie untere Behörden) bzw. auch aus dem Ministerium kamen (Verwaltungsoptimierung 2004, S. 140).

Unmittelbar nach der Gründung des LS gab es zunächst noch sieben Niederlassungen (die bisherigen Straßenbauämter und das Autobahnamt). Im Jahr 2007 wurden diese auf vier Niederlassungen reduziert, wobei in den drei *Niederlassungen Straße* (Ost, West, Süd) jeweils eine Außenstelle weiterbestand (vgl. Abbildung 5). Zudem wurde die Serviceleitung in der *Niederlassung Autobahn* eingespart.

Zu den Niederlassungen Ost, West und Süd gehören 33 Straßenmeistereien, die über das gesamte Land Brandenburg verteilt sind. Für den Bau und Betrieb der Bundesautobahnen ist die Niederlassung „Autobahn" mit ebenfalls 12 Autobahnmeistereien zuständig.

EK 5/2 Sperrfrist 17.05.2013

Abbildung 5: Niederlassungen Landesbetrieb Straßenwesen

Die drei *Niederlassungen Straße* verfügen ihrerseits jeweils über eine identische Binnenstruktur. Ihre Aufgaben sind in drei Bereiche untergliedert:

- Planung und Entwurf
- Straßen- und Konstruktiver Ingenieurbau (Neubau und Erhaltung der Bundes- und Landesstraßen)
- Betrieb und Verkehr.

Die genannten 33 Straßenmeistereien gehören zu den Bereichen: „Betrieb und Verkehr". Die *Niederlassung Autobahn* verfügt über eine stärker ausdifferenzierte Binnenstruktur mit fünf Aufgabenbereichen. Sie ist gleichzeitig Untere Verkehrsbehörde. Die 12 Autobahnmeistereien unterstehen dem Bereich „Betrieb".

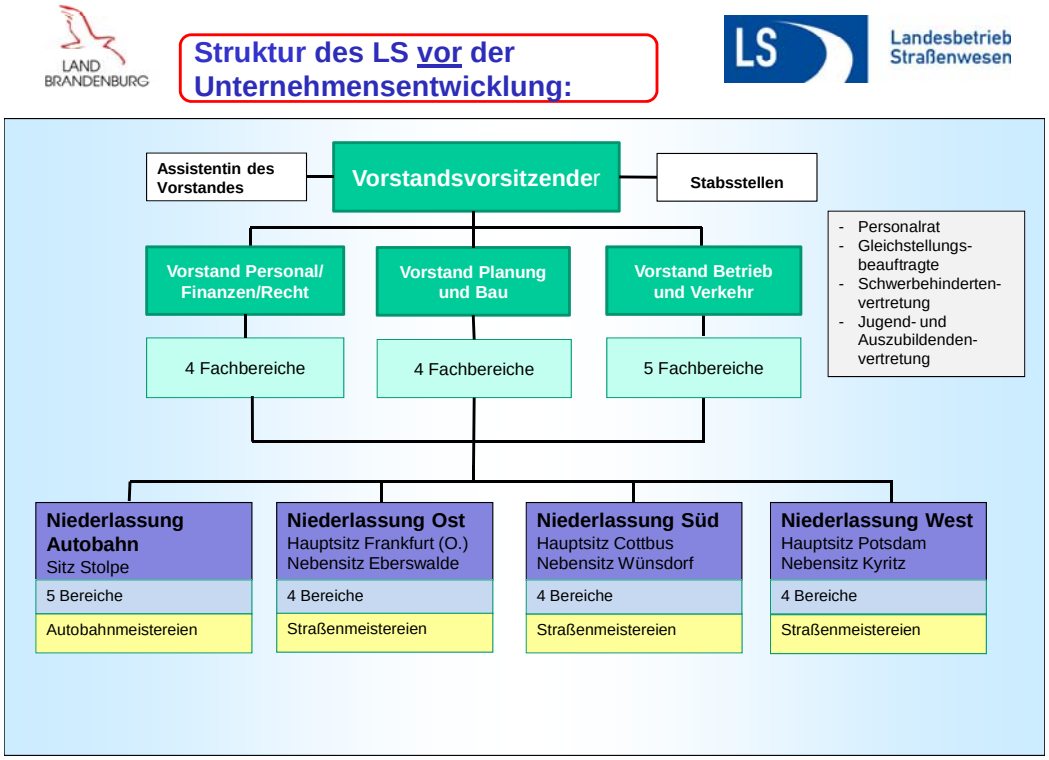

Abbildung 6: Struktur des LS bis 2012

Die ehemaligen Straßenbauämter nahmen auch in ihrer neuen Struktur als regionale Niederlassungen die operativen Aufgaben der Planung, des Baus, der Unterhaltung und des Betriebs der Bundes- und Landesstraßen wahr. Aufgrund ihrer regionalen Ausrichtung waren sie auch weiterhin Ansprechpartner für die weiteren regionalen Akteure. Dagegen agiert die *Niederlassung Autobahn* zuständigkeitshalber landesweit. Angestrebt waren auch eine stärkere projektorientierte Ausrichtung der internen Prozesse und eine Stärkung der fachlichen Spezialisierung. Um dies zu erreichen, wurden die internen Aufbaustrukturen durch die Zusammenführung von Dezernaten und Sachgebieten gestrafft. Aus dem Bereich der allgemeinen Verwaltung wurden Aufgaben in die Zentrale verlagert und gebündelt. Das Dezernat 1 „Verwaltung und Recht“ der Niederlassungen wurde auf einen Servicebereich reduziert, um den Niederlassungen im Sinne einer effizienteren Aufgabenwahrnehmung mehr Raum für die operativen Aufgaben des Straßenbaus zu geben (Verwaltungsoptimierung 2004, S. 141). In diesen Strukturen arbeitete der LS bis zum jüngsten Schritt der Unternehmensentwicklung, der am 01.01.2013 in Kraft trat (vgl. hierzu Kapitel 3.5).

3.3 Personal und Budget

In den Jahren von 1998 bis 2003 wurde durch die Straßenbauverwaltung in Brandenburg in der Regel ein Finanzvolumen von ca. 600 Millionen € jährlich umgesetzt. Davon entfielen auf die Auftragsverwaltung für den Bund knapp 400 Millionen für Investitionen an Bundesfernstraßen. Für den Bau und die Unterhaltung von Landesstraßen setzte die Straßenbau-

verwaltung rund 160 Millionen € um. Etwa 40 Millionen € wurden jährlich für die Förderung kommunaler Straßenbaumaßnahmen bewilligt (vgl. Ausgliederungsbericht 2004, S. 96).

Deutliche Reduzierung des Mittelvolumens

Das Mittelvolumen, welches in der Straßenbauverwaltung Brandenburg bewegt wird, hat sich im Vergleich dazu in den Jahren von 2005 und 2012 insgesamt verringert. Die Bundesmittel betrugen zwischen 2005 und 2012 immer ca. 265 Mio., die Landesmittel schwanken in diesem Zeitraum zwischen 140 Mio. und 170 Mio. €. Die Fördermittel für den kommunalen Straßenbau sind von 43 Mio. € im Jahr 2005 auf 33 Mio. € im Jahr 2012 zurückgegangen. Insgesamt beträgt das Mittelvolumen in dieser Zeit also zwischen 480 und 440 Mio. €. im Jahr 2012 (vgl. ausführlich Anlage 1).

Erhebliche Personaleinsparungen

Auch das Personal ist seit Gründung des LS im Jahr 2005 deutlich reduziert worden. Bis zum 01.01.2013 wurden insgesamt 442 Landesstellen eingespart.

Haushaltsjahr	Stellenanzahl LS Gesamt	davon Stellen Land	Stelleneinsparung Land
2005	2576	2110	42
2006	2534	2068	37
2007	2497	2031	71
2008	2426	1960	70
2009	2356	1890	100
2010	2256	1790	6
2011	2250	1784	52
2012	2198	1732	64
Personalplanung des Landes für den LS bis 2019			
2013	2134	1668	59
2014	2075	1609	55
2015	1986	1554	120
2016	1866	1434	41
2017	1825	1393	41
2018	1784	1352	42
2019	1742	1310	

Abbildung 7: Personalentwicklung des LS seit Gründung (ohne befristete Winterdienstkräfte)

Entsprechend der Personalplanung des Landes bis 2019 soll die Anzahl der Landesstellen um weitere 358 Stellen reduzieren werden. Insgesamt hätte der LS dann in 14 Jahren 800 Stellen eingespart, das wäre ein *Einsparvolumen von 32%*.

Altersbedingt werden in den Jahren 2013 bis 2018 272 Mitarbeiter das Unternehmen verlassen. Dies reicht nicht aus, um die geplanten Stelleneinsparungen (358) zu realisieren. Das Durchschnittsalter der Beschäftigten im LS betrug 2012 im Bereich der Verwaltung 51 Jahre, im Bereich der SM/AM einschl. Meister, Techniker und kaufmännische Angestellte 47,6 Jahre. Der Altersdurchschnitt wird sich in Folge der fehlenden Ein-

stellungsmöglichkeiten weiter erhöhen und in Folge mit weiteren Einschränkungen einhergehen.

3.4 Management des Landesbetriebes

3.4.1 Einführung neuer Steuerungsinstrumente – Anspruch und Wirklichkeit

Entsprechend der Leitlinie zur Errichtung und Führung eines Landesbetriebes im Land Brandenburg, sind Landesbetriebe

> „nach § 14 Landesorganisationsgesetz Brandenburg rechtlich unselbstständige, organisatorisch abgesonderte Teile der Landesverwaltung, deren Tätigkeit erwerbswirtschaftlich oder zumindest auf Kostendeckung ausgerichtet ist" (Reuter 2013).

Kritik des Landesrechnungshofes

Die Frage ist, inwieweit sich diese Ziele realisieren ließen. Funck (2008: 308) berichtet, dass sich der Landesrechnungshof bereits im Jahr 2006 sehr kritisch in einer Stellungnahme zur Errichtung des Landesbetriebes Straßenwesen äußerte. Konkret wird dem MIR vorgeworfen, im Vorfeld der Errichtung des LS den Erfordernissen des § 7 LHO standhaltende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Kosten-Nutzen-Analysen unterlassen zu haben. Auch hätten grundlegende Organisationsentscheidungen dazu geführt, dass eine Bündelung von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung (AKV-Prinzip) als wesentliche Zielsetzung der Errichtung des Landesbetriebes kaum realisiert werden konnte (Landesrechnungshof Brandenburg 2006, S. 188).

> „Die ständige Wiederholung der Begriffe „Transparenz", „Effizienz" und „Wirtschaftlichkeit" vermag die vorgenommene Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben nicht nachvollziehbar zu begründen" (Landesrechnungshof Brandenburg 2006, S. 188).

Diese Kritik scheint außen vor zu lassen, dass dem MIR mit § 6 Absatz 3 des Verwaltungsmodernisierungsgesetzes vom 19. Juli 2003 *auferlegt* wurde, die Straßenbauverwaltung mit Wirkung zum 1. Januar 2005 in der Form eines Landesbetriebes zu führen. Diese politische Entscheidung sah keine Gestaltungsspielräume vor und bot insofern auch keinen Raum für aufwändige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Dennoch wurde mit der Errichtung des LS versucht – wie weiter oben dargestellt – eine klassische öffentliche Verwaltung in einen Dienstleistungsbetrieb umzuwandeln, dessen dezidiertes Ziel Wirtschaftlichkeit ist. Vor allem durch die Einführung einer Kosten- und Leistungstransparenz soll der LS in die Lage versetzt werden, die Wirtschaftlichkeitsüberwachung zu steigern und Entscheidungen wie Eigenerstellung oder Fremdvergabe von Leistungen mit relevanten Informationen zu fundieren. Dies bedeutet in der Theorie,

- dass die Geschäftsleitung über Einsatz der Finanzen und des Personals bestimmen („make or buy") kann,

TU 5/2 Sperrfrist 17.05.2013

- dass Verwaltung wirtschaftlicher, effektiver, innovativer, marktorientierter, unternehmensgleicher wird und
- dass die Instrumente: Doppische Buchhaltung, Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling, Berichtswesen und Zielvereinbarungen eingeführt werden (vgl. auch Reuter 2013).

Keine veränderten Rahmenbedingungen

Ob diese Zielsetzungen erreicht werden (können), kann hier nur kursorisch analysiert werden. Allerdings gibt es erhebliche Zweifel. Erfahrungen mit dem Einsatz von Neuen Steuerungsinstrumente zeigen, dass diese dann zu scheitern drohen, wenn die Besonderheiten des öffentlichen Sektors nicht hinreichend berücksichtigt werden (Bogumil u.a. 2007, Bogumil u.a. 2011). Bezüglich der Einrichtung von Landesbetrieben bedeutet dies vor allem, dass ein Erfolg dieser Instrumente davon abhängig ist, *ob sich die Rahmenbedingungen für das Agieren des Landesbetriebes wirklich verändert haben*. Dies scheint zurzeit nicht der Fall zu sein. Deutlich wird dieser Sachverhalt bei der Betrachtung des Geschäftsberichtes des LS aus dem Jahr 2010. Einerseits wird dort ausgeführt:

> „Entsprechend § 74 LHO ist nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung zu buchen. Demzufolge ist ein betriebliches Rechnungswesen, bestehend aus Kosten- und Leistungsrechnung und kaufmännischer Buchführung, einzuführen (LS 2011, S. 28)."

Auf der nächsten Seite erfolgt jedoch der Hinweis

> „Die im Jahr 2010 geltende vorläufige Haushaltsführung sowie die anschließende Haushaltssperre hatten entscheidende Auswirkungen auf den Mittelabfluss. Im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung war die Ausschreibung neu zu beginnender Baumaßnahmen an Landesstraßen nicht möglich, da lediglich die bereits in den Vorjahren begonnenen Maßnahmen bzw. die im Jahr 2009 mit den zur Verfügung stehenden Verpflichtungsermächtigungen bis 31. Dezember 2009 gebunden waren (LS 2011, S. 29)."

Auch für den Landesbetrieb gelten also die allgemeine Haushaltssperre und die Grundsätze der kameralistischen Steuerung mit klaren Sparvorgaben. Unter diesen Rahmenbedingungen kann das neu aufgebaute Instrumentarium kaum Wirksamkeit erzeugen.[7] Es besteht also ein Bruch zwischen der kameralen Steuerungslogik der Landesregierung und der – zumindest ursprünglich vorgesehenen – unternehmerischen Haushaltsführung des LS.

Zusammenfassend verändert sich – vor allem aufgrund der Notwendigkeit drastischer Stelleneinsparungen – das Umfeld des LS also nicht so, dass eine Steuerung nach „modernen betriebswirtschaftlichen Gesichts-

[7] Ob die Kosten- und Leistungsrechnung oder die Doppik jedoch unter anderen Rahmenbedingungen signifikant helfen würde, Entscheidungsprozesse zu optimieren, ist ebenfalls umstritten. Jedenfalls finden sich bisher kaum empirische Hinweise hierzu auch in Verwaltungen, die nicht unter derart restriktiven Bedingungen arbeiten müssen, wie der LS (vgl. Bogumil/Ebinger/Holtkamp 2011). Politische Entscheidungen orientieren sich nicht immer nur an Kosten-Nutzenkalkülen.

punkten und Denkweisen“ möglich wird, wie ursprünglich intendiert („Neuorientierung der Straßenbauverwaltungen“ BSVI, Oktober 2000). Ähnliche Probleme gibt es in vielen Bundesländern, wie ein informeller Austausch der Innenministerien der Länder in Potsdam im Februar 2013 zeigte, auf dem neben dem Gutachter auch Vertreter aus dem Innenministerium Brandenburg sowie der zuständige Staatssekretär teilnahmen. All dies spricht nicht generell gegen die Rechtsform eines Landesbetriebs, in ihr sind trotz aller Widrigkeiten – wie in jeder anderen stringent aufgestellten Verwaltung – die Hebung von Synergieeffekten durch eine strategische Steuerung und die Straffung von Strukturen möglich. Die Hoffnungen indes, dass insbesondere eine intensivere Anwendung von Instrumenten des New Public Managements und der Doppik zur Steigerung der Effizienz führen, scheinen deutlich übertrieben zu sein.

Straßenwesen prinzipiell geeignet für Kosten- und Leistungsvergleiche

Dennoch erscheint das Straßenwesen mit seinen klar definierten Leistungen grundsätzlich gut geeignet, um betriebswirtschaftliche Instrumente zur ihrer Steuerung einzusetzen. Theoretisch könnte eine transparente Nutzung einerseits Politik und Öffentlichkeit helfen, Verständnis für die Kostenstruktur des Betriebes zu entwickeln und Leistungsanforderungen auf Basis dieser Preisinformationen neu zu priorisieren. Ein auf Basis der bereits etablierten KLR-Systeme möglicher Kostenvergleich könnte dafür sorgen, dass aus dem Wettbewerb mit der Privatwirtschaft Innovationspotentiale für die öffentliche Verwaltung gewonnen werden können. So entwickelten sich aus den Pilotversuchen zur Privatisierung des Betriebsdienstes in anderen Bundesländern zahlreiche Ansätze zur sparsameren Bewirtschaftung der vorhandenen materiellen Ressourcen sowie für einen wirtschaftlicheren Personaleinsatz , auch wenn die vollständige Privatisierung an sich nicht die erwarteten Hoffnungen erfüllt hat, wie eine Auswertung der untersuchten Modelle im Ergebnis erkennen ließ. Der *Landesbetrieb Mobilität Rheinland-Pfalz* kann als Benchmark bei der Implementation neuer Steuerungsinstrumente gelten. Hier lassen sich ggf. wertvolle Anstöße für Bedingungen und Strategien zur effektiven Nutzung von Kosten- und Leistungsvergleichen gewinnen.

Notwendige strategische Personalentwicklung nicht möglich

Zudem sind die Einsparvorgaben für den LS derart rigide gehalten, dass keinerlei strategische Entwicklung des Landesbetriebs und insbesondere seines Personalkörpers möglich erscheint. Diese Defizite führen den LS in eine schwierige Situation. So muss geklärt werden, welches Profil der LS zukünftig haben soll, welche Aufgabenfelder auch bei einem deutlich schrumpfenden Personalkörper zwingend mit qualifiziertem Personal nachbesetzt werden müssen, wie die rapide Überalterung der Mitarbeiter in allen Bereichen des Betriebs bewältigt werden kann, wie relevantes Wissen in die Zukunft gerettet und wie die notwendigen Einstellungskorridore für das für diese strategische Ausrichtung notwendige Fachpersonal trotz der Einsparvorgaben jenseits der natürlichen Fluktuation und der Übernahme von größeren Zahlen an Mitarbeitern insb. aus der

Gruppe der Forstarbeiter möglich gemacht werden kann. Diese Herausforderungen sind vorrangig zu bewältigten, um mittelfristig die Handlungsfähigkeit des LS zu gewährleisten.

3.4.2 Fremdvergaben

Hohe Vergabequote im investiven Bereich

Wir haben oben in Kapitel 3.1 bereits kurz ausgeführt, dass sich die Straßenbauverwaltung in Brandenburg schon seit längerem im Kern als Bauherrenverwaltung versteht (Ausgliederungsbericht 2004, S. 91). Wesentliche Ingenieurleistungen, wie z.B. die Erstellung von Planunterlagen für den Straßenbau, werden ebenso wie die Bautätigkeiten bereits zu 100% fremdvergeben. Insgesamt, so die Aussage bereits im Jahr 2004, ist im Vergleich mit anderen Bundesländern die Vergabequote im investiven Bereich, d.h. im Bereich der Planung und dem Bau von Straßen, sehr hoch. Auch im Bereich der betrieblichen Unterhaltungsarbeiten und beim Winterdienst werden Aufgaben durch private Unternehmen wahrgenommen, aber bei weitem nicht in dem Ausmaß wie im Bau- und Planungsbereich.

Probleme von Fremdvergaben

Die im politischen Raum oftmals geforderte Erhöhung von Fremdvergaben ist nicht per se ein Erfolgsmodell. Je größer der Fremdvergabeanteil, desto höher der Koordinationsaufwand. Zudem benötigt man sehr gut qualifiziertes Personal jenseits der Ebene der Straßenwärter für Vergabeverfahren, Bauaufsicht und Kontrolle, Leistungsabnahme und Gewährleistungskontrolle. Die Verlagerung von Aufgaben aus der Eigenlast in die Fremdvergabe scheitert daher häufig an Defiziten bei diesen Faktoren (vgl. Beckers et al. 2004, S. 37ff.). Kommt es dennoch zu Vergaben, bergen Mängel im Management dieser Fremdvergaben hohe finanzielle Risiken für das Land. Zwar werden im LS seit längerem Anstrengungen zur Qualifizierung von Personal insbesondere aus den Reihen des Straßenbetriebsdienst unternommen, auch um Lücken in den Reihen der umfassende Verantwortung tragenden Straßenmeister (Leiter einer SM) zu schließen. Die Ausweitung komplexer Aufgaben in Betreuung, Kontrolle und Abrechnung von Vergabeleistungen im Bereich der Straßenmeistereien stellen dennoch eine Herausforderung im bestehenden System dar. Schließlich müssen auch ausreichende finanzielle Ressourcen verfügbar sein, um Leistungen einkaufen zu können. Nach Aussagen aus dem LS scheitert ein höherer Vergabeanteil auch bei klar abgrenzbaren Standardleistungen häufig an diesem letzten Punkt, so dass notwendige Arbeiten zwangsläufig in Eigenleistung bewältigt werden müssen.

Winterdienst

Insbesondere die Fremdvergabe im Winterdienst ist besonders umstritten. So gibt es hier hohe Mengenunsicherheiten aufgrund des Wetterrisikos, die sich Private mit Risikoaufschlägen vergelten lassen müssen (vgl. ebd., S. 89). Zudem ist der Winterdienst ein mit hoher öffentlicher Aufmerksamkeit versehenes Thema. So fordert auch Ver.di, dass der Win-

EK 5/2 Sperrfrist 17.05.2013

terdienst Kernaufgabe der Landesverwaltung bleiben muss. Hier wird darauf aufmerksam gemacht, dass die Gewährleistung eines reibungslosen Winterdienstes mit den daraus resultierenden Anforderungen an Personal und Maschinen lange Zeit die wichtigste Kennzahl für die Personal- und Fuhrparkausstattung der Straßen- und Autobahnmeistereien im gesamten Bundesgebiet war. Die Durchführung des Winterdienstes wurde als ureigenste Aufgabe des Betriebsdienstes betrachtet, Private hier auch in der Grundlast ins Boot zu holen, war lange Zeit undenkbar (vgl. ver.di 2013).

Die Ver.di-Fachkommission Straßenbauverwaltung hat nun Anfang 2013 vor dem Hintergrund zunehmender Privatisierungsmaßnahmen den Status Quo der Winterdienstorganisation in den einzelnen Bundesländern ermittelt.[8] Im Ergebnisse zeigt sich, dass es praktisch keine Straßenbauverwaltung mehr gibt, die ohne Private auskommt.

> „Ein Großteil der Straßenbauverwaltungen hat im Bereich der Bundes-, Landes- und Kreisstraßen einen Anteil privater Unternehmer im Winterdienst zwischen 30% und 60%. Der Winterdienst auf Autobahnen wird in einigen Bundesländern derzeit noch zu 100% durch eigene Kräfte abgedeckt, aber auch hier gibt es in den übrigen Ländern einen Anteil privater Unternehmer von 30% – 60%. Und immer werden wirtschaftliche Argumente angeführt, wenn der Grund für die Privatvergabe nachgefragt wird. „Kostensenkung" oder „Privat vor Staat" sind nur zwei der immer wiederkehrenden Erklärungen der Verantwortlichen!" (verdi 2013).

Anteil privater Winterdienstunternehmer nach Landesstraßenbauverwaltungen	
Baden-Württemberg	Betrieb durch die Landkreise
Brandenburg	bis zu 40 % (nur SM)
Hessen	30 %
Mecklenburg-Vorpommern	bis zu 20 %
Niedersachsen	40 - 60 % (nur SM)
Nordrhein-Westfalen	bis zu 40 % (nur SM)
Rheinland-Pfalz	50 %
Saarland	30 %
Sachsen	bis zu 50 %
Schleswig-Holstein	bis zu 60 %
Thüringen	100 %

Abbildung 8: Anteil privater Winterdienstunternehmer

Quelle: ver.di 2013

Nach Aussagen von ver.di rechnet sich insbesondere die vollständige Privatisierung wie in Thüringen nicht, da dort nach Angaben des Landesrechnungshofes der Winterdienst je Kilometer Landstraße 4.950 und je Kilometer Bundesstraße sogar 7.470 € kostet, während man im Bundesdurchschnitt für Winterdienst pro Kilometer Bundes- oder Landstraße je Winterperiode 2.500 €, veranschlagt.

[8] Es finden sich keine Hinweise in dem zitierten Artikel, auf welcher Basis diese Zahlen erhoben wurden.

Der von ver.di genannte Anteil privater Winterdienstunternehmer in den Straßenmeistereien für Brandenburg in Höhe von bis zu 40% wird von Seiten des LS deutlich nach unten korrigiert. Er liegt *in Brandenburg bei bis zu 20%*. Interessant sind auch die Angaben zu den durchschnittlichen Winterdienstkosten in Brandenburg. Sie liegen nach Aussagen des LS bezogen auf die Jahre 2009-2012, in denen es harte und milde Winter gab, zwischen 4.200 und 10.500 € auf den BAB, zwischen 1.000 und 3.700 € auf den Bundesstraßen und zwischen 800 und 2.600 € auf den Landesstraßen. Im Durchschnitt liegen damit die Winterdienstkosten unter den von verdi ermittelten Kosten im Bundesdurchschnitt. Insgesamt erkennt man an diesen Zahlen, dass Vergleiche über Länder und Jahre nicht einfach sind, da die Härte des Winters, das Straßennetz und andere Faktoren berücksichtigt werden müssen, bevor „faire" Vergleiche möglich sind.

3.5 Unternehmensentwicklung im Landesbetrieb

Drei Reformstufen

Grundsätzlich können drei Reformstufen im LS unterschieden werden. Zur ersten Stufe gehören die in Kapitel 3.1.2 beschriebenen Maßnahmen in der Folge der Gründung des LS einschließlich der Reduzierung der Niederlassungen. Stufe 2, das Projekt „Unternehmensentwicklung", wurde im Jahr 2008 gestartet. Auslöser waren die hohen Personaleinsparvorgaben (22% bis 2014). Ziel war es, eine neue Organisationsstruktur zu finden, um auf den massiven Personalabbau und die damit einhergehenden Engpässe in der Abdeckung von spezifischen Know-how-Bedarfen reagieren zu können. Dies führt letztlich zur Konzipierung eines *Spartenmodells mit Zentralisierung von Fachaufgaben*.[9] Kern dieses Modells ist die Auflösung der bisher eigenständigen Niederlassungsstruktur zugunsten eindeutiger Spartensteuerung über die Vorstände und damit nach den funktionalen Kriterien „Planung und Bau", „Betrieb und Verkehr" sowie „Zentrale Dienste" (vgl. Abbildung 9). Dieses Modell wurde zum 01.01.2013 in Kraft gesetzt.

[9] Bereits im Jahr 2010 musste der LS damit beginnen, aufgrund der beginnenden massiven Altersteilzeitabgänge des Personals und der nicht mehr bestehenden Möglichkeit, diese Abgänge im vollen Umfang durch Neueinstellungen zu kompensieren, bisher standortbezogene Sachgebiete der Niederlassungen zu niederlassungsübergreifenden Sachgebieten zusammenzufassen.

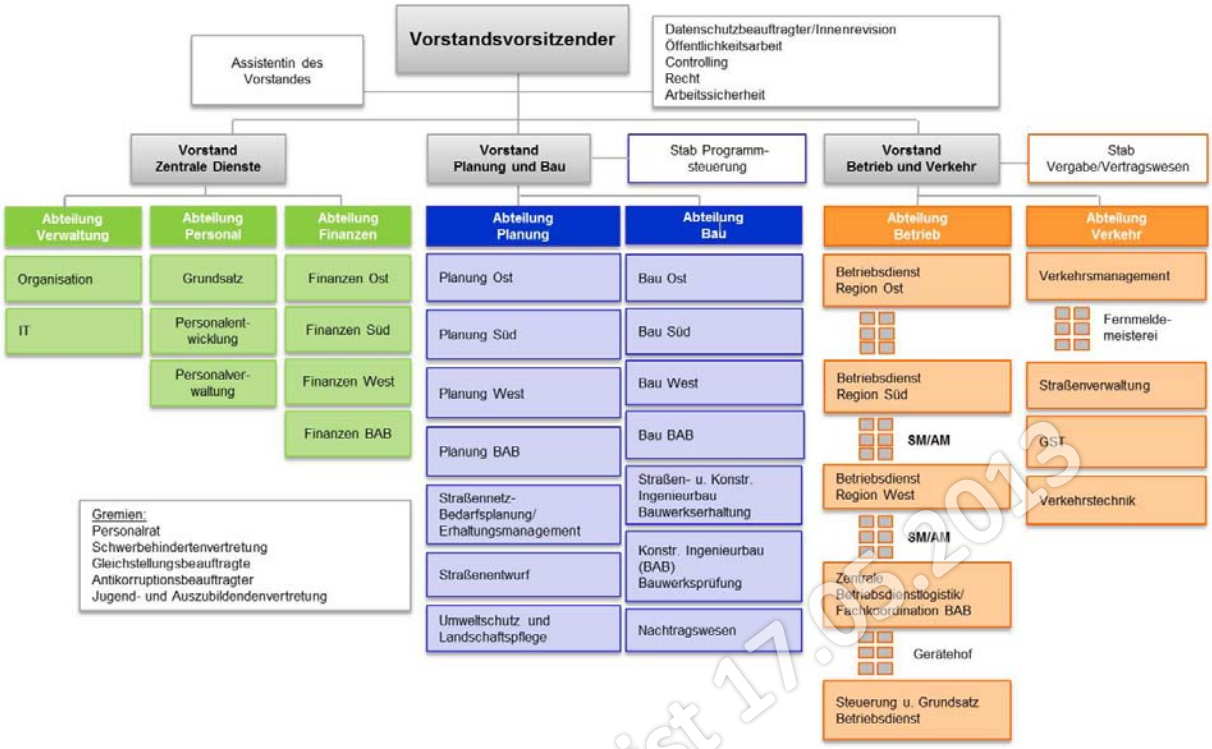

Abbildung 9: Struktur des LS ab 2013

Quelle: Reuter 2013: 19

EK 5/2 Sperrfrist 17.09.2013

Vorbild Hessen

Vorbild für die Konstruktion des Spartenmodells ist Hessen. Die dortige Straßenbauverwaltung „Hessen mobil" hatte verschiedene Organisationmodelle geprüft, um ohne Einschränkungen in Aufgabenportfolio und Vollzugsqualität mit dem Druck einer Stelleneinsparung von 300 Stellen fertig zu werden. Diese Prüfung führte im Ergebnis zur Einführung einer Spartenorganisation zum 01.01.2012. Nur in dieser Organisationsform wurde das Potential erkannt, ohne Leistungseinbußen den geforderten Personalabbau zu stemmen. Die bisherige Ämterstruktur wurde in eine Spartenorganisation mit den vier Sparten „Planung", „Bau", „Betrieb" und „Verkehr" überführt, die zentral aus Wiesbaden gesteuert werden. Im Rahmen der zentralen Steuerung der Verwaltung werden Dienst- und Fachaufsicht zusammengefasst, so dass neben der fachlichen Steuerung der Organisationseinheiten in der Fläche die Spartenleitung künftig auch unmittelbar für die Steuerung der Ressourcen – Personal und Sachmittel – verantwortlich ist. Damit soll eine gleichmäßige Arbeitsauslastung pro Sparte erreicht werden; schwankende Bau- und Planungsvolumina, aber auch kurzfristige Arbeitsschwankungen sollen flexibel ausgeglichen werden. Mit der zentralen Steuerung soll zudem eine bessere Durchsetzbarkeit von Prioritäten, Standards und Vorgaben einhergehen (vgl. Hessische Straßen- und Verkehrsverwaltung 2011, S. 2). Trotz zentraler Steuerung bleibt die operative Zuständigkeit und Verantwortung in der Fläche erhalten. Gleichzeitig wird die Zentralisierung

und Bündelung von Querschnittsaufgaben – Personalsachbearbeitung, Beschaffung usw. – konsequent vorangetrieben, um den Ressourceneinsatz bei den internen Unterstützungsleistungen zu minimieren und auf diese Weise auch bei fortgeschrittenem Personalabbau das gesamte Spektrum an Leistungen vorhalten zu können.

Konzentration auf Steuerung der Meistereien

Dieses Konzept wurde weitgehend auf den Brandenburgischen Landesbetrieb Straßenwesen übertragen. Die wichtigste Veränderung betrifft die bisherigen Aufgaben des Bereichsleiters Betrieb/Verkehr in den Niederlassungen in Brandenburg. Durch die Auslagerung von Logistik, Verkehr, Verwaltung und Bau in die Zentrale kann sich die „neue" Regionalleitung auf die Steuerung der Meistereien konzentrieren. Alle aus operativer Sicht peripheren Tätigkeiten wurde somit, zumindest was ihre Steuerung und Koordination anbelangt, aus den Regionalbereichen ausgelagert (Logistik, Verkehr, Verwaltung, Bau).Um diese neue Steuerung der SM und AM zu gewährleisten, wurden alle 33 SM und 12 AM den drei Regionen zugeordnet (vgl. Abb. 10). Jede Region ist nun nicht nur wie bisher für die 11 SM zuständig, sondern auch für jeweils 4 AM.

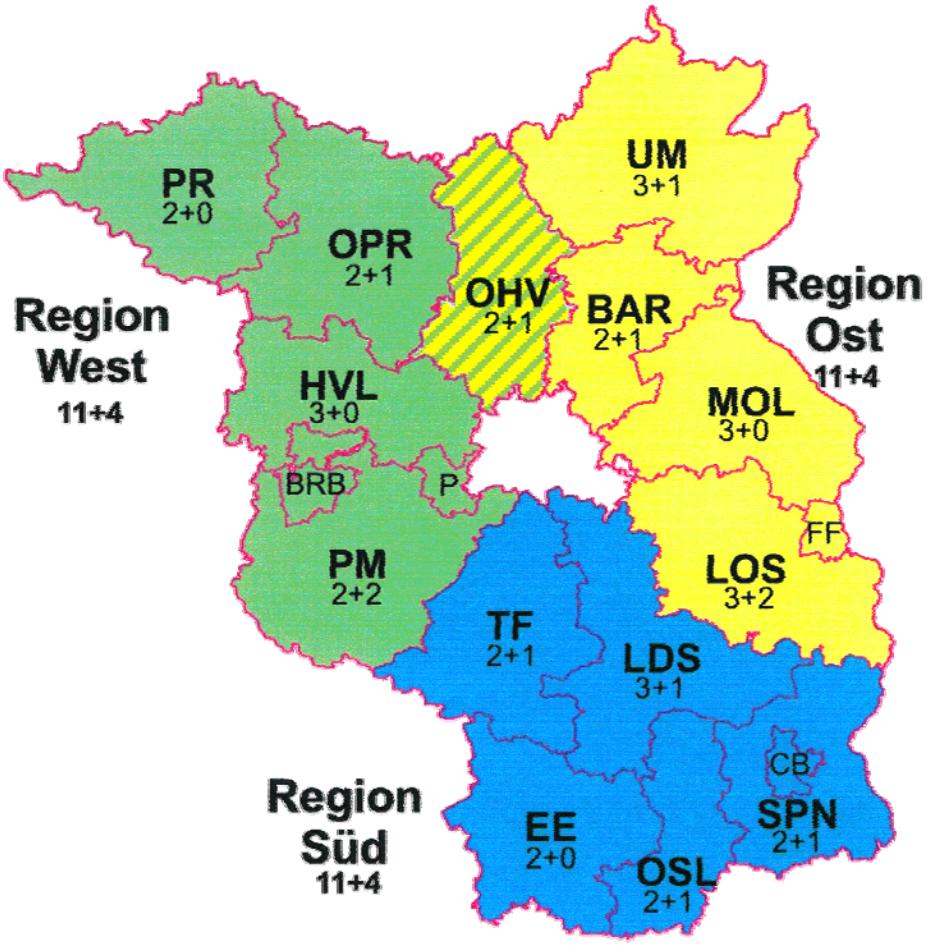

Abbildung 10: SM und AM nach Regionen

Quelle: Landesbetrieb Straßenwesen Brandenburg

Reorganisation der SM und AM

Die *dritte Stufe der Reformentwicklung* soll im Jahr 2014 konzipiert werden und die Reorganisation der SM und der AM umfassen. Die Unternehmensentwicklung der Stufe 3 ist für den Betriebsdienst wichtig, da nicht die Wirtschaftlichkeit der operativen Leistungserbringung (Stückkosten) das Problem darstellt, sondern die mit schrumpfender Größe der SM proportional ansteigenden Gemeinkosten (im engeren Sinne "unproduktives", aber notwendiges Leitungs- und Verwaltungspersonal). Darüber hinaus sind in den klassischen Meisterei-Strukturen kaum noch Spezialisierungen des Personals möglich, da aufgrund der dünnen Personaldecke sämtliche Mitarbeiter als "Generalisten" eingesetzt werden müssen und spezifisch qualifiziertes Personal nicht adäquat und damit wirtschaftlich einsetzbar ist.

Zentralisierung von Kapazitäten sinnvoll

Die Fortsetzung der bisher vorgenommenen Schritte zur Zentralisierung von Kapazitäten erscheint als richtiger und einzig erfolgversprechender Schritt, um die absehbaren Kapazitätslücken sowohl auf Ebene der Bauherrentätigkeit, als auch auf Ebene des operativen Betriebs der Straßen abmildern und auffangen zu können. Dieser Schritt kann jedoch erst angegangen werden, wenn die zum Jahresbeginn 2013 eingeführte Spartenorganisation erfolgreich implementiert und der Betrieb stabilisiert ist.

Bedenkenswerte Konzepte zur Bewältigung der absehbaren Personalengpässe sind das Konzept der *Kleinen Meisterei,* der *Mastermeisterei* sowie der *Mischmeisterei*. Diese Konzepte sind ggf. miteinander kombinierbar und sollen hier nur kursorisch vorgestellt werden.

Die Kleine Meisterei

Das Konzept der *Kleinen Meisterei* wurde Mitte 2009 landesweit in Niedersachsen eingeführt. Es stellt eine Weiter- bzw. Rückentwicklung des Konzepts der *Mini-Straßenmeisterei* dar, bei welcher der ganz überwiegende Teil der Aufgabe fremdvergeben werden soll. Es wurde nach einem Pilotversuch vom Niedersächsischen Landesrechnungshof in 2008 zur Übernahme empfohlen und sah vor, lediglich absolute Kernaufgaben des Straßenbetriebsdienstes (Bauüberwachung, Streckenkontrolle, aus Gründen der Verkehrssicherungspflicht notwendige Sofortmaßnahmen sowie die Grundlast des Winterdienstes) mit eigenem Personal zu erledigen. Hierfür waren zwischen 13 und 17 Straßenwärter und 2,5 Stellen im Overhead vorgesehen. Alle anderen Aufgaben sollen an Privaten vergeben werden (vgl. Niedersächsischer Landesrechnungshof 2008, S. 35).

Angesichts der Personalplanung für den LS in Brandenburg stellt sich die Frage, wann ähnliche Meistereibesetzungen auch hier erreicht werden. Entsprechende Planung hinsichtlich der notwendigen Prioritätensetzung sowie Kalkulationen des dann zwangsläufig erhöhten Bedarfs an Sachmittel für Fremdvergaben sollten frühzeitig mit dem MIL abgestimmt werden – auch um sich ggf. für effizientere Alternativen entscheiden zu können.

Mastermeisterei

Das Konzept der *Mastermeisterei* wurde in Rheinland-Pfalz entwickelt und basiert auf der Zusammenfassung von mehreren (meist drei) Meistereibezirken zu größeren regionalen Einheiten. Das Konzept wurde zum 01.01.2008 nach einer 3-jährigen Versuchsphase eingeführt. Dieses Vorgehen bietet mehrere Vorteile: Erstens kann dem Mangel an Ingenieuren bzw. Straßenmeistern als Leiter einer Straßenmeisterei abgeholfen und den rigiden Einsparvorgaben der Landesregierung zumindest im Ansatz entsprochen werden, da im Regelfall nur noch zwei statt bisher drei Führungskräfte für drei Meistereigebiete zu beschäftigen sind. Dies führt jedoch zwangsläufig zu einer Arbeitsverdichtung durch die extreme Ausweitung des zu betreuenden Streckennetzes auf rund 900 Kilometer und die Verantwortung für drei Meistereien. Die Bewältigung dieser Herausforderung soll für die Mitarbeiter u.a. dadurch möglich werden, dass sie sich die Leitungsfunktionen funktional teilen. So werden in Rheinland-Pfalz i.d.R. die Aufgaben des Betriebsdienstes und der Bauüberwachung aufgeteilt, was zu Spezialisierungen und Effizienzgewinnen führt. Allerdings müssen in Abwesenheitsvertretung beide Aufgabenbereiche von einer Person abgedeckt werden. Ein zweiter wichtiger Vorteil ist, dass dem im Zuge des jahrelangen Personalabbaus in den Meistereien geschuldeten Zwang, alle verfügbaren Mitarbeiter als Generalisten für alle anfallenden Arbeiten einzusetzen, entgegen gewirkt werden kann. So können in den zwei bis dreimal so großen Gebieten der Master-Meistereien spezialisierte Kolonnen bspw. für Instandsetzungsarbeiten, Grünpflege und Fahrbahnmarkierungen eingesetzt werden. Dies bedeutet auch eine Aufwertung der nachgeordneten Funktionsträger der Straßenmeistereien, die nun Entscheidungskompetenzen gewinnen, die zuvor der Meistereileitung vorbehalten waren. Gleichzeitig können so auch der vorhandene Fahrzeug- und Gerätepool wirtschaftlich eingesetzt werden, da Spezialgerät wie bspw. Patcher ausgelastet werden können.

Nach fünf Jahren hat sich nach Aussagen aus Rheinland-Pfalz das System der Mastermeisterei bewährt, da der organisatorische Mehraufwand hinter den erzielten Einsparungen zurückbleibt. Ob dieses Modell auch in Brandenburg tragfähig wäre, oder aufgrund abweichender Strukturen oder Qualifikationen zu Vernachlässigungen führt, kann hier nicht abschließend bewertet werden. Entsprechende Untersuchungen der existierenden Vorbilder erscheinen jedoch lohnenswert.

Die Mischmeisterei

Ein letztes Reformkonzept stellt die *Mischmeisterei* dar. Hierbei werden die bisher fast durchgängig üblichen Parallelstrukturen zwischen Autobahnmeistereien und für Bundes- und Landesstraßen zuständigen Straßenmeistereien durch eine Zusammenfassung aufgelöst. Dies würde sich grundsätzlich dort anbieten, wo entsprechende Strukturen nah beieinander liegen und ähnliche Netzgebiete abdecken. Das Konzept ist zwar schon seit längerem in der Diskussion (vgl. Beckers et al. 2004, S. 61), wurde bisher allerdings nur in Einzelfällen bspw. in Hessen eingeführt.

EK 5/2 Sperrfrist 17.05.2013

Dies liegt daran, dass dieser Ansatz nach Aussage von Fachexperten eine Reihe von Schwierigkeiten birgt und entsprechend nur selektiv und keinesfalls flächendeckend für das gesamte Land einsetzbar ist.

Zwar ist ein flexibler Personaleinsatz zwischen den Straßenkategorien buchhalterisch möglich und wird auch bereits heute bei Bedarf praktiziert. Allerdings ist erstens aufgrund der unterschiedlichen Straßenbreiten, Fahrgeschwindigkeiten und Risikolagen verschiedenes Gerät einzusetzen, was auch auf entsprechende Strukturen in den Meistereien angewiesen ist. Eine einfache Fusion von Standorten ist schon aus diesen Gründen nicht möglich. Zweitens unterscheiden sich die Arbeitsschwerpunkte und Prozesse in den beiden Meistereitypen stark. Die Arbeit an Autobahnen erfordert eine sehr viel stärkere Schwerpunktsetzung auf Sicherungsarbeiten, dafür werden deutlich weniger Unterhaltungsmaßnahmen selbst erledigt. Dies führt trotz gleicher Fachausbildung der Mitarbeiter zu Einübung abweichender Arbeitsweisen und Routinen und spiegelt sich auch in der Organisation der Schichtdienste (24h Rufbereitschaft von AM und Zwölfstundenschichten bspw. im Winterdienst vs. Tagbereitschaft und Zweischichtbetrieb bei SM).

Dennoch sollte dort, wo absehbar umfangreiche Investitionen in die Infrastruktur der Meistereien notwendig sind, die Tragfähigkeit dieses Konzepts geprüft werden. Es könnte einerseits in Ballungsgebieten, in denen über Straßenkategorien hinweg ähnliche Strukturen vorzufinden sind, sinnvoll sein. Andererseits könnte es sich auch in entlegenen Gebieten anbieten (vgl. Beckers et al. 2004, S. 61; Malina et al. 2007, S. 18, FN31).

3.6 Strukturen und Kapazitäten der kommunalen Ebene

Sehr heterogene Strukturen auf Kreisebene

Die Ausgangslage in den 14 Landkreisen ist bezogen auf die Strukturen und Kapazitäten in der Straßenbauverwaltung sehr heterogen.[10] Es gibt Unterschiede hinsichtlich der Topografie, der Länge des betreuten Netzes, der konkreten Zusammensetzung (Spuren, Breite, Radwege), der Mitarbeiterzahl und des Bewirtschaftungskonzeptes.

Schon in Abbildung 2 in Kapitel 2.1 war deutlich geworden, dass die 2.975 km Kreisstraßen sich sehr unterschiedlich auf die Kreise verteilen. Die Spanne reicht von 58 km (Barnim) bis 380 km (Uckermark), der Durchschnitt beträgt 212 km. Die Unterschiede setzen sich fort, wenn man die vor Ort vorhandenen Kapazitäten betrachtet. Neun von 14 Kreisen verfügen über eine eigene SM, fünf haben keine solche Infrastruktur. Letzteres sind die fünf Landkreise, die nicht nur den Winter-

[10] Sowohl im MI als auch im LS lagen keine detaillierten Informationen über die Strukturen auf der Kreisebene vor. Die Gutachter haben daher mit freundlicher Unterstützung durch den Landkreistag BB eine kurze Umfrage in den Landkreisen durchgeführt. Die Landräte haben hier dankenswerter Weise in sehr kurzer Zeit Informationen zur Verfügung gestellt.

dienst, sondern auch Planung und Bau, Instandsetzung, bauliche und betriebliche Unterhaltung komplett oder nahezu komplett fremdvergeben. So gaben die Landkreise Barnim, Oder-Spree und Ostprignitz-Ruppin an, über keine eigenen Kapazitäten mehr zu verfügen und komplett auf private Dienstleister zurückzugreifen. Der Landkreis Uckermark beauftragt eine privatwirtschaftlich organisierte, aber 100% in Besitz des Landkreises befindliche Dienstleistungsgesellschaft mit der Erfüllung dieser Aufgaben. Der Landkreis Dahme-Spreewald hat diesen Aufgabekomplex gegen Abgeltung einer kilometerbezogenen Pauschale auf den LS übertragen. Dagegen übernehmen die Landkreise mit eigener SM (mit der Ausnahme von Teltow-Fläming) zumindest den Winterdienst und die betriebliche Unterhaltung nahezu komplett selbst (vgl. Abbildung 11).

Landkreis	Eigene Straßenmeisterei?	Fremdvergabeanteil an Kreisstraßen ca. in Prozent?			
		Planung & Bau (Bauleitung & -überwachung)	Instandsetzung & bauliche Unterhaltung	Betriebliche Unterhaltung ohne Winterdienst	Winterdienst
Spree – Neiße	ja	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Oberhavel	ja	50	100	0	0
Havelland	ja	70	85	20	5
Oberspreewald-Lausitz	ja	90	15	10	5
Potsdam-Mittelmark	ja	80-90	5	0	5
Prignitz	ja	75	0	0	0
Teltow-Fläming	ja	60	100	50	90
Elbe-Elster	ja	100	50	k.A.	ca. 1
Märkisch-Oderland	ja	100	60	20	0
Ostprignitz-Ruppin	**nein**	**95**	**95**	**98**	**98**
Oder Spree	**nein**	**80**	**95**	**100**	**100**
Barnim	**nein**	**100**	**100**	**100**	**100**
Uckermark	**nein***	**95**	**100**	**100**	**100**
Dahme-Spreewald	**nein**	**96**	**80**	**98**	**100**

Abbildung 11: Fremdvergabeanteile der Kreise

Quelle: Eigene Erhebung in Zusammenarbeit mit dem Landkreistag BB

*Der Landkreis Uckermark ist 100%er Gesellschafter der beauftragten *Uckermärkischen Dienstleistungsgesellschaft mbH.*

Betrachtet man die Mitarbeiterzahlen auf der Kreisebene, ergibt sich ein ähnliches Bild. Die fünf Landkreise mit hoher Fremdvergabe verfügen noch jeweils über bis zu fünf Mitarbeitern, während die anderen Kreise auf durchschnittlich rund 20 Mitarbeiter kommen. Insgesamt sind auf

der Kreisebene knapp 200 Mitarbeiter in der Straßenbauverwaltung beschäftigt (vgl. Abbildung 12).

Landkreis	MA in Planung/ Bauherrentätigkeiten (Faching.)	MA in Unterhalt & Erhalt (MA Betriebsdienst)	Gesamt Mitarbeiter	Anzahl der LKW ab 3,5t im Straßenbetriebsdienst	Betreut der Kreis Gemeindestraßen (IKZ)
Spree-Neiße	7,0	13,0	**20**	5	Nein
Oberhavel	1,0	6,0	**7**	5	Nein
Havelland	2,0	9,0	**11**	5	Ja
Oberspreewald-Lausitz	2,0	15,0	**17**	4	Nein
Potsdam-Mittelmark	2,0	26,0	**28**	11	Nein
Prignitz	2,0	20,0	**22**	12	Nein
Teltow-Fläming	4,0	14,0	**18**	4	Nein
Elbe-Elster	5,0	22,0	**27**	7	Ja
Märkisch-Oderland	3,0	17,0	**20**	7	ja
Ostprignitz-Ruppin	2,0	1,0	3	0	Nein
Barnim		1 SB	1	0	Nein
Oder Spree	3,5	2,5	**5,5**	0	Nein
Uckermark	4,0	0,0*	**4**	0	Nein
Dahme-Spreewald	4,0	1,0	**5**	0	Nein

Abbildung 12: Mitarbeiter im Straßenbau in den Kreisen

Quelle: eigene Erhebung in Zusammenarbeit mit dem Landkreistag BB

*Der Landkreis Uckermark ist 100%er Gesellschafter der *Uckermärkischen Dienstleistungsgesellschaft mbH,* welche in der Straßenunterhaltung derzeit 29 Straßenwärter und 5 Auszubildende einsetzt.

Das Bild setzt sich fort, wenn man die LKW Bestände über 3,5t, die im Straßenverkehrsdienst eingesetzt werden, betrachtet. In den fünf erwähnten Kreisen mit Fremdvergabe gibt es keine Bestände mehr, in den anderen Kreise schwankt die Anzahl zwischen 4 bis 12 LKWs, insgesamt sind es auf der gesamten Kreisebene 60 Fahrzeuge. Der LS verfügt zum Vergleich über ca. 400 Fahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von über 3,5t (ohne Transporter, davon 165 im Bereich der BAB).

Zustand der Kreisstraßen besser

Der Zustand der Kommunalstraßen ist nach einhelliger Aussage aller Befragten aufgrund der Verfügbarkeit von weiteren Fördertöpfen (insb. Entflechtungsmittel, vormals GVFG, Aufbau Ost) im Mittel besser als jener der Landesstraßen. So wurde auf Kreisebene das Straßennetz überwiegend bereits grundhaft ausgebaut. Insgesamt sind zwischen 1991 und 2012 allein aus den genannten Fördertöpfen 1,3 Mrd. € in den Ausbau von Kommunalstraßen geflossen. Weitere Fördermöglichkeiten be-

EK 5/2 sperrfrist 17.05.2013

standen darüber hinaus (z.B. über den ländlichen Wegebau und Mittel der Stadtentwicklung). Diese Ausgangsbasis erlaube den Kreisen die viel kostengünstigere Verwaltung der Straßen, da ausgehend von der guten und bekannten Substanz der fachlich vorgegebene Bewirtschaftungszyklus von technischen Unterhaltungs- und Erhaltungsmaßnahmen durchgeführt werden kann.

Anders stellt sich die Situation für den Bereich der Bundes- und Landesstraßen dar: Im Zuge der freien Strecken weisen nach einer Untersuchung der TU Dresden (Stand April 2010) noch etwa 75% der Bundesstraßenabschnitte und 88% der Landesstraßenabschnitte des Grundnetzes bauliche Mängel auf. Dabei wurde untersucht, ob die vorhandenen Straßenabschnitte in Linienführung und Querschnitt die für die ausgewiesene Funktion der Straße erforderlichen Parameter besitzen und damit einen sicheren Verkehrsablauf gewährleisten können. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Ortsdurchfahrten. Obwohl seit Mitte der 90er Jahre der Um- und Ausbau des vorhandenen Netzes verstärkt durchgeführt wird, sind noch fast 60% der Strecken in Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen nicht ausgebaut, im Landestraßennetz sind es noch etwa 70% der Strecken in Ortsdurchfahrten. Diese Prozentzahlen zeigen sehr deutlich, dass die bauliche Anpassung des Bundes- und Landesstraßennetzes an die erforderlichen Qualitäts- und Sicherheitsstandards bei weitem noch nicht abgeschlossen werden konnte.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Brandenburgische Kreisebene aufgrund der sehr heterogenen Entwicklung der Strukturen und Bewirtschaftungsstrategien insbesondere im Betriebsdienst der Kreisstraßen sehr unterschiedliche Anpassungsleistungen bei einer Übernahme von staatlichen Aufgaben vollbringen müssten. Einfache und einheitliche Konzepte der Integration sind hier nicht zu entwickeln und auch eine seriöse Abschätzung der landesweit zu erzielenden Synergieeffekte erscheint auf dieser Basis nicht möglich.

3.7 Zusammenfassung

In Brandenburg existieren im Straßenwesen vier sich überdeckende Betriebsnetze auf drei Ebenen. Die staatliche Ebene bewirtschaftet mit Autobahnmeistereien die Bundesautobahnen und mit Straßenmeistereien die Bundes- und Landesstraßen. Die Landkreise bewirtschaften mehrheitlich (Ausnahme Landkreis Dahme-Spreewald) die Kreisstraßen mit individuellen Strategien und (teils) eigenen Strukturen und Kapazitäten. Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden bewirtschaften ihre Gemeindestraßen ebenfalls mit eigenen Strukturen. Letzteres sollte aufgrund der Kleingliedrigkeit der dort vorhandenen Netze und der tatsächlich gegebenen und berechtigten Einflussmöglichkeiten der kommunalen Gemeinschaft auch so bleiben.

Parallelstrukturen auf Landes- und Kreisebene

Auf Landes- und Kreisebene bestehen Parallelstrukturen von Meistereien, die in überlappenden Zuständigkeitsbereichen operieren. Diese Doppelungen verursachen einen erhöhten wirtschaftlichen Aufwand, auch weil die bewirtschafteten Netze der Kreis-, Landes- und Bundesstraßen miteinander verflochten und somit fragmentiert sind. So weist insbesondere das Netz der Kreisstraßen deutliche Lücken auf, da es einerseits von Kommunalstraßen, andererseits von Landes- und Bundesstraßen unterbrochen wird. Dies erschwert eine effiziente Bewirtschaftung. In Kapitel 4 wird betrachtet, wie andere Bundesländer mit dieser Problematik umgehen, um auf dieser Grundlage Empfehlungen für Brandenburg zu entwerfen.

Probleme bei der Neuverteilung der Straßenbaulast

Hierzu muss zudem die Ausgangslage in Brandenburg näher betrachtet werden. Bezogen auf das Verhältnis zwischen Landes- und Kreisstraßen fällt im Vergleich mit den anderen ostdeutschen Bundesländern auf, dass Brandenburg über den absolut höchsten Anteil an Landesstraßen verfügt (66%). Hintergrund dieses Überhangs ist die vorbehaltlose Übernahme der DDR-Landesstraßen 2. Ordnung in den Status von Landesstraßen sowie die politisch forcierte Ausklammerung der Frage der Straßenbaulast bei der Verwaltungsstrukturreform 1993. Prinzipiell müssten nach Aussage des LS rund 2.060 der 3.040 Straßenkilometer des „grünen Netzes“ Kreis- oder Gemeindestraßen werden. Allerdings würde dies nach einer groben Abschätzung des Aufwandes, die ausgehend vom derzeitigen Zustand für die Erreichung des Ausbauzustandes einer Kreis- bzw. Kommunalstraße erforderlich wäre, ca. 510 Mio. € kosten. Eine Neuverteilung der Straßenbaulast auf diesem Wege erscheint daher wenig wahrscheinlich. Stattdessen muss eine für beide Seiten akzeptable und finanziell tragbare Lösung ausgehandelt werden, die nicht von dem vollen, theoretisch ermittelten Investitionsbedarfs durch das Land ausgeht und der kommunalen Ebene durch eine Prioritätensetzung in der Selbstverwaltung die Höhe und den Zeitpunkt des Anfallens der zu leistenden Investitionen in einem gewissen Rahmen selbst überlässt.

Einheitliche Landesstraßenbauverwaltung war ein erster wichtiger Schritt

Durch die im Jahr 2005 stattgefundene Verschmelzung der vormals eigenständigen sieben Straßenbauämter zu einer einheitlichen Organisationseinheit (in Form eines Landesbetriebes) ist ein erster wichtiger Schritt zur Erzielung von Synergieeffekten, zur Straffung von Strukturen und zur strategischen Steuerung der SBV eingeleitet worden. Bereits im Vorfeld wurden sechs von 39 SM in Anlehnung an die Zielvorgabe „Straßenmeisterei 2000“ aufgelöst. Die Straßenbauverwaltung stand von Anfang an unter dem Druck drastischer Stelleneinsparungen (Einsparvorgabe für LS von 32% zwischen 2005 und 2019).

Optimierung der Niederlassungen und der SM/AM

Die in Phase 2 der Unternehmensentwicklung zum 01.01.2013 umgesetzte neue Organisationsstruktur eines „Spartenmodells mit Zentralisierung von Fachaufgaben“ ist von daher ein zweiter wichtiger Schritt, die bisher weitgehend eigenständige Niederlassungsstruktur weiter zu opti-

mieren. In der nun folgenden dritten Stufe der Reformentwicklung ab 2014 muss die Reorganisation der SM und der AM in den Blick genommen werden. Die Fortsetzung der bisher vorgenommenen Schritte zur Zentralisierung von Kapazitäten erscheint ein richtiger und erfolgversprechender Schritt zu sein, um die absehbaren Kapazitätslücken sowohl auf Ebene der Bauherrentätigkeit, als auch auf Ebene des operativen Betriebs der Straßen abmildern und auffangen zu können. Insgesamt stellt die Arbeit am notwendigen dritten Schritt der Unternehmensentwicklung, der Reform der Konzeption der Straßenmeistereien, die in der nächsten Zeit wesentliche Herausforderung für den LS dar. Bedenkenswerte Konzepte zur Bewältigung der absehbaren Personalengpässe sind das Konzept der *Kleinen Meisterei,* der *Mastermeisterei* sowie der *Mischmeisterei,* die jeweils auf ihre Anwendbarkeit für Brandenburg überprüft werden sollten.

EK 5/2 Sperrfrist 17.05.2013

Probleme Neuer Steuerungsinstrumente

Vor dem Hintergrund drastischer Einsparvorgaben funktioniert die durch die Betriebsform Landesbetrieb anvisierte Steuerung nach „modernen betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten und Denkweisen" nicht so, wie ursprünglich intendiert. Ähnliche Probleme gibt es in vielen Bundesländern. Erfahrungen mit dem Einsatz von Neuen Steuerungsinstrumente zeigen, dass diese dann zu scheitern drohen, wenn die Besonderheiten des öffentlichen Sektors nicht hinreichend berücksichtigt werden. Bezüglich der Einrichtung von Landesbetrieben bedeutet dies vor allem, dass ein Erfolg dieser Instrumente davon abhängig ist, ob sich die Rahmenbedingungen für das Agieren des Landesbetriebes wirklich verändert haben. Angesichts allgemeiner Haushaltssperren und einer Dominanz kameralistischer Steuerung mit klaren Sparvorgaben ist dies jedoch nicht der Fall.

Darüber hinaus sind die Einsparvorgaben derart rigide gehalten, dass keinerlei strategische Entwicklung des Landesbetriebs und insbesondere seines Personalkörpers möglich erscheint. Diese Defizite führt die SBV in eine schwierige Situation. Von daher ist die Entwicklung einer strategischen Vision gerade unter den gegebenen schwierigen Umständen wichtig zur Bewältigung der anstehenden Herausforderungen. So muss geklärt werden, welches Profil der LS zukünftig haben soll, welche Aufgabenfelder auch bei einem deutlich schrumpfenden Personalkörper zwingend mit qualifiziertem Personal nachbesetzt werden müssen, wie die rapide Überalterung der Mitarbeiter in allen Bereichen des Betriebs bewältigt werden kann, wie relevantes Wissen in die Zukunft gerettet und wie die notwendigen Einstellungskorridore für das Fachpersonal, das für diese strategische Ausrichtung notwendig ist, trotz der oberhalb der natürlichen Fluktuation liegenden Einsparvorgaben und der Verpflichtung zur Übernahme von größeren Zahlen an Mitarbeitern insb. aus der Gruppe der Forstarbeiter, möglich gemacht werden kann.

4 Alternative Modelle der Aufgabenwahrnehmung

Suboptimale Rahmenbedingungen

Die Fachwelt ist sich einig, dass die Aufteilung der Verantwortlichkeiten für das Straßennetz in der Bundesrepublik nicht der Weisheit letzter Schluss ist. Die derzeitigen Konzepte der Bundesauftragsverwaltung für Autobahnen und Bundesstraßen und die Fragmentierung der Landes- und Kreisstraßennetze bergen schwer zu kontrollierende Prinzipal-Agent-Beziehungen und unnötige Schnittstellen. Auch sind in fast allen Bundesländern Umwidmungsprozesse zwischen den Straßenkategorien zu beobachten. Die Kategorisierung „hängt" dabei häufig der tatsächlichen Verkehrsbedeutung einzelner Straßen im Netz hinterher, über Veränderungen des Status quo wird darüber hinaus häufig politisch in Abhängigkeit von den damit erforderlichen Ausgleichszahlungen und Einflussmöglichkeiten entschieden und nicht nach der Verkehrsbedeutung.

Fokus der Betrachtung

Bei der Betrachtung der in anderen Bundesländern zu findenden, alternativen Konzepte geht es ausschließlich um die Arbeitsteilung zwischen Land und Kommunen. Hier soll analysiert werden, ob angesichts der geschilderten Rahmenbedingungen Optimierungspotentiale – insb. durch die Zusammenführung von Zuständigkeiten – für die Strukturen im Land Brandenburg zu identifizieren sind.

Dabei wird der Bereich *Planung und Bau* von Bundesfernstraßen im Rahmen der Auftragsverwaltung sowie von Landesstraßen nur am Rande betrachtet. In allen Bundesländern werden diese Aufgaben in Sonderbehörden des Landes, Landesbetrieben oder in Regierungspräsidien wahrgenommen bzw. ihre Vergabe an Dritte von dort aus administriert. Ein Grund liegt darin, dass die Übertragung dieser Zuständigkeiten auf andere Verwaltungsträger zum einen schnell an Kapazitäts- und Kompetenzgrenzen stoßen würde, zum anderen im Bereich der Bundesauftragsverwaltung zwar u.U. rechtlich möglich (vgl. Art. 85 GG, Art. 90 GG, § 22 FStrG), aber praktisch mit beträchtlichen Koordinationsproblemen und Kostenrisiken für die Landesseite behaftet wäre.

Alternative Modelle im Straßenbetriebsdienst

Deshalb liegt der Fokus überwiegend auf dem Bereich *betriebliche und bauliche Unterhaltung* sowie ggf. der *Instandsetzung* des Straßennetzes. Hier ist die Form der Aufgabenwahrnehmung in den Bundesländern weniger eindeutig. Es wird mit unterschiedlichen Ansätzen versucht, die vorhandenen Schnittstellen und Fragmentierungen durch eine Bündelung auf einer Ebene zu minimieren. So erfolgt in der Mehrzahl der Bundesländern die Straßenunterhaltung von Bundes- und Landesstraßen sowie von Kreisstraßen überwiegen *gemeinsam* durch staatliche Straßenbauämter oder Landesbetriebe (bspw. Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, NRW, Schleswig-Holstein). Dieser Weg ist jedoch in anderen Bundesländern (Baden-Württemberg, Sachsen) im Zuge der dortigen Verwaltungsreformen mit noch zu diskutierenden Ergebnissen verlassen worden. Auch gibt es wiederholte Versuche, die betriebliche und techni-

sche Unterhaltung des Straßennetzes zu privatisieren. Zusammenfassend lassen sich vier unterschiedlich verbreitete, alternative Organisationsmodelle unterscheiden:

- die grundsätzliche *Aufhebung der künstlichen Trennung von staatlicher und kreislicher Baulast,* bspw. durch die Bildung von "Regionalstraßen",
- die *Privatisierung* des betrieblichen und baulichen Unterhalts,
- die *Kommunalisierung des Betriebs von Landes- und Bundesstraßen* auf die Kreisebene sowie
- die *Zusammenführung der Zuständigkeiten für betriebliche und bauliche Unterhaltung auf staatlicher Ebene* bei Beibehaltung der überkommenen Baulastträgerschaft.

Im Folgenden sollen diese vier Modelle vertieft vorgestellt und ihre Anwendbarkeit auf den brandenburgischen Fall unter Darlegung ihrer Vor- und Nachteile diskutiert werden.

4.1 Modell „Neuordnung der Straßenbaulast durch Regionalstraßen"

Hätte man die Chance noch einmal "auf einem weißen Blatt Papier" ein Konzept für die Straßenbauverwaltung zu entwerfen, so würden dabei sicherlich grundsätzlich andere Anlagerungen der Straßenbaulast entwickelt.[11] Vor diesem Hintergrund soll es in diesem Kapitel nicht wie bei den späteren Konzepten um eine "Heilung" vorhandener Probleme gehen, sondern um den Entwurf eines grundsätzlich problemärmeren Ansatzes.

Bildung von Regionalstraßen, Auflösung von Kreisstraßen

Ausgangspunkt eines solchen Ansatzes wäre, die Landes- und Kreisstraßen durch eine Änderung von § 3 BbgStrG zu "Regionalstraßen" zusammenzufassen. Eine derartige Bündelung wurde bereits in den 1960er Jahren im Saarland durchgeführt, ohne dass diese Straßen dort als Regionalstraßen bezeichnet wurden. Im Saarland ist spätestens mit dem Inkrafttreten des Saarländischen Straßengesetzes (SStrG) vom 17.12.1964 nur noch die Rede von *Landesstraßen I. Ordnung* und *Landesstraßen II. Ordnung*. Neben diesen Straßenarten kennt das SStrG nur noch die Gemeindestraßen und sonstige öffentliche Straßen. Entsprechend liegt die Baulast für die Landesstraßen I. und II. Ordnung beim Land. Kreisstraßen und Kreisverwaltung werden im SStrG nicht genannt. Ob und wann der Begriff „Kreisstraße" im Saarland von der Bildfläche verschwunden ist

[11] So auch zu lesen im Abschlussbericht der niedersächsischen Projektgruppe „Kommunalisierung von Straßenmeistereien des Landes" (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2005, S. 3): „Bei einer vollständigen Neuordnung der Straßenunterhaltung von Grund auf käme niemand auf die Idee, für identische Unterhaltungsmaßnahmen an unmittelbar benachbarten Straßen eine Zuständigkeitsaufteilung auf staatliche und kommunale Stellen und damit Doppelarbeiten und -strukturen vorzusehen."

bzw. ob er jemals so existiert hat, konnte nicht geklärt werden. Nach Auskunft aus dem *Landesbetrieb für Straßenbau – Saarland* haben die Kreise die Finanzierung der Landesstraßen II. Ordnung spätestens mit dem Jahr 1964 eingestellt.

Kostenübernahme durch das Land

In der Konsequenz trägt das Land die vollen Kosten auch für jene Strecken, die in den anderen Ländern als Kreisstraßen klassifiziert sind, kann dafür aber auch über den verkehrsgerechten Ausbau sowie Prioritäten bei Erhaltung und Unterhaltung aller klassifizierten Straßen oberhalb der Gemeindestraßen bestimmen. Damit wird – zumindest theoretisch – die Entwicklung einer Gesamtstrategie für alle regional bedeutsamen Straßen möglich, die den landesplanerischen und dem demographischen Veränderungen gerecht wird. Fragmentierungen des regionalen und überregionalen Netzes nach Baulastträgern und daraus resultierende Erschwernisse in Unterhaltung und Erhaltung entfallen selbstredend auch.

EK 5/2 Sperrfrist 17.05.2013

Würde über die Realisierung eines solchen Modells nachgedacht, so wäre zu klären, auf welcher Ebene die Straßenbaulast für die neue Straßenkategorie anzusiedeln wäre. Hier würde sich analog zum Saarländischen Modell prinzipiell die staatliche Ebene anbieten. Die derzeit an die Kreise ausgehändigten Zuweisungen und Fördermittel für Bau und Betrieb der Kreisstraßen wären dann insb. vom LS zu verausgaben. Im operativen Betrieb entspräche diese Lösung dann dem in Kapitel 4.4 diskutierten Modell eines staatlichen Universaldienstleisters für alle Straßenkategorien oberhalb der Gemeindestraßen. Eine Kommunalisierung ist in diesem Modell nur unter besonderen Voraussetzungen möglich: Verbleibt nämlich die Straßenbaulast an Bundesautobahnen und Bundesstraßen aus Kompetenz- und Kapazitätsgründen auf Landesebene, so wäre die Kommunalisierung durch die Entstehung neuer Schnittstellen per se unwirtschaftlich. Es müsste also ein tragfähiges Konzept zur vollständigen Übertragung auch dieser höchsten Straßenkategorien sowie aller Aufgaben in Planung und Bau überregionaler Straßen entwickelt werden. Denkbar wäre hier, den LS als Einrichtung bzw. Betrieb eines *höheren Kommunalverbandes* zu kommunalisieren und so seine kompakten Strukturen und die Vorteile der Zentralisierung von Kompetenzen zu erhalten. Eine solche Lösung würde operativ grob den Strukturen der Nordrhein-Westfälischen Straßenbauverwaltung vor dem 01.01.2001 entsprechen. Damals verantworteten die beiden *Landschaftsverbände Rheinland* und *Westfalen-Lippe* als höhere Kommunalverbände dieses Aufgabenfeld. Auch wenn diese Lösung in NRW aufgrund der damit einhergehenden Doppelstrukturen in den beiden Landesteilen abgeschafft wurde, zeigt dieses Beispiel doch, dass eine kommunale Trägerschaft prinzipiell möglich ist.

Diese grundsätzliche Neuordnung der Straßenbaulast würde – unabhängig von ihrer Anlagerung – beträchtliche Veränderungen in den Finanzströmen, aber insbesondere auch in den politischen Steuerungsmöglichkeiten der Landes- oder der kommunalen Ebene mit sich bringen. Diese Veränderungen stellen die wesentlichen Hindernisse bei der Umsetzung eines solchen Konzepts dar. Lösungen für diese Herausforderungen können aufgrund der tangierten verfassungsrechtlichen Schranken nur einvernehmlich zwischen Land und Kommunen gefunden werden. Dies würde auf beiden Seiten die Wahrnehmung einer Win-Win-Situation voraussetzen. Eine solche Lösung könnte vermutlich wirtschaftlich, jedoch kaum politisch dargestellt werden, da eine an wirtschaftlichen Indikatoren orientierte Bewirtschaftung des gesamten Straßennetzes zwangsläufig die politischen Steuerungsmöglichkeiten einschränkt. Aber auch wirtschaftlich birgt die Neuverteilung bzw. die Übernahme der Straßenbaulast für das Gesamtnetz beträchtliche Risiken für alle Beteiligten.[12] Die Realisierung dieses Modells erscheint trotz der damit einhergehenden Chance zur Schaffung klarer Strukturen und Zuständigkeiten vor dem Hintergrund der geschilderten Probleme sehr voraussetzungsvoll und soll deshalb hier nicht vertieft diskutiert werden.

Erhebliche Veränderungen von Finanzströmen und politischen Steuerungsmöglichkeiten

4.2 Modell „Privatisierung des Betriebsdienstes“

Eine Alternative zur grundsätzlichen Neuregulierung der Straßenbaulast stellt eine auf den Bereich der betrieblichen und baulichen Unterhaltung begrenzte Neuorganisation dar. Dabei stellt die *Privatisierung* dieser Aufgaben das radikalste Konzept dar. Ein solches Konzept wurde in Thüringen flächendeckend für den gesamten Freistaat eingeführt und in mehreren anderen Bundesländern in Form von Pilotversuchen getestet, so dass belastbare Bewertungen seiner Tragfähigkeit möglich sind.

Thüringen als Vorreiter der Privatisierung des Betriebsdienstes

Thüringen übertrug am 01.01.1997 den Betrieb der Bundes-, Landes- und einigen Kreisstraßen auf die in Apfelstädt beheimatete *Thüringer Straßenwartungs- und Instandhaltungsgesellschaft mbH (TSI)*. Diese wurde 1996 als 100%ige Landesgesellschaft gegründet, jedoch im Jahr 2002 durch Verkauf an ein privates Konsortium (*Bickhardt Bau Thüringen, Poßögel & Partner Straßen- und Tiefbau* und *STRABAG*) auch materiell privatisiert (vgl. Beckers et al. 2004, S. 66ff.; Malina et al. 2007, S. 21f.). Seitdem hat sich die TSI mbh zu einem Komplettanbieter für Service-Leistungen im Straßenbetriebsdienst entwickelt, der teilweise auch von anderen Bundesländern zur Abdeckung von Spitzenlasten sowie von privaten Nachfragern beauftragt wird. In Thüringen bewirtschaftet die TSI mbH rund 1.800 Km Bundesstraßen, 5.400 Km Landesstraßen und 610 Km Kreisstraßen in 16 der 17 Kreise und unterhält hierfür in jeden der Kreise eine

[12] Inwiefern nach einer Übertragung der Baulast an Kreisstraßen auf das Land Schwierigkeiten bei der Beantragung von an die kommunale Ebene adressierten Fördermitteln auftreten könnten, kann hier nicht beurteilt werden.

Straßenmeisterei. Der Literatur zufolge werden rund 270 Mitarbeiter, davon 230 Straßenwärter beschäftigt (vgl. Malina et al. 2007, S. 22) und ein nach der Jahrtausendwende komplett erneuerter, zum größten Teil geleaster Fuhrpark von rund 300 Fahrzeugen eingesetzt.

Verwaltung der Bundesautobahnen durch Landesamt

Die Verwaltung der Bundesautobahnen liegt vollständig in der Hand des 1990 gegründeten *Thüringer Landesamtes für Straßenbau* (TLSB), wobei das frühere Autobahnamt inkl. seiner nachgeordneten Verwaltung und AMs in das TLSB integriert wurde. Dieses betreibt die 650 km Bundesautobahnen im Land noch selbst und überwiegend eigenem Personal über fünf Autobahnmeistereien.

Negative finanzielle Auswirkungen der Privatisierung

Insbesondere die finanziellen Auswirkungen der Privatisierung des Betriebsdienstes werden auf Basis der Erfahrungen in Thüringen und der Pilotprojekte in anderen Bundesländern mittlerweile sehr kritisch gesehen. Insgesamt scheinen sich eine Reihe von Nachteilen der Privatisierung derart aufzusummieren, dass der private Betrieb mindestens gleich hohe oder sogar deutlich höhere Kosten als der Betrieb in klassischen staatlichen Strukturen aufweist. Schon 2004 kritisierten Beckers et al. (2004, S. 66, FN 175), dass die Effekte der von renommierten privaten Beratungsunternehmen empfohlenen Privatisierung nie mit einer ökonomischen Analyse unterlegt wurde und vermutlich schlicht unterstellt wurde, „dass Privatisierung und Contracting Out stets zu Kostensenkungen führen." Dass dies nicht zutrifft, lässt sich konkret an den folgenden Beispielen zeigen:

Steigerung der Kosten durch privaten Winterdienst

So wird der wirtschaftliche Erfolg der Privatisierung in Thüringen selbst überraschend verhalten bewertet – die Ergebnisse in diesem besonderen Modell seien weder schlechter noch besser als jene in den klassischen Strukturen. Auch der Thüringer Rechnungshof kritisierte in seinem Jahresbericht 2008 die frappierende Steigerung der Kosten des privat geleisteten Winterdienstes auf Landesstraßen von 2.400 €/km in der Winterperiode 2001/2002 auf 5.100 €/km in der Winterperiode 2005/2006 (Thüringer Rechnungshof 2008, S. 172). Auch Experten aus anderen Bundesländern sehen das Konzept basierend auf empirischen Erfahrungen zunehmend skeptisch (vgl. auch Beckers et al. 2004, S. 82; LRH Schleswig-Holstein 2007, S. 268).

Pilotversuche in Niedersachsen und Hessen

So führten Niedersachsen sowie Hessen orientiert am thüringischen Vorbild Pilotversuche zur Privatisierung des Betriebsdienstes durch. Hierbei wurden einzelne Meistereibezirke, teils einschließlich dazugehörender Infrastruktur und Personal, privaten Betreibern für einen festgelegten Zeitraum (drei Jahre) übergeben. In beiden Ländern wurden die Leistungen der privaten Anbieter nach Abschluss des Versuchs sowohl in wirtschaftlicher als auch qualitativer Hinsicht als dem staatlichen Betrieb unterlegen bewertet.

Bspw. zeigte der zum 01.10.2004 gestartete Pilotversuch in Niedersachsen, bei welchem die Straßenmeistereien Herzberg und Fürstenau einem Konsortium der Unternehmen *EUROVIA Infra, Hastrabau* und *Kemna-Bau* übertragen wurden, unerwartet negative wirtschaftliche Auswirkungen für das Land. Schon im Sommer 2005 zeigte sich, dass die Kosten des Versuchs den budgetierten Finanzrahmen mit Mehrkosten von über einer Million Euro sprengten, so dass das Volumen der Auftragsvergabe zur Kostenkontrolle vom zuständigen Ministerium beschnitten wurde (Niedersächsischer Landtag 2006, S. 10). Der Niedersächsische Landesrechnungshof stellte im Fazit seiner begleitenden Analyse der Pilotversuche fest, dass die privatisierten Straßenmeistereien im direkten Vergleich zu den Kosten im Jahr vor dem Versuch im Durchschnitt 20% teurer waren (Niedersächsischer Landesrechnungshof 2008, S. 36).

In Hessen wurde zum 01.10.2007 im Bereich der SM Groß-Umstadt ein dreijähriger Pilotversuch der Privatisierung des Betriebsdienstes gestartet. Unter Berücksichtigung der ihm vorliegenden Zwischenergebnisse aus dem Versuch und weiterer erkannter Risiken für das Land empfahl auch der Hessische Rechnungshof, von einer Privatisierung des Straßenbetriebsdienstes abzusehen. So überschritten schon die Kosten der direkten Leistungserbringung je Netzkilometer durch den privaten Anbieter *TSI GmbH* die Kosten der staatlichen Referenzmeistereien. Die Kosten für die Leistungsüberwachung und Vertragsabwicklung durch die *Hessischen Straßen- und Verkehrsverwaltung* (HSVV, heute *Hessen Mobil*), verlorene Synergien bei der Wahrnehmung der Eigentümeraufgaben und eine berichtete geringere Qualität waren hier noch nicht eingerechnet. Ohne die Kosten für Ausschreibung und Vergabe wird von Mehrkosten in Höhe von 24-34% berichtet, der Rechnungshof konstatierte insgesamt Mehrkosten in Höhe von rund 40% bei schlechterer Leistungsqualität (vgl. Mattheß/Norkauer 2011, S. 856f.).

EK 5/2 Sperrfrist 17.05.2013

Gründe für das Scheitern der Privatisierung

Sucht man nach den konkreten Nachteilen, welche zu diesen Mehrkosten des privaten Betriebs führen, so sind hier die Umsatzsteuerpflicht und die dem privaten Betreiber zu unterstellende Gewinnabsicht, ein nur begrenzter privatwirtschaftlicher Wettbewerb sowie die deutlich erhöhten Koordinations- und Kontrollkosten bei der Beauftragung Privater zu nennen. Während die ersten beiden Punkte selbsterklärend sind, erfordern die beiden letzteren tiefergehende Erläuterungen, die primär am Beispiel des Thüringer Modells erfolgen sollen.

Hohe Koordinations- und Kontrollkosten

Mit der Privatisierung des Betriebsdienstes an Bundes- und Landesstraßen hat sich das Aufgabenspektrum des TLSB in der Fläche erheblich verändert, was beträchtliche Anpassungen der Strukturen notwendig machte. Insbesondere die Organisation der Ausschreibungen in den Gebietsbereichen, die Auftragsvergabe sowie die Kontrolle und Abrechnung der vom privaten Partner erbrachten Leistungen erforderten den Aufbau neuer Kompetenzen und Prozesse. Diese hoheitlichen Tätigkei-

ten in der Fläche werden in vier nachgeordneten Straßenbauämtern wahrgenommen. In diesen, mit der Privatisierung neu zum Aufgabenportfolio der Straßenbauverwaltung hinzugekommenen Aufgaben kann auch die große Schwäche des Modells gesehen werden. So müssen trotz bzw. gerade wegen der Fremdvergabe der operativen Tätigkeiten zusätzlich zu den aufwändigen Vergabeverfahren auch *umfangreiche Überwachungstätigkeiten und Streckenkontrollen* durchgeführt werden. Formal sollen bei Kontrollfahrten durch Gebietsingenieure und Streckenkontrolleure erkannte, notwendige Arbeiten dem privaten Unternehmen angezeigt und der zu erbringende Arbeitsumfang vereinbart werden. Auch wenn in der Praxis die Meldung von Schäden häufig durch den privaten Partner erfolgen mag, ist doch der Aufwand zur Organisation des privaten Vollzugs und die Erfüllung der weiterhin beim Land als Träger der Baulast liegenden Verpflichtung zur Sicherstellung der Verkehrssicherheit äußerst aufwendig. Hierzu waren 2004 – neuere Zahlen liegen nicht vor – je Gebietsbereich ein Gebietsingenieur, zwei Streckenkontrolleure sowie zwei Bauwarte zur Betreuung und Beaufsichtigung der Baustellen notwendig (vgl. Beckers et al. 2004, S. 67; Malina et al. 2007, S. 27). Ebenfalls vom hohen Koordinations- und Überwachungsaufwand überrascht zeigte man sich beim Pilotversuch in Niedersachsen (Niedersächsischer Landesrechnungshof 2008, S. 35f.). In Hessen werden die Kosten für die Vertragsabwicklung mit 10% und damit als „nicht als vernachlässigbar" beziffert (Mattheß/Norkauer 2011, S. 857).

Hohe Markteintrittsschwellen für Konkurrenten

Ein Problem, dass bei den Pilotversuchen nicht zu Tage treten konnte, was allerdings bei einer flächendeckenden und längerfristigen Vergabe an Private auftreten kann, sind Wettbewerbsverzerrungen durch hohe Markteintrittsschwellen für neue Wettbewerber. In Thüringen werden bspw. in den 17 Gebietsbereichen die einzelnen Gewerke (vereinfacht Sommerdienst, Winterdienst, bauliche Unterhaltung und Instandsetzung) alle fünf Jahre ausgeschrieben. Theoretisch muss sich die TSI GmbH somit permanent im freien Wettbewerb durchsetzen. Praktisch scheinen die Eintrittsschwellen für konkurrierende Anbieter aufgrund des hohen Ausstattungsbedarfs und des erforderlichen gebiets- und fachspezifischen Know-hows sehr hoch zu sein, da mit sehr wenigen lokalen Ausnahmen noch kein Wettbewerber erfolgreich in den Markt eindringen konnte (vgl. Thüringer Rechnungshof 2008, S. 173). Dieser fehlende Markt könnte sich negativ auf die Verhandlungsposition des Landes auswirken, dass sich der Preisgestaltung eines Quasi-Monopolisten ausgesetzt sehen könnte.[13]

[13] So konfrontiert der Thüringer Rechnungshof das verantwortliche Ministerium mit im Vergleich zu den im Bundesdurchschnitt anfallenden Kosten von 2.500 €/km für Winterdienst auf Bundesstraßen mit den in Thüringen abgerechneten Kosten auf Landesstraßen von 4.950 €/km und auf Bundesstraßen von 7.470 €/km (Thüringer Rechnungshof 2008, S. 176).

Zusammenfassung

Zusammenfassend muss konstatiert werden, dass die Privatisierung des Betriebsdienstes in Thüringen wie auch in den Pilotversuchen zwar wichtige Impulse für die Modernisierung des Straßenbetriebsdienstes in den Ländern lieferte, also die staatlichen Behörden im besten Sinne der theoretischen Konzeption des *Neuen Steuerungsmodells* „unter Stress" setzte, dass dieses Konzept jedoch aufgrund der ihm inhärenten Nachteile (Kostennachteile durch Umsatzsteuerbelastung und Gewinnstreben, hohe Vertragsanbahnungs-, Koordinations- und Überwachungskosten sowie geringer Preisdruck aufgrund hoher Markteintrittshürden für Wettbewerber) einem von der öffentlichen Hand bereitgestellten, schlank und innovativ geführtem Betriebsdienst unterlegen ist.

4.3 Modell „Kommunalisierung des Betriebsdienstes"

Zusammenführung des Betriebs von Bundes-, Landes- und Kreisstraßen

Eine weitere Reformoption zur Überwindung der Doppelstrukturen stellt die Zusammenführung von Aufgaben des Betriebs auf der kommunalen Ebene dar. Blaupausen für dieses Modell sind die Strukturen in Baden-Württemberg und Sachsen. In Niedersachsen wurde das Modell 2005 ebenfalls diskutiert und unter maßgebender Mitarbeit des Landkreistages ein detaillierter Plan zur Umsetzung entwickelt (vgl. Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2005). Dieser wurde jedoch dann von den Kreisen nicht angenommen, da die darin in Aussicht gestellten Mittel den Kreisen nicht auskömmlich erschienen. Auf Basis der in diesen Ländern gemachten Erfahrungen können die Vor- und Nachteile dieses Modells herausgearbeitet und eine fundiert Bewertung durchgeführt werden.

Rechtlich steht einer Übertragung von Zuständigkeiten für Straßen, auch aus der Bundesauftragverwaltung, auf Selbstverwaltungskörperschaften nichts entgegen (vgl. Art. 90 Abs. 2 GG, § 22 Abs. 5 FStrG). Allerdings müssen diese Aufgaben aus bundesrechtlichen Gründen weisungsgebunden vollzogen werden.

Baden-Württemberg als Vorreiter

Die baden-württembergische Landesregierung übertrug im Zuge der "großen Verwaltungsreform" des Jahres 2005 als erstes Land Aufgaben an Landesstraßen und an in Bundesauftragsverwaltung betreuten Bundesstraßen auf die Ebene der Stadt- und Landkreise. Schon zuvor wurde auf staatlicher Ebene eine Bündelung von Zuständigkeiten der Landes- und der Kreisebene praktiziert, so dass die heute für Brandenburg charakteristischen Zersplitterungen nicht vorlagen. Mit der Reform wurden die Landkreise in ihrer für Baden-Württemberg spezifischen Doppelrolle als kommunale Selbstverwaltungskörperschaft *und* untere staatliche Verwaltungsbehörden zu Straßenbaubehörden nach § 50 Abs. 3 Nr. 1 Buchst. a) des StrG Baden-Württemberg. Vereinfachend dargestellt wurden sie zuständig für die betriebliche und bauliche Unterhaltung sowie die Instandhaltung („kleinflächige Instandsetzungsmaßnahmen" bis 5 qm² Fläche) sowie damit in Verbindung stehender Aufgaben. Die Regie-

rungspräsidien übernahmen die restlichen Aufgaben der Straßenbauämter, insb. Planung, Bau, Erhalt und Instandsetzung von Bundes- und Landesstraßen.

Sachsen kopiert und optimiert

Auch in Sachsen existierte bereits vor der Kommunalisierung von Zuständigkeiten eine weitgehende Bündelung des Betriebs auf staatlicher Ebene. Doppelstrukturen wie heute in Brandenburg existierten nicht, da 20 der 22 damaligen Landkreise die technische Verwaltung der Kreisstraßen nach § 48 Abs. 1 S. 3 SächsStrG den staatlichen Straßenbauämtern übertragen hatten. Seit Inkrafttreten des Sächsischen Verwaltungsneuordnungsgesetz (SächsVwNG) am 1. August 2008 sind gemäß § 48 Abs. 1 und § 50a Abs. 1 SächsStrG die Landkreise und kreisfreien Städte für die betriebliche und bauliche Unterhaltung sowie die Instandsetzung der Staatsstraßen zuständig. Die Instandsetzung umfasst laut § 48 Abs. 2 SächsStrG bauliche Maßnahmen „auf zusammenhängenden Flächen i.d.R. in Fahrbahnstreifenbreite bis zu einer Dicke von 4 cm“ und, nach SächsStrUIVO (2009, S. 167), auf einer Länge von maximal 200 Metern.[14] Hier zeigt sich ein deutlicher Unterschied zur sehr viel kleinflächigeren baden-württembergischen Regelung, die bei der Betrachtung der Konsequenzen dieser Abgrenzung noch von Bedeutung sein wird. Die sonstigen Aufgaben des Baulastträgers, insb. Planung, Bau und Erneuerung von Staats- und Bundesstraßen, obliegen auch weiterhin dem Landesamt für Straßenbau und Verkehr. Aufgaben an Bundesautobahnen sind wie auch in Baden-Württemberg grundsätzlich nicht betroffen und werden weiterhin vollständig von der Landesebene wahrgenommen.

EK-E/2 Sperrfrist 17.05.2013

Auflösung des Verbundes von Bau, Erhaltung und Betrieb

Damit setzt dieses Modell in Baden-Württemberg und Sachsen wie das Privatisierungsmodell auf die Trennung des überkommenen Verbundes der ineinandergreifenden Tätigkeiten von Bau, Erhaltung, Unterhaltung und Betrieb. Allerdings werden leicht abweichende Schnittstellen zwischen kommunalen Zuständigkeiten und der Verantwortung des Landes gewählt. Diese Beispiele zeigen, dass eine Kommunalisierung des Betriebsdienstes im hier gewählten Rahmen grundsätzlich möglich ist.[15]

4.3.1 Übertragung von Liegenschaften und Personal

Das in Brandenburg derzeit beim Landesbetrieb Straßenwesen mit hypothetisch kommunalisierbaren Aufgaben beschäftigte Personal müsste entsprechend des Grundsatzes “Personal folgt der Aufgabe“ auf die Landkreisebene übergehen. Ebenso müsste die Verfügungsgewalt über

[14] Die genaue Abgrenzung der Zuständigkeiten von Land und Kommunen wurde darüber hinaus in der Sächsischen Straßenunterhaltungs- und -instandsetzungsverordnung (SächsStrUIVO 2009) festgeschrieben.

[15] Wie bereits oben dargestellt erfordern Planung und Bau von Bundesautobahnen, Bundesstraßen und Landesstraßen sehr spezifisches Know-how, sind stets kreisüberschreitend und haben darüber hinaus starken Projektcharakter. Kommunale Kapazitäten können den mit diesen Eigenschaften verbundenen Anforderungen nicht genügen, weshalb sich eine Kommunalisierung dieser Aufgaben ausschließt.

die Liegenschaften, Anlagen, Fahrzeuge, Geräte und Sachmittel des Landes und des Bundes auf die Landkreise verlegt werden. Die Eigentumsverhältnisse bleiben grundsätzlich von dieser Überführung unberührt. Welche (fiktiven) Mietzahlungen und Ablösen die Landkreise an das Land und den Bund leisten und unter welchen Konditionen sie Liegenschaften übernehmen können, müsste separat mit Blick auf die Funktionalität der in Baden-Württemberg und Sachsen gewählten Lösungen geklärt werden. Auch hierbei ist darauf zu achten, dass die weiter unten noch zu betrachtenden Verschiebebahnhöfe zwischen Gemeinschaftsaufwand (bspw. Fahrzeugmieten) und den einzelnen Baulastträgern zuzuordnenden Aufwendungen (Ersatzbeschaffung von Fahrzeugen) möglichst ausgeschlossen und Ungleichbehandlungen zwischen Landkreisen vermieden werden (vgl. MI Baden-Württemberg 2007, S. 13).

4.3.2 Vorteile der Kommunalisierung

Für eine Zusammenführung der Verantwortlichkeiten im Straßenbetrieb in einem deutlich konsolidierten Kreismodell (8+1, 5+1) sprechen mehrere Gründe.

Abbau von Doppelstrukturen

Erstens kann das grundsätzliche Problem der brandenburgischen Straßenbauverwaltung, das Vorhandensein von Doppelstrukturen auf staatlicher und kommunaler Ebene, mit einer Zusammenführung auf einer Ebene wirkungsvoll aufgelöst werden. Eine Übertragung auf die Landkreise wäre möglich, da diese aufgrund ihrer Tätigkeit in der Verwaltung ihrer Kreisstraßen (zumindest teilweise, bei Eigenerstellung) bereits fachliche Kompetenz in ihren Apparaten besitzen. Geschieht dies, so wird der Aufbau einer Gesamtstraßenmeisterei des Landkreises für betriebliche und bauliche Unterhaltung sowie Instandhaltung/Instandsetzung von Kreis-, Landes- und Bundesstraßenaufgaben möglich. Damit sind wirtschaftliche Vorteile aus der möglichen Zusammenlegung von Standorten und der Aufgabenerledigung aus einer Hand zu erwarten. Die Integration des bisher stark fragmentierten Streckennetzes auf Kreisebene könnte insgesamt, und insbesondere im Winterdienst zu wirtschaftlicheren Abläufen führen.

Synergieeffekte mit Kreisaufgaben

Zweitens wird von Vertretern der Kreisebene angeführt, dass eine Bündelung auf der Kreisebene zu Synergieeffekten aufgrund der Nähe zu anderen dort angesiedelten Aufgaben, bspw. der Verkehrsbehörde, dem Ordnungsamt, dem Katastrophenschutz und der Wirtschaftsförderung führen könne.

Politische Gestaltungsräume

Drittens erhoffen sich Entscheider auf der kommunalen Ebene mit einer Aufgabenübernahme auch eine Zunahme von ortsnaher Entscheidungskompetenz, insb. im Hinblick auf die Prioritätensetzung bei Unterhaltung und Erhaltung des Netzes (vgl. Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2005, S. 10). Hiermit wird die Hoffnung auf „Bürger-

nähe“ verbunden sowie die Möglichkeit, den Interessen der Wahlbürger besser entsprechen zu können.

4.3.3 Nachteile der Kommunalisierung

Prinzipal-Agent-Verhältnis als Problem

Die hier diskutierte Kommunalisierung von betrieblicher und baulicher Unterhaltung sowie von Instandhaltung bzw. Instandsetzung weist eine Reihe von theoretischen als auch in den beiden Beispielländern Baden-Württemberg und Sachsen praktisch zu beobachtenden Problemlagen auf. Diese Probleme können ganz überwiegend auf eine Ursache zurückgeführt werden: Mit einer Teilkommunalisierung wird ein Prinzipal-Agent-Verhältnis zwischen Land und Kreisen begründeten, da das Land als Auftraggeber auf die Kooperation und das Wohlverhalten der Kreisebene im Vollzug der übertragenen Aufgaben angewiesen ist, ohne dies unmittelbar und flächendeckend kontrollieren zu können. Da die beauftragte Kreisebene notwendiger und berechtigter Weise eine eigene Agenda verfolgen muss, sind Konflikte unausweichlich. Zu den Interessen der Kreise gehören insb. die Senkung von Kostenrisiken durch eine nicht auskömmliche Kostenübernahme des Landes insb. bei nicht planbaren Vorkommnissen und die Senkung von politischen Risiken, die mit staatlichen Prioritätensetzungen in Betrieb und baulicher Unterhalt verbunden sind.

Ausweitung der Bund-Länder-Problematik auf die kommunale Ebene

Diese Prinzipal-Agent-Problematik ist im Bereich des Straßenbaus bereits lange aus dem Verhältnis zwischen Bund (Auftraggeber) und den Ländern (Auftragnehmer) im Bereich der Bundesauftragsverwaltung für Bundesautobahnen und Bundesstraßen bekannt. Während hier schon intensiv über Lösungen für die daraus resultierenden Fehlsteuerungen und Abstimmungsprobleme gesucht wird (vgl. Beckers et al. 2004; Malina et al. 2007), wird diese Situation mit der Übertragung von Leistungen auf die kommunale Ebene zusätzlich verschärft. Welche Probleme auftreten können, soll im Folgenden im Detail betrachtet werden.

4.3.3.1 **Abwälzung von Kosten durch unklare Schnittstelle zwischen Erhalt und Unterhalt**

Koordinations- und Steuerungskosten berücksichtigten

Eine Herauslösung des Betriebs von Landes- und Bundesstraßen aus dem Gesamtsystem der Straßenverwaltung und die Bündelung dieser Aufgaben auf der Kreisebene können zwar zu Kostenvorteilen beim Personal- und Sachmitteleinsatz sowie bei Liegenschaften führen, wenn hinreichende Kapazitäten auf kommunaler Ebene vorhanden sind (vgl. 4.3.3.2). Diese müssen jedoch ggf. mit beträchtlichen und dauerhaft anfallenden Koordinations- und Steuerungsproblemen und damit verbundenen Kosten gegengerechnet werden. Wie ausgeprägt diese Probleme auftreten und wie hoch die damit verbundenen Kosten sind, hängt wesentlich von der Ausgestaltung der Steuerungsbeziehung ab.

Straße als Gesamtsystem

Ursache vieler Probleme ist die bereits einführend erwähnte Prinzipal-Agent-Beziehung, welche an Stelle der ganzheitlichen Verwaltung des Gesamtsystems Straße während ihres Lebenszyklus tritt (vgl. Abb. 4 in Kap. 2.2). Idealtypisch beginnt dieser Lebenszyklus einer Straße mit ihrem *Neubau*. Aufgrund der heutzutage bereits weitgehend existierenden Verkehrsinfrastruktur tritt an Stelle des Neubaus sehr viel häufiger die *Erweiterung* oder ein *Um-* und *Ausbau* einer bereits bestehenden Straße bzw. deren grundhafte Erneuerung einschließlich ihrer Tragschichten (*Teil-* oder *Vollausbau*). Die durch diese investiven Maßnahmen geschaffene, gute Substanz bietet die Grundlage für eine systematische Bewirtschaftung des Straßenkörpers. Dabei werden flexibel und abhängig vom Zustand des Baukörpers die Maßnahmen der *betrieblichen Unterhaltung* (Winterdienst, Grünpflege, Straßenreinigung, Pflege von Schildern und Markierungen) durch solche der *baulichen Erhaltung* ergänzt. Während in diesem Bereich anfangs nur kleinflächige Flickarbeiten im Rahmen der *baulichen Unterhaltung* (*Instandhaltung*) notwendig sind, werden mit Alterung des Baukörpers zunehmende bauliche Erhaltungsmaßnahmen erforderlich, die der *Instandsetzung* (bspw. die Erneuerung der Deckschickt auf Spurbreite) zuzurechnen sind. Reichen derartige oberflächennahe Maßnahmen nicht mehr aus, so werden bauliche Erhaltungsmaßnahmen notwendig, die der *Erneuerung* zuzurechnen sind. Diese setzten jenseits der Deckschicht an der Substanz der Straße an. Je nach Zustand ist hierbei ca. alle 50 Jahre ein *Vollausbau* notwendig, bei dem der gesamte bestehende Straßenkörper ersetzt wird und der Lebenszyklus der Straße von neuem beginnt.

Ganzheitliche Betrachtung für wirtschaftlichen Betrieb

In der klassischen, ganzheitlichen Betreuung von Straßen verantwortet eine Institution, die unmittelbar vom Baulastträger gesteuert wird (bspw. ein Landesbetrieb oder ein Landkreis) den Straßenzustand. Sie garantiert nicht nur die Verkehrssicherheit, sondern wacht auch über die langfristig kostengünstige Substanzerhaltung in Abhängigkeit vom Lebenszyklus der Straße. Hierzu werden aus dem oben genannten Portfolio an Maßnahmen idealer Weise stets jene ausgewählt, die umfassendere und kostenintensive Maßnahmen so lange hinauszögern, wie dies wirtschaftlich erscheint. So kann bspw. durch eine sorgsame und regelmäßige Pflege der Bankette der Wasserabfluss aus dem Baukörper gewährleistet werden, was Schäden durch stehendes oder in den Baukörper eindringendes Wasser minimiert. Oder es können durch die Entfernung von Grünwuchs an Brückenbauwerten Schäden durch Wurzeln vermieden werden, die aufwändige Sanierungen erforderlich machen. Und werden kleinflächige bauliche Unterhaltungsmaßnahmen (das "Flicken" von Schlaglöchern) rechtzeitig durchgeführt, so können umfassendere Erneuerungsmaßnahmen noch auf Jahre vermieden werden. Die richtige Auswahl der jeweils angezeigten Maßnahmen stellt sicher, dass eine ideale Allokation der begrenzt verfügbaren Ressourcen stattfindet.

Gemischte Erfahrungen in Baden-Württemberg und Sachsen

Wie aus Baden-Württemberg und Sachsen nach den dort erfolgten Kommunalisierungen berichtet wurde, wird mit der Aufhebung der ganzheitlichen Verantwortlichkeit für die Straße als Gesamtsystem und der Aufteilung von Einzelaufgaben auf verschiedene Akteure die Fähigkeit zum wirtschaftlichen, da flexibel an die Situation der einzelnen Straße angepassten Ressourceneinsatz geschwächt. Da Kostenersatz jeweils nur für spezifische Tätigkeiten geleistet wird, gerät die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems „Straße" aus dem Blick. Darüber hinaus müssen Ressourcen in Aufsichts- und Steuerungsmaßnahmen investiert und aufwändige Abstimmungsprozesse durchgeführt werden.

Schnittstelle zwischen Unterhalt und Erhalt

Das bekannteste auf diese Weise entstandene Defizit sind die aus Baden-Württemberg berichteten Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen der kommunalen Verantwortlichkeit für betriebliche und bauliche Unterhaltungs- und Instandhaltungsmaßnahmen sowie der staatlichen Verantwortlichkeit für die bauliche Erhaltung im Rahmen der Instandsetzung und der Erneuerung der Straßen. Vereinfacht dargestellt wird regelmäßig darüber gestritten, ob eine Schadensbeseitigung noch in den Bereich Unterhaltung und Instandhaltung (UI) fällt, oder bereits eine Erhaltungsmaßnahme im Rahmen der Instandsetzung und Erneuerung darstellt (vgl. BTB 2007a: 27; Ebinger/Bogumil 2008: FN 19).

Die Abwälzung von Kosten ist für beide Seiten attraktiv

Aufgrund der zwischen den Kreisen und Landesebene gesplitteten Kostenverantwortung bestehen erhebliche Anreize für beide Seiten, Kosten auf die jeweils andere Seite abzuwälzen. So argumentiert die Landesseite, dass unzureichende Unterhaltungsmaßnahmen der Landkreise zu verfrühten und damit unnötigen Erhaltungsmaßnahmen führen würden. Die Kreise werfen im Gegensatz dazu dem Land vor, durch zu langes Aufschieben grundständiger Erneuerungsmaßnahmen für unverhältnismäßige, von den Kreisen zu tragenden Unterhaltungs- und Instandhaltungskosten verantwortlich zu sein. Die resultierenden Konflikte führten beim baden-württembergische Städtetag im Zuge der gesetzlichen Evaluation der Verwaltungsreform zu der Einschätzung, „dass aus diesem Grunde die mit der Verwaltungsstrukturreform angestrebten Synergieeffekte im Bereich der Straßenbauverwaltung nicht eingetreten seien" (MI Baden-Württemberg 2007, S. 12f.).

Verschobene Schnittstelle in Sachsen

In Sachsen wurde, wie oben angemerkt, eine leicht andere Aufgabenaufteilung zwischen staatlicher und kommunaler Ebene gewählt, so dass es zu einer Verschiebung der genannten Schnittstelle kam. So verantworten die sächsischen kreisfreien Städte und Kreise nicht nur die bauliche Unterhaltung einschließlich der *Instandhaltung*, sondern auch die bereits in die Erhaltung fallende *Instandsetzung* von Staats- und Bundesstraßen. Statt der in Baden-Württemberg angewandten „Fünf-Quadratmeter-Regel" zur Definition „kleinflächiger Flickarbeiten" erstreckt sich der kommunale Zuständigkeitsbereich in Sachsen auf Arbeiten an der Deckschicht bis zu 4cm Tiefe und auf Fahrbahnbreite bis zu 200 Meter Länge (Säch-

EK 5/2 Sverfrist 17.05.2013

StrUIVO 2009, S. 167). Damit scheint der Konflikt mit dem Freistaat anders gelagert zu sein, da deutlich weniger Konfliktfälle mit dann aber höheren Kosten entstehen könnten. Ob dies insgesamt zu einem positiveren Ergebnis führt, oder die kommunale Ebene zu häufigen, umfangreichen Arbeiten an nicht grundhaft sanierten Straßen verpflichtet, kann hier nicht abschließend bewertet werden.

Risiken der Interdependenzen sind lange bekannt

Bemerkenswerter Weise antizipierten Beckers et al. (2004, S. 42) die Schnittstellenproblematik zwischen Unterhalt und Erhalt und beschrieben diese erschöpfend, allerdings nicht mit Fokus auf eine Kommunalisierung, sondern aus der Perspektive der Risiken einer *Fremdvergabe* einer oder beider Tätigkeiten:

> „Wenn der Betrieb und die Erhaltung unabhängig voneinander an Private vergeben werden, können Interdependenzen zwischen dem Betrieb und der Erhaltung zu Konflikten zwischen den jeweiligen Unternehmen und der öffentlichen Hand führen. Bei genauer Betrachtung existiert eine Vielzahl von wechselseitigen Abhängigkeiten, wobei nach Aussage von Ingenieuren die wichtigste Interdependenz im Bereich der Pflege des Banketts und der Entwässerung liegt. […] Demnach hätte eine unzureichende Wartung des Banketts und der Entwässerung als Bestandteil des Betriebs höhere Kosten bei der Erhaltung des Straßenkörpers zur Folge. […] Hieraus können Rechtsstreitigkeiten sowie hohe Transaktionskosten zwischen den Beteiligten erwachsen, wenn beispielsweise das für die Erhaltung zuständige Unternehmen eine mangelhafte Durchführung der entsprechenden Betriebsaufgaben als Grund für Mehrausgaben anführt."

Die Autoren schlagen zur Vermeidung dieser Problematik vor, Erhaltung und Wartung des Banketts gemeinsam zu vergeben (Beckers et al. 2004, S. 42f.). Die Übertragung des Erhalts erscheint den Autoren dann jedoch kaum praktikabel, „da der Auftragnehmer den Zustand der Strecken nur unzureichend einschätzen könnte" (Beckers et al. 2004, S. 43). Implizit wird hier angedeutet, dass eine Vergabe dieser Leistung im Wettbewerb aufgrund der unter dem Asphalt schlummernden Risiken kaum möglich erscheint, ohne hohe (und im Vergleich zur öffentlichen Leistungswahrnehmung prohibitive) Risikozuschläge zu bezahlen. Dem prinzipiell identischen, nicht abschätzbaren Risiko setzen sich auch kreisfreie Städte und Kreise aus, die Verantwortung für Betrieb und Unterhalt von Landes- und Bundesstraßen übernehmen.

4.3.3.2 **Begrenzte Synergieeffekte**

Beteiligung der Kreise an Effizienzgewinnen

In Baden-Württemberg wird die Frage der angemessenen Erstattung der den Kreisen aus der Wahrnehmung des Betriebsdienstes für Landes- und Bundesstraßen entstehenden Aufwendungen intensiv diskutiert. Seit Jahren wird darüber gestritten, ob der Straßenbetriebsdienst Gegenstand der nach dem Verwaltungsreformgesetz (VRG) vorgesehenen Effizienzrendite sei. Hintergrund ist, dass die entsprechenden Kosten bei der Ausarbeitung des Erstattungsmodells summarisch als "Sachkosten" gebucht wurden (was sie von der Effizienzrendite ausklammern würde).

Aus Sicht des Landes liegt das Wesen der Reform aber gerade in der Erwirtschaftung von Effizienzgewinnen durch optimierten Personaleinsatz, so dass Personalkosten im Kontext der Reform grundsätzlich als der Effizienzrendite unterliegend angesehen werden müssten. Dies betrifft 40% der Gemeinschaftsaufgaben (nicht "echte" Sachausgaben und aus Bundesmitteln finanziertes Personal), bei denen in Realisierung der Effizienzrendite die staatlichen Zuweisungen um 20% gekürzt wurden. Aus diesen aus Sicht der Landkreise nicht gerechtfertigten Kürzungen erwuchsen in den Jahren 2005-2011 im Bereich der Bundesstraßen rund 11 Mio. Euro und für den Bereich der Landesstraßen rund 28,4 Mio. Euro, insgesamt also fast 40 Mio. Euro an Defiziten für die Landkreise. Darüber hinaus seien die Zuweisungen des Landes nicht dynamisiert, was aufgrund gesteigerter Kosten die Unterfinanzierung der Landkreise noch deutlich erhöhe (LKT Baden-Württemberg 2012).

Heterogenität der Ausgangslage

Um solche Streitigkeiten zu vermeiden, müssten in Brandenburg von vornherein klare Regelungen getroffen werden. Hier müsste auch festgeschrieben werden, inwiefern mögliche Effizienzgewinne durch eine Zusammenlegung zwischen Land und Kreisen aufgeteilt werden. Allerdings sind Aussagen über mögliche Synergieeffekte in Brandenburg schwierig. Wie in Kap. 3.6 dargestellt, ist die Ausgangslage der Landkreise sehr heterogen. Erstens unterscheidet sich Topografie, die Länge des betreuten Netzes, die konkrete Zusammensetzung (Spuren, Breite, Radwege) sowie sein Zustand (grundhaft saniert und damit in einem planbaren Erhaltungszyklus oder nicht). Zweitens bewirtschaften die Landkreise ihre Strecken nach höchst unterschiedlichen Konzepten. Während teilweise noch "klassische" Bauhöfe bzw. Straßenmeistereien komplett mit Fachpersonal und Fahrzeugen vorgehalten werden und so teils Eigenleistungsquoten von 100% erzielt werden, verfügen andere Landkreise über keinerlei eigene Kapazitäten in der Straßenbewirtschaftung mehr und vergeben vollständig und teils längerfristig gebunden an Drittanbieter.

Keine Abschätzung der Synergieeffekte möglich

Eine Kommunalisierung der betrieblichen Unterhaltung und der Instandhaltung/Instandsetzung würde damit auf gänzlich unterschiedliche Rahmenbedingungen und Bewirtschaftungsphilosophien treffen. Aussagen über Synergieeffekte aus der Zusammenführung der Kapazitäten der Landes- und der Kreisebene können auf dieser Basis nicht getroffen werden. Sicher ist, dass zur Realisierung von Synergieeffekten die *unterschiedlichen in den Kreisen praktizierten Betriebsmodelle* innerhalb einer verhältnismäßig *kurzen Übergangszeit* mit den vom Land überführten Personalkörper an den überlassenen Standorten der Straßenmeistereien *zusammen geführt werden müssten*. Insbesondere für Landkreise mit derzeit sehr hohen Fremdvergabeanteilen und geringen oder keinen Eigenkapazitäten macht dies eine Abkehr vom bisher praktizierten Konzept erforderlich. Dies könnte u.U. die vorzeitige Kündigung von privatrechtlichen Vereinba-

rungen erfordern. Unklar wäre zudem, welcher Kostensatz zum Unterhalt der Straßen auskömmlich ist.[16]

Pflichtige Aufgabenübernahme

Offensichtlich ist, dass zur Erzielung möglicher wirtschaftlicher Effekte eine Kommunalisierung von Zuständigkeiten flächendeckend für das ganze Land erfolgen müsste. Ein freiwilliges Modell, wie in Niedersachsen 2005 angedacht, würde dazu führen, dass auf Landesseite weiterhin Know-how und Personal im Betriebsdienst wie auch zu dessen Administrierung vorgehalten werden müsste. Dies wäre wirtschaftlich nicht vertretbar.

Dezentralisierung macht Gewinne der Unternehmensentwicklung im LS zunichte

Bei der Berechnung etwaiger Kommunalisierungsgewinne ist zudem zu berücksichtigen, dass der in Kapitel 3.5 vorgestellte, jüngste Schritt der Unternehmensentwicklung im LS explizit zum Ziel hat, im Angesicht der massiven vorgebenden Personalreduktionen die Handlungsfähigkeit des LS sicher zu stellen. Die Umstellung auf die Spartenorganisation bedeutet eine Zentralisierung, die einen flexiblen Personaleinsatz jenseits regionaler Bindung ermöglicht. Dies wurde notwendig, da bereits heute nicht mehr alle 6 Regionalbereiche bzw. Außenstellen in allen Fachbereichen über eine ausreichende Personaldecke zur Abdeckung sämtlicher Aufgabenbereiche verfügen. Eine Kommunalisierung würde in den betreffenden Bereichen einer Dezentralisierung gleichkommen, die mit *zusätzlichen*, nicht im LS vorhandenen *Personalbedarfen* einhergehen würden. Hier wären zur Abdeckung der Ausgangsbedarfe der Kreise ggf. Mehrausgaben erforderlich.

Kommunale Tarifverträge traditionell großzügiger

Weiterhin ist zu beachten, dass die Tarifverträge der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) traditionell für die Angestellten leicht günstigere Tarife aufweisen. Für die vergleichbaren Tarifverträge des Jahres 2012 lag das Bruttoeinkommen eines Beschäftigten im Straßenbetriebsdienst und Straßenbau (vulgo Straßenarbeiter) (Tarifgruppe E 5, Stufe 5) im Dienst der Kommunen (TVöD-VKA) gut 20 Euro im Monat über jenem eines im Dienste des Landes stehenden, der nach TV-L bezahlt wurde. Allerdings ist nicht prognostizierbar, welche Entwicklung die Tarife auf beiden Ebenen in Zukunft nehmen werden.

EK 5/2 Sperrfrist 17.05.2013

[16] In Sachsen wurden im Jahr 2012 ca. 4.300 Euro/km (ohne Lohn) für die 4.530 km *Staatsstraßen* und ca. 11.300 Euro/km (inkl. Lohn) für die 2.287 km *Bundesstraßen* zu den Landkreisen transferiert. Zum Vergleich: Der LS bietet die Bewirtschaftung (betriebliche und bauliche Unterhaltung, ohne Instandsetzung) der *Kreisstraßen* im Kreis Dahme-Spreewald für Euro 4.795/km an. Worauf diese Unterschiede zurückzuführen sind, ist unklar. Hier kommen unterschiedlicher Aufwand verschiedener Straßenkategorien, Spielräume in der geleisteten Qualität und die Effizienz der Anbieter zusammen.

4.3.3.3 **Sicherstellung einer einheitlichen Aufgabenwahrnehmung**

Wie sich in Baden-Württemberg und Sachsen zeigt, stellt die Sicherstellung der Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung eine weitere Herausforderung im Rahmen einer Kommunalisierung von Teilen des Straßenwesens dar. Drei Probleme müssen dabei bewältigt werden: Erstens die Sicherstellung einer einheitlichen *Qualität* der Aufgabenwahrnehmung, zweitens die faire Aufteilung der Kosten der *Gemeinschaftsaufgabe* Straßenbauverwaltung und drittens die in Zeiten der Haushaltskrise immer wichtiger werdende *effiziente Allokation* der knappen Ressourcen und die Vermeidung von Disparitäten zwischen Regionen.

Notwendige Fachaufsicht kaum leistbar

Das Land muss als Träger der Baulast die Qualität und Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung an seinen Straßen sicherstellen. Es trägt die Verkehrssicherungspflicht und die Verantwortung für den Erhalt des in den Straßen gebundenen Vermögens. Ob das Land dieser Verantwortung gerecht werden kann, ist primär davon abhängig, ob es die Aufgabenwahrnehmung effektiv steuern kann. Dies ist primär eine Frage der Fachaufsicht und dafür zur Verfügung stehender Aufsichtsressourcen. Hier gehen Baden-Württemberg und Sachsen unterschiedliche Wege.

In Baden-Württemberg zeigt sich, dass die vier Regierungspräsidien die effektive Betreuung, Koordination und Kontrolle der 44 Stadt- und Landkreise aufgrund der hohen Zahl an Gebietskörperschaften, aber auch aufgrund der gepflegten Aufsichtskultur bestenfalls begrenzt leisten können. Formal üben zwar die Regierungspräsidien die Fachaufsicht aus, diese kann sich vor dem Hintergrund der großen Führungsspannen von bis zu 13 nachgeordneten Stadt- und Landkreisen in Verbindung mit den hohen Personaleinsparungen der vergangenen Jahre jedoch fast ausschließlich auf die Vorgabe von technischen Leistungsheften und Leistungskatalogen beschränken. Andererseits ist sie aber auch durch die in Baden-Württemberg spezifische Doppelrolle der Landkreise als Selbstverwaltungskörperschaft *und* untere staatliche Verwaltungsbehörde begründet. Da die Landkreise im Straßenwesen wie in den meisten anderen der 2005 kommunalisierten Aufgaben in der zweiten Rolle als untere Verwaltungsbehörden tätig werden, agieren sie als *staatliche Verwaltung* und werden hier per se nicht in einem Aufsichtsverhältnis geführt, wie dies bei Aufgabenübertragungen auf eine voll kommunalisierte Kreisebene üblich ist. Insofern wird den Stadt- und Landkreisen großes Vertrauen in der Aufgabenwahrnehmung entgegen gebracht, welches am ehesten dem in anderen Bundesländern gepflegten Konzept der "Vertrauensaufsicht" zwischen Land und Kommunen entspricht. Werden Missstände offensichtlich, so werden diese üblicherweise informell mit den meist persönlich bekannten Kollegen in den Landkreisen erörtert und gelöst. Formale Weisungen der Regierungspräsidien sind absolute Ausnahmefälle.

Fachaufsicht zur Qualitätssicherung und Abwendung von Haftungsrisiken notwendig

Die Notwendigkeit einer Aufsicht auf Landesebene wäre jedoch nicht nur aufgrund der weiter bestehenden Verantwortung als Träger der Straßenbaulast offensichtlich gegeben. Sie ist auch deshalb geboten, da sich der Straßenbetriebsdienst in den Gebietskörperschaften sehr heterogen entwickelt hat. Die übertragenen Betriebszuständigkeiten werden im Hinblick auf die quantitative und qualitative Aufgabenerledigung von den einzelnen Stadt- und Landkreisen höchst unterschiedlich behandelt. Der Fachaufsicht müsste insoweit auch die Aufgabe der Sicherstellung zukommen, dass die den Stadt- und Landkreisen zugewiesenen Haushaltsmittel für den Betriebsdienst an den Bundes- und Landesstraßen mit dem maximalen Nutzen für den jeweiligen Baulastträger eingesetzt werden.

Erhöhter Aufwand für die Fachaufsicht

In Sachsen sieht die Kommunalverfassung wie in Brandenburg keine Doppelrolle der Landkreise als untere staatliche Behörden vor. Entsprechend wurde im Zuge der Kommunalisierung der betrieblichen und baulichen Unterhaltung ein rigideres System der Fachaufsicht etabliert. So wird der Mittelabfluss über Haushaltsprogramme kontinuierlich überwacht und Beschaffungen von mehr als 5.000 € sind genehmigungspflichtig. Auch wird von deutlich erhöhtem Verwaltungsaufwand aufgrund von intensiven Berichtspflichten der Kreise gegenüber dem *Landesamt für Straßenbau und Verkehr* (LASuV) berichtet. So verlangt das LASuV z.B. täglich bis 9 Uhr umfassende Winterdienstberichte. Diese intensive Fachaufsicht erfordert Ressourcen, die bei der Bemessung der Kosten eines kommunalisierten Betriebs berücksichtigt werden müssen. Sie führt jedoch auch zu bedeutenden Einsparungen, da sie zu einen sachgerechten und vorschriftenkonformem Vollzug beiträgt. Letzteres ist gerade hinsichtlich der Einhaltung der für die Bundesauftragsverwaltung geltenden Regeln wichtig.

Faire Aufteilung der Kosten der Gemeinschaftsaufgabe schwierig

Der zweite oben angesprochene Aspekt, der durch eine effektive staatliche Aufsicht sichergestellt werden muss, ist die faire Aufteilung der Kosten der *Gemeinschaftsaufgabe* Straßenbauverwaltung. In Baden-Württemberg legt der andauernde Konflikt um eine angemessene Finanzierung der auf die Kommunen übertragenen Aufgaben nahe, dass von Landesseite nur ein sehr begrenzter Überblick über die Kostenentwicklung der einzelnen Leistungsbestandteile an Bundes-, Landes- und Kreisstraßen besteht. Damit kann die Verhältnismäßigkeit der den drei Baulastträgern zugerechneten Kosten und insb. deren Entwicklung kaum sichergestellt werden. Verhältnismäßig in diesem Sinne wäre, wenn es zu keiner Verschiebung des Aufwands zwischen den drei Kostenträgern Bund, Land und Stadt-/Landkreisen kommt. Beim in Baden-Württemberg gewählten Abrechnungsmodell wird einerseits der *Lohnstundenschlüsselanteil,* der sich klar den drei Baulastträger zuordnen lässt, spitz abgerechnet. Andererseits werden die verbleibenden 60-80% nicht direkt zuordenbaren Kosten als *Gemeinkosten* entsprechend des Anteils

der Baulastträger an den Lohnstunden umgelegt. Dieses Modell könnte entsprechend der von Malina et al. 2007, S. 43 formulierten Prinzipal-Agent-Problematik dazu einladen, Leistungen an Bundes- und Landesstraßen in Eigenleistung durch das vorhandene Personal zu erbringen und direkt auf diese Baulastträger abzurechnen, während ein höherer Anteil an Fremdvergaben bei an Kreisstraßen notwendigen Arbeiten dem Gemeinkostenbudget zugerechnet werden könnte. Dadurch würden Bundes- und Landesanteile sowohl bei den über den Lohnstundenschlüssel errechneten Kosten, als auch an den Gemeinkosten steigen, während die der Kreisebene zugerechneten Kosten unverhältnismäßig niedrig blieben. Diese Gefahr spiegelt die bei einer Beauftragung stets vorhandenen Interessenkonflikte der Gebietskörperschaften. Insbesondere die Kommunen müssen gleichzeitig ihrer Rolle als Selbstverwaltungskörperschaft und als Untere Landesbehörde bzw. beauftragter Ebene gerecht werden. Dies zeigt, dass in Brandenburg beträchtlicher Aufwand in ein System zur fairen Verwaltung der Lasten der Gemeinschaftsaufgabe investiert werden müsste, um der Verpflichtung aller Ebenen zur sparsamen Haushaltsführung zu entsprechen.

EK 5/2 Sperrfrist 17.05.2013

Regionale Disparitäten würden durch Gießkannenprinzip verstärkt

Drittens ist absehbar und an empirischen Beispielen belegt, dass einzelne Landkreise bei einer Kommunalisierung von Aufgaben höchst unterschiedlich mit den zugewiesenen Mitteln auskommen. Während ein Teil Überschüsse aus den zugewiesenen Pauschalen erwirtschaftet, schreiben andere hohe Defizite. Allerdings sind diese Unterschiede im Straßenwesen nicht an einfachen Merkmalen wie Kreisgrößen oder Streckenlängen festzumachen. Dies zeigt, dass eine kleinräumige „Streckenlängenlogik" bei der Verteilung der Unterhaltungs- und Instandhaltungsmitteln nicht funktioniert, da hierdurch *regionale Disparitäten* (Unterschiede in Straßensubstanz, Netzzusammensetzung, Erreichbarkeit, Witterung) durch abweichende politische Prioritätensetzungen und unterschiedliche Fähigkeiten zum Management der übertragenen Aufgaben noch weiter verstärkt werden. Eine zentral organisierte Behörde kann Ressourcen zwischen Regionen mit variierenden Bedarfen problemlos umverteilen. Eine solche bedarfsbezogene Mittelverwendung – bspw. abhängig von witterungsbedingten Schäden – würden durch die notwendigerweise einfachen Verteilungsmodi bei einer Kommunalisierung deutlich erschwert.

Steuerung der Prioritätensetzung und Mittelverteilung durch das Land

Als Folgerung aus den hier geschilderten Problemlagen solle bei einer Kommunalisierung eine enge Steuerung der Verausgabung durch das Land erfolgen. Statt pauschaler Zuweisungen sollten Beauftragung und Abrechnung spitz durch das Land verantwortet werden. Die entsprechenden technischen Voraussetzungen bestehen bereits heute, da auch gegenüber dem Bund Tätigkeiten und Mittelverwendung detailliert nachgewiesen werden muss. Hierdurch könnte eine Fehlallokation der knappen Mittel vermieden werden. Es wäre zu prüfen, inwiefern auch betriebliche und bauliche Unterhaltungsmaßnahmen entsprechend einer an

Verkehrsbedeutung und Erhaltungszustand orientierten Prioritätensetzung gesteuert werden können. Hierdurch könnten die knappen Ressourcen bedarfsorientiert nach einer landesweiten Prioritätenliste eingesetzt werden. So könnte eine weitgehend von politischen Einflussnahmen unabhängige landesweite Steuerung auf Basis belastbarer Kosten-Nutzen-Analysen ermöglicht werden. Konsequenz einer solchen Vorgehensweise wäre jedoch auch, dass die Spielräume der kommunalen Seite bei der Aufgabenübernahme weiter schrumpfen. Hierauf soll im Folgenden noch vertiefend eingegangen werden.

4.3.3.4 **Geringe politische Gestaltungsspielräume**

Sind überörtliche Straßen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft?

Die Kommunalisierung von Zuständigkeiten ist entsprechend des Subsidiaritätsgrundsatzes grundsätzlich positiv zu bewerten.[17] Dabei ist jedoch immer die Leistungsfähigkeit der Kommunen, die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung, die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und das auf der kommunalen Ebene besonders ausgeprägte Spannungsverhältnis zwischen fachlichen und politischen Zielsetzungen zu beachten (vgl. Ebinger/Bogumil 2008). Daher sind Kommunalisierungen nicht generell, sondern aufgabenbezogen und unter Berücksichtigung von möglichen Konsequenzen sowie den Aufsichtsmöglichkeiten der staatlichen Ebene zu beschließen.

Im Bereich der technischen Verwaltung der Bundes- und Landesstraßen geht es weniger um die theoretische Frage, ob Straßen von explizit überörtlicher Bedeutung (und mit überörtlicher Kostenverantwortung) eine Aufgabe der kommunalen Gemeinschaft sind. Vielmehr müssen zwei sehr viel praktischere Fragen beantwortet werden, bevor auf dieser Basis die politischen Gestaltungsspielräume im Kontext einer Aufgabenübertragung diskutiert werden können. Erstens ist zu klären, ob sich das Land Brandenburg die Kosten eines politischen Primats im Bereich des Betriebs und der Unterhaltung seiner Landesstraßen leisten kann und will. Zweitens ist zu klären, welche Konsequenzen eine solche Politisierung auf der kommunalen Ebene für die damit verbundenen Haftungsrisiken und Zahlungsverpflichtungen hätte.

Ist eine politische Ressourcenallokation effizient?

Zur Beantwortung der ersten Frage ist anzumerken, dass es zwar auf den ersten Blick landespolitisch wenig relevant erscheint, welche Straßen wann und wie unterhalten werden. Aufgrund der extrem begrenzten Ressourcen ist es jedoch fraglich, ob eine politisch gesteuerte Prioritätensetzung eine wirtschaftlich gute Wahl zur Allokation der knappen Ressourcen darstellt. Vielmehr sollte ein objektiv effizienter Ansatz zur Steuerung des Ressourceneinsatzes gewählt werden. Die Grenzen einer

[17] In Brandenburg lässt sich diese grundsätzlich positive Bewertung der Kommunalisierung von Zuständigkeiten auch aus dem Funktionalreformgrundsätzegesetz aus dem Jahr 1994 ableiten, dass trotz kleinerer Änderungen – zuletzt im Jahr 2009 – weiterhin in § 1 Abs. 2/Abs. 3 vorgibt, dass zumindest neue Aufgaben vorrangig auf der kommunalen Ebene wahrgenommen werden sollen.

politischen Prioritätensetzung liegen darüber hinaus auch im juristischen Bereich, was zur zweiten Frage überleitet.

Übergabe der Verkehrssicherungspflicht?

Hier wäre grundsätzlich zu klären wäre, ob mit der Aufgabe auch die Verantwortung für die ordnungsgemäße Wahrnehmung einschließlich der Verkehrssicherungspflicht auf die Stadt- und Landkreise übergehen soll. Wäre dies der Fall, so könnte die Aufgabe auch als *Pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe* unter voller Beteiligung der Selbstverwaltungsorgane kommunalisiert werden. Allerdings ist den Beteiligten ein solcher Wechsel der Risikoanlagerung nur in zwei Szenarien anzuraten: Erstens, wenn die Aufgabenübernahme entsprechend des Subsidiaritätsgrundsatzes *ausfinanziert* wäre. Oder zweitens, wenn die kommunale Ebene unter der sicheren Annahme einer deutlich günstigeren Aufgabenwahrnehmung als im Status quo sich mit der Zuweisung eines vorab festgelegten Fixbetrag durch das Land zufrieden geben könnte. Ersterer Ansatz einer Ausfinanzierung ist angesichts der prekären Haushaltssituation des Landes derzeit und in Zukunft nicht realistisch. Letzterer Ansatz würde – von den oben dargestellten Streitigkeiten abgesehen – der in Baden-Württemberg gewählten Lösung entsprechen.

Aufgrund des bestehenden Straßenzustands sind jedoch die tatsächlichen, langfristigen Kosten von Betrieb und Unterhalt schlecht abschätzbar. Somit würden entweder die Kommunen mit einer Übernahme der Verkehrssicherungspflicht ein beträchtliches Risiko eingehen, welches auch ihre Fähigkeit zur Wahrnehmung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben beeinträchtigen könnte. Oder das Land würde sich angesichts notwendiger Revisionsklauseln und einer grundsätzlich kommunalfreundlichen Verfassungsgerichtsbarkeit einer unberechenbaren Kaskade an Nachforderungen zur Deckung dieser Kosten gegenüber sehen. Angesichts dieser Situation erscheint die Übertragung der Verkehrssicherungspflicht für Bundes- und Landesstraßen auf die kommunale Ebene nicht angeraten.

Haftung des Landes erfordert Weisungsrechte

Verbleibt jedoch die Haftung für die Verkehrssicherheit von Bundes- und Landesstraßen beim Land als Träger der Baulast, so können die Aufgaben in der betrieblichen und technischen Unterhaltung und der Instandhaltung bzw. Instandsetzung nicht als *Pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe*, sondern nur mit Beschränkungen, wie sie eine Übertragung als *Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung* vorsieht, erfolgen. Diese Form der Übertragung ist in Brandenburg nach § 2 Abs. 1 des Funktionalreformgrundsätzegesetzes als Regelfall bei Aufgabenübertragungen anzusehen.[18] Damit würden die Landkreise und kreisfreie Städte zwar Aufgabenträger, den Gestaltungsmöglichkeiten der Selbstverwaltungskörperschaft sind jedoch restriktive Grenzen gesetzt. Erstens entscheidet gemäß §§ 131 Abs. 1, 54 Abs. 1 Nr. 3 der brandenburgischen Kommunalverfassung

[18] Daneben besteht weiterhin die Möglichkeit, die Aufgaben als Auftragsangelegenheiten oder als staatliche Aufgabe in Form der Organleihe auf die Kommunen zu übertragen.

der Landrat bei Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung in der Regel alleine, ohne dass eine Beteiligung des jeweiligen Kreistages stattfindet. Zweitens behält sich das Land umfängliche Fach- und Dienstaufsichtsrechte vor und kann die Aufgabenerfüllung somit durch Weisungen genereller Art, aber auch durch die Einwirkung auf Einzelfälle (sog. Sonderaufsicht) beeinflussen. Zusammengenommen bedeutet dies formal, dass die Entscheidungskompetenzen der Gebietsvertretungen nicht anwachsen würden.

Allerdings sind auch den auf den ersten Blick erweiterten Handlungsspielräumen der Landräte in Wahrnehmung der Auftragsangelegenheiten enge Grenzen gesetzt. Die Standards der Bewirtschaftung von Bundes- und Landesstraßen werden durch das Pflichtenheft des Bundes verhältnismäßig eng vorgegeben, welches die Aufgabe der Straßenmeistereien spezifiziert. Zwar existieren hier Spielräume in der Auslegung, allerdings kann die Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben zur Verkehrssicherungspflicht an Straßen und den damit verbundenen hohen Kosten bspw. durch Baumschnitt an Alleen oder Winterdienstpflicht nicht umgangen oder außer Kraft gesetzt werden.[19] Der häufig gewählte letzte Ausweg des „Schilderstellens“ zur rechtlichen Absicherung gegen Schadenersatzansprüche ist weder für Bürger und Verwaltung zufriedenstellend, noch dauerhaft statthaft.

EK 5/2 Sperrfrist 17.05.2013

4.4 Modell „Staatliche Aufgabenwahrnehmung für die Kreisebene“

Bündelung der Aufgabenwahrnehmung auf staatlicher Ebene

Ein naheliegendes und traditionell in der Straßenbauverwaltung praktiziertes Modell zur Reduzierung von Schnittstellen und insbesondere der Vermeidung von Doppelbefassungen ist die Bündelung der an Bundes-, Landes- und Kreisstraßen anfallenden Aufgaben auf staatlicher Ebene. So übernimmt in einer Reihe von Bundesländern (bspw. in Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, NRW und Schleswig-Holstein) ein “staatlicher Universaldienstleister“ – meist ein Landesbetrieb – flächendeckend oder für einen bedeutenden Teil der Landkreise Aufgaben an Kreisstraßen. Diese Bündelung ist per se unabhängig von der Frage der Anlagerung der Straßenbaulast. Sie geschieht auf *freiwilliger Basis* und beruht allein auf der Entscheidung der Landkreise, ob die Abgabe entsprechender operativer Tätigkeiten für sie *wirtschaftlich attraktiver als die Erstellung mit eigener Infrastruktur und Personal oder die selbstorganisierte Fremdvergabe ist* und darüber hinaus noch die gewünschten politischen Gestaltungsräume bietet. Beim

[19] So spezifiziert das § 10 Abs. 2 des Brandenburgisches Straßengesetz (BbgStrG): „Die Straßenbaubehörde trägt als Sonderordnungsbehörde die Verantwortung, dass die Herstellung und die Unterhaltung der Straßen den Erfordernissen der Sicherheit und Ordnung genügen. Die Technischen Baubestimmungen und die anerkannten Regeln der Baukunst und der Technik sind zu beachten. Von diesen allgemein anerkannten Regeln darf nur abgewichen werden, wenn den Anforderungen auf andere Weise durch gutachterlichen Nachweis ebenso entsprochen wird.“

Umfang der übertragenen Leistungen kann zwischen zwei Arbeitspaketen unterschieden werden.

Verwaltungs-, Betriebs- und Unterhaltungsaufgaben

Zum ersten können Verwaltungs-, Betriebs- und Unterhaltungsaufgaben an Kreisstraßen auf den staatlichen Anbieter übertragen werden. Die übliche vertragliche Regelung sieht ein individuell ausgehandeltes Leistungspaket zu einer entsprechenden Kostenpauschale je Kilometer Kreisstraße vor. Die operative Leistungserbringung erfolgt in erster Linie durch die im Bereich der jeweiligen Landkreise ohnehin für Bundes- und Landesstraßen zuständigen Straßenmeistereien.

Planungs- und Bauaufgaben

Zum anderen können je nach Bedarf darüber hinaus auch Planungs- und Bauaufgaben auf den staatlichen Anbieter übertragen werden. Hierbei wird im Regelfall vor Beginn einer neuen Maßnahme eine Einzelvereinbarung über Kostenpauschalen geschlossen, welche die Kostenerstattung in Abhängigkeit von der zu erbringenden Leistung zwischen den beiden Vertragspartnern regelt. Die Leistungserbringung erfolgt in enger Zusammenarbeit mit den Mitarbeitern vor Ort durch regional zuständige Baudezernate oder einschlägige Spezialisten.

Übertragung auch in BB gesetzlich vorgesehen

Auch das Brandenburgische Straßengesetz sieht in einer analogen Regelung in § 46, Abs. 3 BbgStrG vor, dass die Landkreise durch Vereinbarung die Verwaltung und Unterhaltung der Kreisstraßen einschließlich des Um- und Ausbaues dem LS gegen Ersatz der entstehenden Kosten übertragen können. Die Rechte der Landkreise als Straßenbaulastträger bleiben von dieser Übertragung explizit unberührt. Mit dieser Regelung steht Land und Landkreisen eine gesetzliche Grundlage für ein Modell zur Überwindung der ineffizienten Doppelstrukturen in der Straßenverwaltung zur Verfügung. Allerdings macht von dieser Option in Brandenburg derzeit lediglich einer von 14 Landkreisen, der Landkreis Dahme-Spreewald, Gebrauch, obwohl die Vorteile einer solchen, rein funktional motivierten Aufgabenübertragung auf der Hand zu liegen scheinen:

Vorteile

Da Doppelungen in der Infrastruktur, die Optimierung der Auslastung von Personal, Fahrzeugen und Geräten sowie die Abhängigkeit von Dritten in der Wahrnehmung von Planungs- und Bauherrentätigkeiten reduziert werden, können beträchtlichen Einsparungen in den Gemeinkosten der beiden Ebenen realisiert werden. Durch die Übernahme zusätzlicher Kreisstraßennetze kann die Wirtschaftlichkeit des Straßenbetriebsdienstes insgesamt gesteigert werden, da die bisherige Fragmentierung der Netze und damit einhergehende erschwerte Bewirtschaftung aufgehoben wird. Lange, unproduktive Anfahrtswege auf Landes- und Bundesstraßen, wie sie für Kreismeistereien zur Erreichung "ihrer" Straßenabschnitt die Regel sind, können damit vermieden werden. An ihre Stelle kann eine professionelle, auf digitalisierter Routenplanung basierende und flächendeckende Bewirtschaftung treten. Auf dieser Grundlage konnte nach Aussagen aus dem Landkreis Dahme-Spreewald der LS

eine Kilometerpauschale für den vereinbarten Leistungsumfang in einer Höhe anbieten, die den bisherigen *laufenden* Kosten des Landkreises für diese Aufgaben entsprachen. Gemeinkosten, insbesondere notwendige Investitionen in die bauliche Infrastruktur der Straßenmeisterei konnten somit vom Landkreis unmittelbar eingespart werden.

Professioneller Servicedienstleister

Darüber hinaus sieht der Landkreis eine Reihe von weiteren Vorteilen in der Aufgabenübertragung, die sich auch in Aussagen von Interviewpartnern aus anderen Bundesländern wiederfinden. So steht den Landkreisen mit dem staatlichen Dienstleister ein sehr leistungsstarker und professioneller Partner zur Verfügung, der – wenn gewünscht – ein "rundumsorglos-Paket" bieten kann. So kann selbst die ambitionierteste Kreisstraßenmeisterei nicht im Ansatz auf ein ähnlich breites Spektrum an Qualifikationen seiner Mitarbeiter zurückgreifen, die darüber hinaus i.d.R. im Zweischichtdienst zur Verfügung stehen. Darüber hinaus besteht bei einem Landesbetrieb immer die Möglichkeit für Fach- oder Rechtsfragen auf Spezialisten zurückzugreifen. So könne man sich als Landkreis darauf verlassen, dass man dort auch bei verzwickten Situationen wisse, was man tue. Dies stelle eine deutliche Entlastung gerade in Notfallsituationen dar, bei denen ein eigenverantwortlich handelnder Landkreis i.d.R. improvisieren und externes Know-how einholen müsse. Auch steht für Schadensfälle wie bspw. Havarien mit Umweltgefährdung unmittelbar ein Bereitschaftsdienst mit Spezialausrüstung zur Verfügung. Im Alltag noch wichtiger sei aber, dass der staatliche Universaldienstleister über einen modernen und diversifizierten Fahrzeug- und Gerätepark verfüge und so eine deutlich effiziente Bewirtschaftung, bspw. die Pflege des Straßenbegleitgrüns mit sparsamem Personaleinsatz (Ein-Mann-Technik) oder die Durchführung kleinflächiger Flickarbeiten mit kostensparenden Techniken anbieten könne. Entsprechende Investitionen lohnen sich gerade für Landkreise mit kürzerem Streckennetz kaum.

Bedarfsgerechte Abrufung des Leistungsumfangs

Das in Brandenburg entwickelte Abrechnungsmodell zwischen Landkreis und LS bieten beiden Beteiligten weitere Vorteile. So zahlt der Landkreis zwar eine Kilometerpauschale (von derzeit € 4.795/km), allerdings werden die Kosten der tatsächlich geleisteten Arbeiten spitz abgerechnet. So ist einerseits für den Kreis eine verlässliche Haushaltsplanung möglich, andererseits können nicht verausgabte Mittel in Folgeperioden übertragen und bedarfsabhängig, bei notwendigen Leistungsspitzen (bspw. durch Notfalleinsätze, intensiven Winterdienst oder die Behebung von Sturmschäden) eingesetzt werden. Die flexible Terminierung von nicht zeitnah zu erledigenden Arbeiten dient hierbei als Puffer zur Glättung des vom LS geleisteten Aufwands.

Individuelles Leistungspaket

Neben diesen Leistungsmerkmalen wird ein großer Vorteil für die Landkreise darin gesehen, dass das Leistungsspektrum und die Qualität der erbrachten Leistungen sowie die Häufigkeit ihrer Erbringung flexibel mit dem Landesbetrieb ausgehandelt werden können. So ergibt sich für den

Landkreis die Möglichkeit zur Feinabstimmung des auf den Kreisstraßen gehaltenen Serviceniveaus. Durch die Definition von gewünschten Standards und die Priorisierung von Leistungen können Qualität und damit auch die Höhe der anfallenden Kosten vorab festgelegt werden. Über eine präzise Dokumentation der erbrachten Leistungen und deren Kosten sei darüber hinaus ein zeitnahes Controlling und ggf. die Anpassung von Leistungsniveaus und Schwerpunkten möglich. Bei ca. alle drei Monate stattfindenden Koordinationstreffen und gemeinsamen Streckenbefahrungen werden anstehende Aufgaben identifiziert und priorisiert. Dies erlaube die zielgenaue Steuerung der Dienstleistungen durch den Landkreis und die Vermeidung von Doppelarbeiten durch Überschneidungen von Unterhaltungsarbeiten (die in Dahme-Spreewald vom LS bis zu einem Betrag von 12.000 € eigenverantwortlich durchgeführt werden) und umfangreicheren investiven, vom Landkreis veranlassten Maßnahmen. Mit dieser Lösung bleibt die kommunale Selbstverwaltung vollständig erhalten und wird sogar gestärkt, da die Kompetenz zur Steuerung und Prioritätensetzung ohne Einschränkungen vollumfänglich auf der kommunalen Ebene liegt.

EK 5/4 Sperrfrist 17.05.2013

Überschaubare Nachteile

Mit der Übernahme des Straßenbetriebs für Kreisstraßen ist zwingend ein Personalübergang von den Landkreisen zum LS verbunden. Eine solche Leistungsausweitung wäre also für das Land respektive den Landesbetrieb vordergründig kontraproduktiv, was die Erreichung der gesetzten Personaleinsparziele betrifft (vgl. LRH Schleswig-Holstein 2007, S. 264). Diese enge betriebswirtschaftliche Sichtweise verkennt jedoch, dass einerseits die zusätzlichen Ausgaben vollständig durch Einnahmen von den Kreisen gedeckt würden und andererseits damit auch schon kurzfristig die Chance auf eine in der Summe für beide Partner wirtschaftlichere Aufgabenwahrnehmung besteht. Dass der LS in der Lage ist, die Integration übernommener Mitarbeiter zu leisten, wurde am Beispiel des ehemaligen Personals des Landkreises Dahme-Spreewald bereits bewiesen.

Zusammenfassung

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass die Übertragung von Aufgaben in Betrieb, Unterhaltung und Erhaltung sowie auch von Planungs- und Bauaufgaben auf den LS den Brandenburger Landkreisen durchgängig Vorteile bieten würde. Dass bisher lediglich ein Landkreis diese Option nutzt, kann vermutlich einerseits auf versunkene Kosten der Landkreise in eigene Infrastruktur, Bindungen an vorhandenes Personal und auf vertragliche Verpflichtungen gegenüber Dritten zurückgeführt werden. Andererseits sind Kostenvergleiche zwischen den bisherigen Modellen in den einzelnen Landkreisen und einem Angebot des LS aufgrund der sehr unterschiedlichen Leistungsportfolien und Qualitäten schwierig und erfordern einen entsprechenden politischen Willen auf Seiten der Landkreise. Insofern bleibt abzuwarten, ob zukünftig – mit Veränderung der kommunalen Haushaltssituation, dem neuerdings gel-

tenden brandenburgischen Vergabegesetz, das zwingend eine Beachtung des vorgeschriebenen Mindestentgeltes vorsieht, bei der Beauftragung Privater oder mit dem Wechsel von Entscheidern – diese Option an Attraktivität gewinnt. Die Risiken für die Landkreise sind auf jeden Fall überschaubar, können sie doch selbst die Konditionen aushandeln und auch nach einer verhältnismäßig kurzen Vertragslaufzeit das Betriebsmodell auch wieder wechseln. In Rheinland-Pfalz hat sich jedoch gezeigt, dass die staatliche Dienstleistung konkurrenzlos günstig sein kann: Die einzigen beiden Landkreise, die sich dort zeitweilig an der Übernahme des Betriebsdienstes in eigener Regie versuchten, beauftragten bereits nach kurzer Zeit wieder den Landesbetrieb.

4.5 Zusammenfassende Betrachtung der Modelle

Die überblicksartige Betrachtung der vier alternativen Modelle zur Organisation der Straßenbauverwaltung und insbesondere der betrieblichen und baulichen Unterhaltung, sowie der Instandhaltung und ggf. der Instandsetzung zeigt, dass es keinen Königsweg zur Organisation dieses Aufgabenbereiches gibt. Dies gilt in besonderem Maße für die Situation in Brandenburg, wo neben beträchtlichen "Altlasten" in Form umfangreicher neu zu kategorisierender Teile des "grünen Netzes" auch die Heterogenität der kommunalen Betriebsstrukturen zu berücksichtigen sind.

Das erste betrachtete Modell einer *Neuorganisation und Bündelung der Straßenbaulast* würde diese Probleme auf grundsätzliche Art angehen. Allerdings würde eine solche Neuordnung der Straßenbaulast – unabhängig davon, ob Land oder Kreise die Gesamtverantwortung übernehmen – beträchtliche Veränderungen in den Finanzströmen, aber insbesondere auch in den politischen Steuerungsmöglichkeiten der Akteure und der allgemeinen Risikoverteilung zur Folge haben. Diese Veränderungen stellen die wesentlichen Hindernisse bei der Umsetzung eines solchen Konzepts dar. Ihm werden deshalb nur sehr geringe Realisierungschancen eingeräumt.

Das zweite Modell einer *Privatisierung* wäre auf eine Neuorganisation des Betriebsdienstes beschränkt. Dieses Konzept wurde vor über 10 Jahren in Thüringen eingeführt und in mehreren anderen Ländern im Rahmen von Pilotversuchen getestet. In der Gesamtschau zeigt sich, dass dieses Modell aufgrund der ihm inhärenten Nachteile (Kostennachteile durch Umsatzsteuerbelastung und Gewinnstreben, hohe Vertragsanbahnungs-, Koordinations- und Überwachungskosten sowie geringer Preisdruck aufgrund hoher Markteintrittshürden für Wettbewerber) einem von der öffentlichen Hand bereitgestellten, schlank und innovativ geführtem Betriebsdienst unterlegen ist.

Die *Kommunalisierung* des Betriebsdienstes an Landes- und Bundesstraßen wurde in Baden-Württemberg und Sachsen realisiert. Dieses Modell

würde die Doppelstrukturen auf staatlicher und kommunaler Ebene reduzieren. Dennoch kann selbst ein stark konsolidiertes Kreismodell (5+1) keine mit dem LS vergleichbaren Zentralisierungsgewinne realisieren. Darüber hinaus löst ein solches Modell die Gesamtbetrachtung der Straße im Kontext ihres Lebenszyklus auf. Hierdurch entstehen beträchtlichen und dauerhaft anfallenden Koordinations- und Steuerungsprobleme zwischen der für ineinandergreifende Unterhaltungs- und Erhaltungsschritte verantwortlich zeichnenden staatlichen und kommunalen Ebene. Zur Vermeidung dieser Konflikte wäre der Einsatz eines rigiden Aufsichts- und Steuerungsinstrumentariums notwendig, welches jedoch wiederum die ohnehin stark begrenzten Gestaltungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene weiter einschränken würde.

Das letzte analysierte Modell einer *staatlichen Aufgabenwahrnehmung für die Kreisebene* entspricht konzeptionell dem Status quo. Bereits heute können kommunale Gebietskörperschaften auf freiwilliger Basis in ihrer Straßenbaulast liegende Aufgaben gegen Kostenerstattung auf den LS übertragen. Allerdings nimmt lediglich ein Landkreis diese Option wahr. Auch dieses Modell würde die Doppelstrukturen auf staatlicher und kommunaler Ebene reduzieren. Darüber hinaus wären Synergieeffekte durch Skalenerträge aufgrund spezialisierter und netzweiter Aufgabenwahrnehmung und optimierter Ausstattung möglich. Unter dem Eindruck einer sich rapide verschärfenden Haushaltssituation sollte dieses Modell jedoch zukünftig deutlich an Attraktivität gewinnen.

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen in den anderen Bundesländern und der bestehenden Strukturen in Brandenburg empfehlen die Gutachter daher auf eine *Kommunalisierung im Straßenwesen zu verzichten* und stattdessen das Modell der staatlichen Aufgabenwahrnehmung für die Kreisebene in Brandenburg attraktiver zu machen.

5 Zusammenfassung

Rahmenbedingungen sind fix

1. Die Aufteilung der Verantwortlichkeiten für das Straßennetz in der Bundesrepublik ist unter Fachleuten umstritten. Die derzeitigen Konzepte der Bundesauftragsverwaltung für Autobahnen und Bundesstraßen und die Fragmentierung der Landes- und Kreisstraßennetze bergen unnötige Schnittstellen. Da es keinerlei politische Absichten gibt, an dem System der Bundesauftragsverwaltung etwas zu verändern, beschäftigen wir uns in diesem Gutachten nur mit der Fragmentierung der Landes- und Kreisstraßennetze. Die im Gutachten diskutierenden „Modelle" dienen ganz überwiegend der Zusammenführung der Zuständigkeiten in betrieblicher und technischer Unterhaltung, versuchen also die vorhandenen Schnittstellen und Fragmentierungen zu minimieren.

Brandenburger Strukturen sind optimierungsfähig

2. In Brandenburg existieren im Straßenwesen vier sich überdeckende Betriebsnetze auf drei Ebenen. Die staatliche Ebene bewirtschaftet mit Autobahnmeistereien die Bundesautobahnen und mit Straßenmeistereien die Bundes- und Landesstraßen. Die Landkreise bewirtschaften mehrheitlich (Ausnahme Landkreis Dahme-Spreewald) die Kreisstraßen mit individuellen Strategien und extrem variierenden Anteilen an Fremdvergaben und eigenen Kapazitäten. Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden bewirtschaften ihre Gemeindestraßen ebenfalls mit eigenen Strukturen. Letzteres sollte aufgrund der Kleingliedrigkeit der dort vorhandenen Netze und der tatsächlich gegebenen und berechtigten Einflussmöglichkeiten der kommunalen Gemeinschaft auch so bleiben. Auf Landes- und Kreisebene bestehen Parallelstrukturen von Meistereien, die in überlappenden Zuständigkeitsbereichen operieren. Diese Doppelungen verursachen einen erhöhten wirtschaftlichen Aufwand, auch weil die bewirtschafteten Netze der Kreis-, Landes- und Bundesstraßen miteinander verflochten sind.

Fokus liegt auf Betrieb, Unterhaltung und Erhaltung

3. Bei der Betrachtung alternativer Modelle der Aufgabenwahrnehmung im Straßenwesen wird der Bereich Planung und Bau von Bundesfernstraßen im Rahmen der Auftragsverwaltung sowie von Landesstraßen nur am Rande betrachtet, da diese Aufgaben in allen Bundesländern in Sonderbehörden des Landes, Landesbetrieben oder in Regierungspräsidien wahrgenommen bzw. ihre Vergabe an Dritte von dort aus administriert wird. Der Fokus liegt auf dem Bereich *betriebliche und bauliche Unterhaltung* sowie ggf. der *Instandsetzung* des Straßennetzes. Hier ist die Form der Aufgabenwahrnehmung in den Bundesländern weniger eindeutig. Es wird mit unterschiedlichen Ansätzen versucht, die

EK 5/2 Sperrfrist 17.05.2013

vorhandenen Schnittstellen und Fragmentierungen durch eine Bündelung auf einer Ebene zu minimieren. So erfolgt in der Mehrzahl der Bundesländern die Straßenunterhaltung von Bundes- und Landesstraßen sowie von Kreisstraßen überwiegen *gemeinsam* durch staatliche Straßenbauämter oder Landesbetriebe (bspw. Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, NRW, Schleswig-Holstein). Dieser Weg ist jedoch in anderen Bundesländern (Baden-Württemberg, Sachsen) im Zuge der dortigen Verwaltungsreformen mit noch zu diskutierendem Ergebnis verlassen worden. Auch gibt es wiederholte Versuche, die betriebliche und technische Unterhaltung des Straßennetzes zu privatisieren (z.B. Thüringen). Betrachtet man die Erfahrungen mit diesen Modellen, zeigt sich folgendes Bild:

Privatisierung

- Die *Privatisierung des Betriebsdienstes* bzw. hierzu durchgeführte Ver-Versuche lieferten zwar wichtige Impulse für die Modernisierung des Straßenbetriebsdienstes, setzten also die staatlichen Behörden im positiven Sinne „unter Stress". Jedoch ist dieses Konzept aufgrund der mit ihm verbundenen Nachteile (Kostennachteile durch Umsatzsteuerbelastung und Gewinnstreben, hohe Vertragsanbahnungs-, Koordinations- und Überwachungskosten sowie geringer Preisdruck aufgrund hoher Markteintrittshürden für Wettbewerber) einem von der öffentlichen Hand bereitgestellten, schlank und innovativ geführtem Betriebsdienst unterlegen.

Kommunalisierung

- Die *Kommunalisierung des Betriebsdienstes in Baden-Württemberg und Sachsen* führte zu einer Trennung der ineinandergreifenden Tätigkeiten von Bau, Erhaltung, Unterhaltung und Betrieb. Das bekannteste auf diese Weise entstandene Defizit sind die in Baden-Württemberg breit diskutierten Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen der kommunalen Verantwortlichkeit für bauliche Unterhaltungs- und Instandhaltungsmaßnahmen sowie der staatlichen Verantwortlichkeit für die bauliche Erhaltung im Rahmen der Instandsetzung und der Erneuerung der Straßen. Vereinfacht dargestellt wird regelmäßig darüber gestritten, ob eine Schadensbeseitigung noch in den Bereich Unterhaltungs- und Instandhaltung fällt, oder bereits eine Erhaltungsmaßnahme im Rahmen der Instandsetzung und Erneuerung darstellt. Aufgrund der zwischen den Kreisen und den Regierungspräsidien gesplitteten Kostenverantwortung könnten erhebliche Anreize für beide Seiten bestehen, Kosten auf die jeweils andere Seite abzuwälzen. Auch sind Aussagen über mögliche Synergieeffekte aus der Zusammenführung der Kapazitäten der Landes- und der Kreisebene für Brandenburg schwierig, da hier die Ausgangslage der Landkreise sehr heterogen ist. Dies gilt sowohl bezüglich der

Topografie, der Länge des betreuten Netzes und der konkreten Zusammensetzung (Spuren, Breite, Radwege) und des Zustandes als auch bezogen auf die Bewirtschaftungskonzepte. Während teilweise noch "klassische" Bauhöfe bzw. Straßenmeistereien komplett mit Fachpersonal und Fahrzeugen vorgehalten werden und so teils Eigenleistungsquoten von 100% erzielt werden, verfügen andere Landkreise über keinerlei eigene Kapazitäten in der Straßenbewirtschaftung mehr und vergeben vollständig an Drittanbieter. Sicher ist, dass zur Realisierung von Synergieeffekten die *unterschiedlichen in den Kreisen praktizierten Betriebsmodelle* innerhalb einer verhältnismäßig *kurzen Übergangszeit* mit den vom Land überführten Personalkörper an den überlassenen Standorten der Straßenmeistereien *zusammen geführt werden müssten*. Insbesondere für Landkreise mit derzeit sehr hohen Fremdvergabeanteilen und geringen oder keinen Eigenkapazitäten macht dies eine Abkehr vom bisher praktizierten Konzept erforderlich. Dies könnte u.U. die vorzeitige Kündigung von privatrechtlichen Vereinbarungen erfordern. *Vor dem Hintergrund der Erfahrungen in den anderen Bundesländern und der bestehenden Strukturen in Brandenburg empfehlen die Gutachter daher auf eine Kommunalisierung im Straßenwesen zu verzichten.*

Dienstleistung durch Landesbetrieb

- Die *Übertragung von Aufgaben in Betrieb, Unterhaltung und Erhaltung sowie auch von Planungs- und Bauaufgaben auf den LS* würde dagegen den Brandenburger Landkreisen durchgängig Vorteile bieten. Sowohl in *Rheinland-Pfalz* als auch in *Hessen* sind gute Erfahrungen mit diesem Modell gemacht worden. Dass bisher lediglich ein Landkreis in Brandenburg diese Option nutzt, kann vermutlich einerseits auf versunkene Kosten der Landkreise in eigene Infrastruktur, Bindungen an vorhandenes Personal und auf vertragliche Verpflichtungen gegenüber Dritten zurückgeführt werden. Andererseits sind Kostenvergleiche zwischen den bisherigen Modellen in den einzelnen Landkreisen und einem Angebot des LS aufgrund der sehr unterschiedlichen Leistungsportfolien und Qualitäten schwierig. Insofern bleibt abzuwarten, ob zukünftig – mit Veränderung der kommunalen Haushaltssituation, dem neuerdings geltenden brandenburgischen Vergabegesetz, das zwingend eine Beachtung des vorgeschriebenen Mindestentgeltes vorsieht, bei der Beauftragung Privater oder mit dem Wechsel von Entscheidern – diese Option an Attraktivität gewinnt. Die Risiken für die Landkreise sind auf jeden Fall überschaubar, können sie doch selbst die Konditionen aushandeln und auch nach einer verhältnismäßig kurzen Vertragslaufzeit das Betriebsmodell auch wieder wechseln. Auch für den Landesbetrieb ergeben sich Vorteile durch die Entstehung von Synergieeffekten.

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen in den anderen Bundesländern und der bestehenden Strukturen in Brandenburg empfehlen die Gutachter daher auf eine *Kommunalisierung im Straßenwesen zu verzichten* und stattdessen das Modell der staatlichen Aufgabenwahrnehmung für die Kreisebene in Brandenburg attraktiver zu machen.

Verzicht auf Kommunalisierung in Brandenburg

4. Unabhängig von der Frage, wer den Betriebsdienst von Bundes-, Landes- und Kreisstraßen vollzieht, fällt bezogen auf das Verhältnis zwischen Landes- und Kreisstraßen im Vergleich mit den anderen ostdeutschen Bundesländern auf, dass Brandenburg über den *absolut höchsten Anteil an Landesstraßen* verfügt (66%). Prinzipiell müssten nach Aussage des LS rund 2.060 der 3.040 Straßenkilometer des „grünen Netzes" Kreis- oder Gemeindestraßen werden. Allerdings würde dies nach einer groben Abschätzung des Aufwandes, die ausgehend vom derzeitigen Zustand für die Erreichung des Ausbauzustandes einer Kreis- bzw. Kommunalstraße erforderlich wäre, ca. 510 Mio. € kosten. Eine Neuverteilung der Straßenbaulast auf diesem Wege erscheint daher wenig wahrscheinlich. Stattdessen muss eine für beide Seiten akzeptable und finanziell tragbare Lösung ausgehandelt werden, die nicht von dem vollen, theoretisch ermittelten Investitionsbedarfs durch das Land ausgeht und der kommunalen Ebene durch eine Prioritätensetzung in der Selbstverwaltung die Höhe und den Zeitpunkt des Anfallens der zu leistenden Investitionen in einem gewissen Rahmen selbst überlässt. In diesem Zusammenhang wäre auch darüber zu diskutieren, wie viel Spielraum für Flexibilität in der Unterhaltung das als Grundlage für die weiteren Straßenkategorien dienende Leistungsheft für den Straßenbetriebsdienst auf Bundesfernstraßen und die sich aus der Verkehrssicherungspflicht zwingend ableitenden Maßnahmen tatsächlich bieten. Wo eröffnet Standardabbau gerade an weniger befahrenen Straßen die Chance auf Kostensenkungen und wann führt Sparen am falschen Ende zu verfrühten Schäden an der Substanz? Zudem ist offensichtlich, dass insbesondere an den Betriebsdienst im engeren Sinne (Sommer- und Winterdienst, Reinigung) je nach Verkehrsbedeutung eines Straßenabschnitts unterschiedliche Anforderungen gestellt werden. In der Praxis unterscheidet sich der abgearbeitete Leistungskatalog zwischen Straßenkategorien, aber auch je nach durchführendem Akteur, deutlich.

Lösung für "Grünes Netz" notwendig

EK 5/2 Sperrfrist 17.05.2013

5. Durch die im Jahr 2005 stattgefundene Verschmelzung der vormals eigenständigen sieben Straßenbauämter zu einer einheitlichen Organisationseinheit (in Form eines Landesbetriebes) ist ein *erster wichtiger Schritt zur Erzielung von Synergieeffekten*, zur Straffung

Zentralisierung des LS richtiger Weg zur Kostenoptimierung

von Strukturen und zur strategischen Steuerung der SBV eingeleitet worden. Bereits im Vorfeld wurden sechs von 30 SM in Anlehnung an die Zielvorgabe „Straßenmeisterei 2000“ aufgelöst. Die Straßenbauverwaltung stand von Anfang an unter dem Druck drastischer Stelleneinsparungen (Einsparvorgabe für den LS von 32% zwischen 2005 und 2019). Die in Phase 2 der Unternehmensentwicklung zum 1.1.2013 umgesetzte neue Organisationsstruktur eines „Spartenmodells mit Zentralisierung von Fachaufgaben“ ist von daher *ein zweiter wichtiger Schritt, die bisher weitgehend eigenständige Niederlassungsstruktur weiter zu optimieren*. In der nun folgenden dritten Stufe der Reformentwicklung ab 2014 muss die Reorganisation der SM und der AM in den Blick genommen werden. Die *Fortsetzung der bisher vorgenommenen Schritte zur Zentralisierung von Kapazitäten erscheint ein richtiger und erfolgversprechender Schritt* zu sein, um die absehbaren Kapazitätslücken sowohl auf Ebene der Bauherrentätigkeit, als auch auf Ebene des operativen Betriebs der Straßen abmildern und auffangen zu können. Die Entwicklung einer überzeugenden Konzeption für diesen dritten Schritt der Unternehmensentwicklung ist die wesentliche Herausforderung für den LS in der nächsten Zeit. Bedenkenswerte Konzepte zur Bewältigung der absehbaren Personalengpässe sind das Konzept der *Kleinen Meisterei,* der *Mastermeisterei* sowie der *Mischmeisterei,* die jeweils auf ihre (teilweise) Anwendbarkeit für Brandenburg überprüft werden sollten.

Rahmenbedingungen für Neue Instrumente fehlen

6. Vor dem Hintergrund drastischer Einsparvorgaben und klassischer Steuerungslogiken funktioniert die durch die Betriebsform Landesbetrieb anvisierte Steuerung nach „modernen betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten und Denkweisen“ nicht so, wie ursprünglich intendiert. Zu beachten ist dabei, dass nach wie vor der Bundeshaushalt kameralistisch geführt wird und daher den neuen Steuerungsmechanismen nicht zugänglich ist. Ähnliche Probleme gibt es in vielen Bundesländern. Erfahrungen mit dem Einsatz von Neuen Steuerungsinstrumenten zeigen, dass diese dann zu scheitern drohen, wenn die Besonderheiten des öffentlichen Sektors nicht hinreichend berücksichtigt werden. Bezüglich der Einrichtung von Landesbetrieben bedeutet dies vor allem, dass ein Erfolg dieser Instrumente davon abhängig ist, ob sich die Rahmenbedingungen für das Agieren des Landesbetriebes wirklich verändert haben. Angesichts allgemeiner Haushaltssperren und einer Dominanz kameralistischer Steuerung mit klaren Sparvorgaben ist dies jedoch nicht der Fall. Prinzipiell wäre das Straßenwesen mit seinen klar definierten Leistungen grundsätzlich gut geeignet, um betriebswirtschaftliche Instrumente zur ihrer Steuerung einzusetzen. Theoretisch könnte eine transparente

Nutzung einerseits Politik und Öffentlichkeit helfen, Verständnis für die Kostenstruktur des Betriebes zu entwickeln und Leistungsanforderungen auf Basis dieser Preisinformationen neu zu priorisieren.

LS benötigt strategische Vision und Personalentwicklung

7. Die Einsparvorgaben für den LS sind derart rigide gehalten, dass keinerlei strategische Entwicklung des LS und insbesondere seines Personalkörpers möglich erscheint. Derzeit unterliegt der LS Einsparvorgaben jenseits der natürlichen Fluktuation. Darüber hinaus mussten und müssen eine größere Zahlen von Mitarbeitern aus dem Forstbereich übernommen werden. Somit baut der LS trotz kontinuierlichem Abbau von qualifiziertem Personal einen Personalüberhang auf. Dies macht eine aktive Personalentwicklung gänzlich unmöglich. Genau diese bräuchte der LS jedoch angesichts der anstehenden Herausforderungen. Eine solche *strategische Vision* muss klären, welches Profil der LS zukünftig haben soll, welche Aufgabenfelder auch bei einem deutlich schrumpfenden Personalkörper zwingend mit qualifiziertem Personal nachbesetzt werden müssen, wie die rapide Überalterung der Mitarbeiter in allen Bereichen des Betriebs bewältigt werden kann und wie relevantes Wissen in die Zukunft zu retten ist. Hierzu sind Einstellungskorridore für das, für die gewählte strategische Ausrichtung benötigte Fachpersonal notwendig.

Weniger Personal bedeutet nicht mehr Effizienz

8. Unkoordinierter Personalabbau „um jeden Preis", insb. durch Frühverrentung sowie Unterstützung der Wechselbereitschaft entzieht der Verwaltung systematisch Leistungsträger und strategisch relevantes Wissen, ohne – insbesondere bei verbeamteten Mitarbeitern, aber auch in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung – nennenswerte Kosteneinsparungen zu erwirtschaften. Häufig sind bei einer realistischen Betrachtung solcher Maßnahmen sogar negative Salden zu konstatieren. Auf Basis zahlreicher vergleichender Untersuchungen kann gefolgert werden, dass die Erstellung durch private Anbieter insb. von komplexen Aufgaben bspw. in Planung und Bauaufsicht, aber auch von Aufgaben, die mit hohen, nicht kalkulierbaren wirtschaftlichen Risiken verbunden sind (Winterdienste, Notfall-Bereitschaftsdienste), systematisch deutlich höhere Kosten verursacht, als die Eigenerstellung durch Mitarbeiter der öffentlichen Hand. Darüber hinaus sind Fremdvergaben bei ungenügender Steuerung mit großen Risiken für das Land behaftet. Kommt es durch das ungesteuerte Abschmelzen des Personals und zu einem unumkehrbaren Know-how-Verlust, so droht ein Kontrollverlust bei der Administrierung von investiven Maßnahmen (Planung, Ausschreibungen und Vergaben, Bauüberwachung und -abnahmen) mit beträchtlichen finanziellen Risiken für das Land. Insofern sollte ein

"gesunder" Mix an eigenen Kapazitäten und dem Zukauf von standardisierten, problemlos vergabefähigen Tätigkeiten sowie von Dienstleistungen zur Abdeckung von Spitzenlasten in allen Bereichen angestrebt werden. Als "gesunder", da kosteneffektiver Mix kann aus Sicht der Gutachter eine Abdeckung von rund *80% der Grundlast mit eigenen Kapazitäten* gelten. Dadurch behält die öffentliche Hand auch die notwendige Expertise in allen Aufgabenbereichen um strategisches Know-how zu schützen und Fremdvergaben überhaupt effektiv kontrollieren zu können.

EK 5/2 Sperrfrist 17.05.2013

Literaturverzeichnis

Ausgliederungsbericht 2004: Potsdam

Bauer, K (2008): Die Strassenbauverwaltung in Deutschland / Road administration in Germany. Strasse Und Autobahn 59(3). Kirschbaum Verlag

Bericht der Enquetekommission (2009): Zukunftsfähige Verwaltungs-, Gemeindegebiets- und Kreisgebietsstrukturen in Thüringen und Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen. Herausgegeben von Thüringer Landtag. Erfurt.

Bericht des Ausschusses für Verwaltungsoptimierung zum Stand der Verwaltungsmodernisierung im Land Brandenburg, Potsdam 2004

Beckers, Thorsten/Klatt, Jan Peter/Hirschhausen, Christian von (2004): Der Betriebsdienst auf Bundesfernstraßen: Reformoptionen, empirische Evidenz und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen, Berlin

Bogumil, Jörg u. a. (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin.

Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Holtkamp, Lars (2011): Vom Versuch, das Neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen. Verwaltung und Management. Wirkungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in NRW. Verwaltung & Management 4/2011, S. 171–180.

Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2008): Verwaltungspolitik in den Bundesländern: Vom Stiefkind zum Darling der Politik, in: Hildebrandt, A./Wolf, F. (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer. Politikfelder und Institutionenpolitik. Wiesbaden. S. 275-288.

Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2012): Gutachten zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben in Brandenburg. Stellungnahme im Auftrag der Enquetekommission „Kommunal- und Landesverwaltung - bürgernah, effektiv und zukunftsfest - Brandenburg 2020“ des brandenburgischen Landtages, Potsdam

BTB Baden-Württemberg (2010): Fünf Jahre nach der Verwaltungsreform in Baden-Württemberg. Ergebnisse einer Mitgliederbefragung.

Brandenburgisches Straßengesetz (BbgStrG): Http://www.bravors.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb_bravors_01.c.49147.de#11

Custodis, Franz (2012): Privatisierter Betriebsdienst im Rahmen eines A-Modells - Erfahrungen der Straßenbauverwaltung Straßenverkehrstechnik, 2012

Ebinger, Falk/Bogumil, Jörg (2008): Grenzen der Subsidiarität. Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern, in: Heinelt, H./Vetter, A. (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute. Wiesbaden, S. 165-195.

Eid, Reinhold/Fraunholz, Heinrich (2007): Straßenbetriebsdienst - Strategie, Konzepte, Perspektiven bau intern, 2007

FGSV (2012): Begriffsbestimmungen, Teil: Verkehrsplanung, Straßenentwurf und Straßenbetrieb, Ausgabe 2012

Fastenmeier et al. (2008): Maßnahmen gegen die psychischen Belastungen des Personals des Straßenbetriebsdienstes. Verkehrstechnik Heft V 175

Funck, Saskia (2008): Die Aufgabenauslagerung in Landesbetriebe im Bundesland Brandenburg und anderen ausgewählten Bundesländern. Potsdam.

Hassel, Hans-Karl (2012): Verkehrsverwaltungsrecht

Hessische Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen (2011): Einführung einer Spartenorganisation in der Hessischen Straßen- und Verkehrsverwaltung zum 1. Januar 2012, Wiesbaden

Jann, Werner/Wegrich, Kai/Bach, Tobias/Jantz, Bastian (2007): Nachhaltigkeit bei Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung in Brandenburg. Gutachten für den Sonderausschuss des brandenburgischen Landtags zur Überprüfung von Normen und Standards. Potsdam

Kiesel, Britta (2005): Wirkungsorientierte Steuerung einer Landesverwaltung: Strategisches Controllingkonzept für ein Bundesland. Dt. Univ.-Verlag.

Land Brandenburg (2011): Personalbedarfsplanung 2015 und ressortübergreifende Personalentwicklungsplanung für die brandenburgische Landesverwaltung.

LT-Drucksache 4/3410: Bericht über die Ergebnisse der Aufgabenkritik. Landtag Brandenburg, Potsdam

Landtag Brandenburg LT-Drucksache 5/5774: Personalbedarfsplanung 2018. Landtag Brandenburg, Potsdam

Landesbetrieb Straßenbau (2011): Geschäftsbericht 2010, Hoppegarten

Landesrechnungshof Brandenburg (2006): Jahresbericht 2006.

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (2007): Bemerkungen 2007.

Malina, Robert/Bockmühl, Eva/Rückert, Marian; Holzhey, Michael (2007): Neuordnung der Infrastrukturverantwortung für die Bundesfernstraßen. Im Auftrag von Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. BDI, Autobahn Tank & Rast Holding GmbH, Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden e.V., Bundesverband der Deutschen Zementindustrie e.V., Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V., Pro Mobilität – Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V.

Mattheß, Volker/Norkauer, Axel (2011): Pilotprojekt Privatisierung einer Straßenmeisterei in Hessen – Ein Rückblick. Straße+Autobahn 12/2011 S. 853-858.

MI Baden-Württemberg (2007): Verwaltungsstruktur-Reformgesetz (VRG); hier: Bericht der Landesregierung nach Artikel 179 Abs. 1 VRG. Mitteilung des Innenministeriums vom 18.09.2007. LT-Drs. 14/1740

Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr Brandenburg (MSWV) 2001: Bericht über die Umsetzung des Konzeptes zur Rationalisierung des Straßenunterhaltungs- und Betriebsdienstes im Land Brandenburg. „Straßenmeisterei 2000“, Potsdam

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport (2005): Abschlussbericht der Projektgruppe „Kommunalisierung von Straßenmeistereien des Landes Niedersachsen“.

Niedersächsischer Landtag (2006): Zukunft der niedersächsischen Straßenbauverwaltung. Mündliche Anfrage gemäß § 47 der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages vom 15.03.2006, LT-Drs. 15/2700.

Niedersächsischer Landesrechnungshof (2008): Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2008 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung.

Reuter, Hans-Reinhard (2013): Quo vadis Landesbetriebe, Vortrag auf 49.Fachtagung - „Aktuelle Probleme des Verkehrsbaus“ - Leipzig, 28. Februar 2013

Rommeswinkel, Heinrich Josef (2012): Privatisierter Betriebsdienst im Rahmen eines A-Modells - Erfahrungen aus Sicht eines Betreibers, Straße + Autobahn, 2012

RPE-Stra (2001): Richtlinien für die Planung von Erhaltungsmaßnahmen an Straßenbefestigungen, Ausgabe 2001. Köln: FGSV-Verlag.

Sächsischer Landkreistag (2012):. Enquete-Kommission Landtag Brandenburg Erfahrungsaustausch Aufgabenübertragung Straßenwesen BW, SN. Aktenvermerk. Vorbereitung Ref. IV.

SächsStrUIVO (2009): Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit zur Bestimmung der den Landkreisen und Kreisfreien Städten obliegenden Unterhaltungs- und Instandsetzungsaufgaben an Staats- und Bundesstraßen im Freistaat Sachsen (Sächsische Straßenunterhaltungs- und –instandsetzungsverordnung) vom 2. April 2009. Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt 5/2009.

Stern, Franz (2006): Kooperation der Straßenmeistereien. Die Straßenmeister. Jahresschrift 2006

Straube, Edeltraud/Krass, Klaus (2009): Straßenbau und Straßenerhaltung Ein Handbuch für Studium und Praxis 9., neubearb. Aufl. 2009, Berlin

Tegtbauer, Tatjana (2009): Vergangenheit und Zukunft der Straßenverwaltung, in: Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen. Heft 56, S. 17-24

ver.di (2013): Winterdienst muss Kernaufgabe bleiben, Veröffentlichung vom 18.2.2012

EK 5/2 Sperrfrist 17.05.2013

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Netzkonzept Landesstraßen 8
Abbildung 2: Straßenlängen in Brandenburg zum 1.1.2012 9
Abbildung 3: Landes- und Kreisstraßen im Bundesländervergleich 10
Abbildung 4: Systematik der Maßnahmen an Straßen 14
Abbildung 5: Niederlassungen Landesbetrieb Straßenwesen 21
Abbildung 6: Struktur des LS bis 2012 22
Abbildung 7: Personalentwicklung des LS seit Gründung 23
Abbildung 8: Anteil privater Winterdienstunternehmer 28
Abbildung 9: Struktur des LS ab 2013 30
Abbildung 10: SM und AM nach Regionen 31
Abbildung 11: Fremdvergabeanteile der Kreise 35
Abbildung 12: Mitarbeiter im Straßenbau in den Kreisen 36

Abkürzungsverzeichnis

AM	Autobahnmeisterei
BbgStrG	Brandenburgischen Straßengesetzes
EK	Enquetekommission
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LBV	Landesamt für Bauen und Verkehr
LHO	Landeshaushaltsordnung
LS	Landesbetrieb Straßenwesen
MIL	Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft
MI	Ministerium des Innern
MSWV	Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr
SBV	Straßenbauverwaltung
SM	Straßenmeisterei
TöB	Träger öffentlicher Belange

Anlagen

Anlage 1: Bundesmittel, Landesmittel, Förderung kommunalen Straßenbaus in Brandenburg

Bundesmittel 2005 bis 2012 in Mio. €:

Zweckbestimmung	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bau	220,6	205,7	210,0	215,3	265,9	212,8	226,7	208,4
Betriebsdienst	46,3	46,5	45,9	49,6	54,6	58,0	60,4	55,9

Landesmittel 2005 bis 2012 (inkl. EFRE) in Mio. €:

Zweckbestimmung	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (*)
Planungsmittel Bundesfernstraßen	30	22	23	27	27	29	26	28
Planungsmittel Landesstraßen	8	6	10	11	14	10	9	6
Baumittel Landesstraßen	77	75	86	85	99	57	80	71
Betriebsdienst	30	38	48	40	51	56	44	37

(*) – Jahresabschluss noch nicht erfolgt

Förderung kommunaler Straßenbau 1991 – 2012 (Aufbau Ost, GVFG, EntflechtG) in Mio. €:

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
110,6	211,5	159,1	96,4	71,1	47,9	39,7	39,1	37,8	38,9	37,0

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
47,8	40,6	31,7	43,0	40,4	35,5	34,8	33,8	32,9	32,9	32,9

Gesamt 1991-2012: 1.295,4 Mio. €

Anlage 2: Tätigkeitskatalog einer Straßenmeisterei

Leitung der Straßenmeisterei

Personaleinsatz und -fürsorge, wie z. B.
• Führen von Mitarbeiter/innen - Gesprächen
• Sichern der Einhaltung von Vorschriften zur Arbeitszeit, Freistellung
• Koordinieren der Fortbildung im Verantwortungsbereich
Wahrnehmen *von* Arbeitgeberpflichten, Insbesondere die übertragenden Aufgaben nach §§ 7 und 13 ArbSchG, den Unfallverhütungsvorschriften im dienstlichen Verantwortungsbereich hinsichtlich des Gesundheits-, Arbeits-, und Brandschutzes
• Erarbeiten von Arbeitszeugnissen
- Personalentwicklung
• Durchführen der praktischen Ausbildung in der SM {Azubis, BRef., Studien- und Schülerpraktikanten)
• Erstellen von Ausbildungsplänen für die praktische Ausbildung der Azubis
• Erarbeiten der fachlichen Beurteilung der Azubis
- Personalverwaltung
• Prüfung der sachlichen Richtigkeit der für die SM erfassten Arbeitszeiten
- Planung, Steuerung und Kontrolle der Kerngeschäftsprozesse
• Ermitteln des Handlungsbedarfes zum Aufgabengebiet sowie Oberwachen der Arbeitsabläufe in der SM hinsichtlich der Einhaltung der technischen, organisatorischen und qualitätsmäßigen Parameter
• Steuern des Arbeitsablaufes durch Festlegen von Aufgabenschwerpunkten, Prioritäten und Terminen und fachliche Anleitung/ Einweisung der unmittelbar nachgeordneten Dienstkräfte
• Planung - Personal- und Unternehmereinsatz - Erstellen ·von Winterdienst- und Streckenkontrollplänen sowie für die ·Wartung bis hin :zu tagesscharfer Planung.
• Erarbeiten und Umsetzen-von Optimierungansätzen {z. B. Schichteinsatz bei der Rasenmahd)
- Erstellung von· Stellungnahmen, Analysen (z.B.. zu den Kennziffern der. KLR), Berichten und Statistiken für die Niederlassungen zur Weiterleitung an die Zentrale des LS nach Abforderung
- Fachliches Mitarbeiten in Arbeitskreisen zur Produktentwicklung (z. B. FGSV - Qualitätsmanagement)

AK 5/2 Stand: 17.09.2013

Unterstützungsprozesse

a) Innerer. Dienst SM

- Gebäudemanagement in Abstimmung mit der NL:
Bedarfsfeststellung, Überwachung der Leistungserbringung und Feststellung der sachlichen Richtigkeit für
• Kleine Unterhaltungsmaßnehmen (bls.5 T€): einschl. der Veranlassung von Havariebeseitigungen in Absprache mit der NL bzw. durch Vergabe von Fremdleistungen
• Große Baumaßnahmen SM (über 5 T€): einschl. der ~Objektbegehung und Unterstü1zung des Brandenburgischen Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen {BLB) und der NL bei der Abnahme
• Außen- und Innenreinigung von Räumen Streuen Im Objekt
• Einbruchsicherheit *J* Wachschutz (ohne Feststellung der sachlichen Richtigkeit)
• Ver- und Entsorgung SM - Leitungsgebundene Medienver- und -entsorgung
• Beschaffung Heizöl: elnschl. Abstimmung mit der NL und Vergabe
• Abfallentsorgung
Ohne Bedarfsfeststellung:
• Grundstücks- und Gebäudesicherheit, einschl. Bandschutz im Objekt: Sicherstellen der Verkehrssicherungspflicht im Objekt

• Überwachungsbedürftige Anlagen SM und Liegenschaften (Wartungsverträge}
• Sonstige Gebühren und Steuern (z. B. Kehrgebühren, Grundsteuern, Abgaben an Wasser- und Bodenverbände u. a.)

- Allgemeine Serviceleistungen Beschaffung und Verwaltung:

Bedarfsfeststellung, ggf. Überprüfen der festgestellten Bedarfe durch unterstellte Dienstkräfte, Überwachung der Leistungserbringung und ggf. Feststellung der sachlichen Richtigkelt für die
• Beschaffung von Ge- und Verbrauchsgegenständen (inkl. Schmierstoffe für Werkstatt)
• Beschaffung Material für die Leistungsbereiche·1 – 5 (befestigte Flächen, Grünpflege, Straßenausstattung, Reinigung, W1nterdienst, z. B. Kiese, Sole, Splitte etc.)
• Beschaffung Werkstatt (Filter, Klelnersatztalle, etc.): einschl. der Budgetprüfung und Unterzeichnung von Bestellscheinen
• Beschaffung Kraftstoff in Abstimmung mit der NL • bei eigener Tankstelle, *bzw.* bei. Fremdtankstelle
• Post- und Telekommunlkatlonsdlenste, Vervielfältigung und Foto-, Schreibarbejten, Registratur und· Archiv

- Fahrbereitschaft (komplette PKW-Verwaltung):

• Beschaffung von PKW: Bedarfsfeststellung in Abstimmung mit. der NL·und Zulassung bzw. Veranlassung der Zulassung bei StVA
• Aussonderung PKW:
bei Verkauf: Übergabe an Käufer bei Abholung;
bei ·Entsorgung: Vergabe des Entsorgungsauftrages, Feststellung der sachlichen Richtigkeit und Abmeldung bzw. Veranlassung der Abmeldung bei StVA
• Instandhaltung und Unterhaltung der PKW sowie HU und AU: Feststellung der sachlichen Richtigkelt ·
• Fahrerangelegenheiten:
Überprüfung der Fahrtauglichkeit bei Verdacht, stichprobenhafte Kontrolle auf Vorhandensein der. Führerscheine
• Bestandsverwaltung PKW:
Sicherstellen der Messbelegerfassung (Tankdaten, Betriebsstunden und Kilometerstände)

b} Internes-und externes-.Rechnungswesen

- KLR/CO
• Sicherstellen der ordnungsgemäßen Dateneingaben·und Zusammenfassungen
- Allgemeine Angelegenheiten Finanzen
• Budgetverwaltung:
Laufende Überwachung der Leistungserbringung, Ausgabenbestand und Auskömmlichkeit, ggf. Beantragung zusätzlicher und Melden freier Mittel
- Finanzplanung
• Erstellen von Zuarbeiten zum Haushalts- und Wirtschaftsplan:
Kalkulation der Erträge und-.Aufwendungen sowie Auszahlungen für. Planungsperiode (Landeshaushalt umfasst auch· Erträge ·und Aufwendungen für Kreisstraßen)
- Abrechnung von Leistungen gegenüber Dritten
• Sicherstellen der ordnungsgemäßen Erfassung der Leistungen durch unterstellte ·Dienstkräfte

c) Management Fahrzeuge Maschinen·und Geräte (FMG)

- Beschaffung·von FMG:
Bedarfsfeststellung in Abstimmung mit der NL und Zulassung bzw. Veranlassen der Zulassung bei StVA
-Aussonderung von FMG:
Zuarbeit zur Wirtschaftlichkeitsberechnung für die NL; bei Verkauf: Übergabe an Käufer bei Abholung; bel Entsorgung: Vergabe des- Enfsorgungsauftrages, Feststellung
der·sachlichen Richtigkeit und Abmeldung bzw. Veranlassung der Abmeldung bei StVA
- lnstandhaltung und Unterhaltung FMG sowie KU, AU und Sicherheitsprüfung

Vergabe von Fremdlelstungen und Feststellung der sachlichen Rlchtigkeit
- Fahrerangelegenheiten:
Überprüfung der Fahrtauglichkeit bei Verdacht, Stichprobenkontrolle auf Vorhandensein der Führerscheine
- Bestandsverwaltung FMG:
Sicherstallen der Messbelegerfassung (Tankdaten, Betriebsstunden und Kilometerstände)

Kerngeschäftsprozesse

a) Neu-, Aus- und Umbaumaßnahmen sowie Erneuerung mit Grunderwerb und geschlossener Entwässerung

- **Ermittlung der Leistungen und Mengen** für die zu erstellenden Baulastträgervereinbarungen für Neu-, Um- und Ausbaumaßnahmen in Ortsdurchfahrten
- **Erarbeiten von Stellungnahmen** auf der Grundlage vorhandener Ortskenntnisse zur Unterhaltungsfähigkeit (inkl. VSP), zur Verkehrsführung und zur Koordinierung der Bauaktivitäten/ Verkehrsraumeinschränkungen für die:
  - Blanungsstufe 1 – Entwursplanung/ Entwursgenehmigung und Naturschutz und Landschaftspflege (LBP)
  - Planungsstufe 2 – Bauwerksplanung
  - Bauvorbereitung – Ausführungsplanung (LV erstellen)/ Verbindungsunterlagen
- **Bauausführung – Bauüberwachung (UA)**
  - Sicherstellen der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung hinsichtlich der Qualitätsüberwachung, des Bauablaufs, der Verkehrsregelung, -sicherheit, der Aufmaßerstellung
  - Objektbegehungen zur Mängelfeststellung vor Ablauf der Verjährungsfrist der Mängelansprüche Strecke, ggf. auch Brücke einschl. Mängeldokumentation in Abstimmung mit der NL

b) Erhaltung

Betriebliche Erhaltung

- **Kontrolle**
  - Streckenkontrolle:
    Planung und Überwachung der zur Aufrechterhaltung des verkehrssicheren Zustandes des Straßennetzes erforderlichen Arbeitsprozesse, z.B. durch Auswertung der festgestellten Straßenzustände und ggf. Veranlassung der Beseitigung von Schäden und Mängeln
  - Bauwerksüberwachung (Nr. 6 nach DIN 1076); ggf. Durchführen der jährlichen Besichtigung und Sicherstellung der laufenden Beobachtung
  - Baumschau und Baumkontrolle: Teilnahme an Baumschauen
- **Wartung (betriebliche Unterhaltung)**
  - Eigen- und Fremdüberwachung Leichtflüssigkeitsabscheider (LFA), Sandfang, Regenrückhaltebecken, Hebeanlagen: Sicherstellen der laufenden Messungen und der Protokollerstellung;
  - Bei Fremdüberwachung: Vergabe der Fremdüberwachung
  - Wartung – Grünpflege/ Straßenausstattung/ Reinigung

  Bei Fremdvergabe: siehe „Fremdvergabe Wartung, Instandhaltung und Instandsetzung inkl. Erneuerung ohne Grunderwerb und Entwässerung, außer LB3 (Wartung und Instandhaltung der Straßenausstattung)“ – siehe b) Erhaltung, letzter Anstich

Bauliche Erhaltung

- **Instandhaltung (Bauliche Unterhaltung):**
  Beteiligung Träger öffentlicher Belange bei
  - Sofortmaßnahmen am Straßenkörper

- Substanzerhaltende Maßnahmen an befestigten und unbefestigten Flächen

bei Fremdvergabe Instandhaltung: siehe

- **Instandsetzung bzw. Erneuerung (UA) <u>ohne Grunderwerb</u> und ohne geschlossene Entwässerung**
  - Erstellung Baulastträgervereinbarungen für Instandsetzungen in Ortsdurchfahrten: Ermittlung der Leistungen und Mengen
  - Planungsstufe 1 – Grundlagenermittlung/ Vorplanung:
    Beteiligung Träger öffentlicher oder privater Belange
  - Planungsstufe 2 – Baugrund- und hydrologische Untersuchungen: Bedarfsfeststellung und –anforderung
  - Vermessung: Bedarfsfeststellung
  - Bauvorbereitung – Ausführungsplanung/ Verdingungsunterlagen
  - Bauausführung – Bauüberwachung (UA):
    Objektbegehungen zur Mängelfeststellung vor Ablauf der Verjährungsfrist der Mängelansprüche Strecke, ggf. Brücke einschl. Mängeldokumentation in Abstimmung mit der NL
    bei Fremdvergabe Instandsetzung: siehe „Fremdvergabe Wartung, Instandhaltung und Instandsetzung inkl. Erneuerung ohne Grunderwerb und Entwässerung, außer LB3 (Wartung und Instandhaltung der Straßenausstattung)“ – siehe b) Erhaltung, letzter Anstich
- **Visuelle Zustandserfassung der Bundes- und Landesstraßen**
  - Sicherstellen der Inaugenscheinnahme der Fahrbahn, Schadenvermessung und der Eintragung in Formblätter
- **Fremdvergabe Wartung, Instandhaltung und Instandsetzung inkl. Erneuerung <u>ohne Grunderwerb</u> und Entwässerung, außer LB3 (Wartung und Instandhaltung der Straßenausstattung):**
  - Freihändige Vergabe von Bauleistungen:
    Bedarfsfeststellung, Budgetprüfung, Prüfung und Wertung der Angebote; bis 2500 Euro: Unterzeichnung von Bestellscheinen; Einweisung der AN Bauüberwachung (UI)
    Überwachen der Verkehrsregelung und Verkehrssicherheit; bis 2500 Euro: fachliche Prüfung von Nachtragsverlangen/ -angeboten;
    über 2500 Euro: Erstellen eines Prüfvermerkes und Weiterleitung an NL; Abnahme der Leistungen, ggf. Prüfen der Aufmaße und Feststellung der rechnerischen und sachlichen Richtigkeit
  - Förmliche Vergabe von Bauleistungen über 2500 Euro bis Schwellenwert:
    Bedarfsfeststellung, Budgetprüfung, Erstellung von vergabe-/ haushaltsrechtlichen Vermerken, fachtechnische Unterstützung der NL bei der Angebotswertung und Teilnahme am Bietergespräch, Einweisung der AN
    Bauüberwachung:
    Überwachen der Verkehrsregelung und Verkehrssicherheit, fachliche Prüfung von Nachtragsverlangen/ -angeboten, Erstellen eines Prüfvermerkes und Weiterleitung an NL; Abnahme der Leistungen, ggf. Prüfen der Aufmaße und Feststellen rechnerischer und sachlicher Richtigkeit
  - Förmliche Vergabe für Bauleistungen bei Rahmenverträgen:
    Bedarfsfeststellung, Zuarbeiten zum LV (Mengen, Positionen) erstellen, Budgetprüfung, fachtechnische Unterstützung der NL bei der Angebotswertung und Teilnahme am Bietergespräch, Unterzeichnen des Bestellscheins, Einweisung der AN
    Bauüberwachung:
    Überwachen der Verkehrsregelung und Verkehrssicherheit, fachliche Prüfung von Nachtragsverlangen/ -angeboten, Abnahme der Leistungen, ggf. Prüfen der Aufmaße und Feststellen rechnerischer und sachlicher Richtigkeit

c) Straßenverwaltung

EK 6/19 Sperrfrist 17.05.2019

Wasser- und Bodenverbände:

Teilnahme und Stimmabgabe bei Mitgliederversammlungen sowie Teilnahme an Gewässerschauen

Schadensbearbeitung

- **Mitwirkung bei der Bearbeitung von Schadenersatzansprüchen der SBV gegen Dritte**
  - Anfahrschaden Baum:
    bei Gefahr in Verzug: Entscheidung über Sicherungsmaßnahmen (insbesondere Fällung); ggf. Klärung mit der Polizei bei unbekanntem Verursacher oder unvollständigen Schadensdaten
  - Wurzelschaden:
    Schadensverursachende Bauarbeiten sind noch im Gange – ggf. Erteilung Baustopp, Ortstermin mit der Unteren Naturschutzbehörde und StVA und Zuarbeit bei Beauftragung von Gutachten; bei Gefahr in Verzug: Entscheidung über Sicherungsmaßnahmen (insbesondere Fällung)
  - Bei Beschädigung von Verkehrseinrischungen (Bauwerke, Leiteinrichtungen und Verkehrszeichen, Fahrbahnschäden und –verunreinigungen):
    Entscheiden über Sicherungsmaßnahmen/ Sofortmaßnahmen zur Schadensbeseitigung sofern die SM über entsprechende Voraussetzungen verfügt; bei Gefahr in Verzug: Erfassung und Errechnung der Aufwendungen zur Schadensbeseitigung
- **Mitwirkung bei der Bearbeitung von Schadenersatzansprüchen Dritter gegen Land und Bund**
  - Verletzung der Straßenverkehrssicherungspflicht (SVSP) durch Bäume, Rasenmahd, Fahrbahnschäden, Fremdkörper auf Fahrbahn, Verkehrszeichen, Baustellen, Glätte (Winter) sowie bei enteignungsgleichem und enteignendem Eingriff durch Erschütterungen bei Verkehr und bei Wasserschäden: Erarbeiten von Stellungnahmen einschl. Ortsbesichtigung (Fotos anfertigen)

Straßenverkehrsrecht und Verkehrssicherheit

- **Unfallkommission und Verkehrsschauen:**
  - Teilnahme an den Besprechungen der Unfallkommission; Teilnahme an Verkehrsschauen der Straßenverkehrsbehörden
- **Verkehrsrechtliche Anordnungen allgemeiner Art:**
  Stellungnahme im Rahmen der Anhörung zur Anordnung
- **Beantragen von verkehrsrechtlichen Anordnungen von Beschilderungen, Markierungen etc.:**
  - Vorbereitung, Durchführung und Nachweisführung der Aufstellung von Beschilderungen
- **Verkehrsregelung bei Un- und Katastrophenfällen**
  - Ermittlung der erforderlichen Beschilderung (Straßensperren, Umleitungen, etc.)
  - Abstimmung mit der NL (SG 33)
  - Anweisen der Aufstellung von Beschilderungen (in schwierigen Fällen vor Ort)
  - Erstellung von Anträgen auf nachträgliche Anordnung
- **Beschilderungen für Veranstaltungen**
  - Verkehrsrechtliche Anordnung durch Straßenverkehrsamt:
    Sicherstellen der Kontrolle der vorhandenen Beschilderungen
- **Verkehrsregelung Arbeitsstellen**
  - Bei Arbeitsstellen von Fremdunternehmen ohne Anhaltspunkte für (drohende) Verstöße: (stichprobenhafte) Überwachung der Einhaltung der verkehrsrechtlichen Anordnung im Rahmen der Streckenkontrolle, Aufforderung bei Verstößen zur Abstellung sowie ggf. Dokumentation von Weiterleitung an NL (Ausschluss von der Vergabe, OWIG)
- **Sondernutzung nach §29 STVO (inkl. GST)**

- Stellungnahme im Rahmen der Anhörungen, Anordnung der Kontrolle nach Durchführung der Sondernutzung

Sondernutzung, sonstige Nutzung und Anbau

- **Genehmigungsverfahren Sondernutzung und Sonstige Nutzung:**
  - Stellungnahme im Rahmen der Anhörung und Zuarbeit der Auflagen bei Zufahrten; Entgegennahme der Anmeldung der Bauarbeiten bei genehmigten Zufahrten oder Leitungsverlegungen und sporadische fachliche Überwachung der Bauausführung, Überwachung der Verkehrssicherung, Abnahme, Kontrolle Verdichtungsnachweise, Eignungsprüfungen (Material), Schleppkurven, Sichtdreiecke, Verkehrszeichen und Markierung sowie Entwässerung
- **Illegale Sondernutzung und sonstige Nutzung:**
  - Prüfung der von den Dienstkräften erstellten Dokumentation, Weitergabe der Daten an die NL
- **Anfragen, Beschwerden und Hinweise Dritter, Stellungnahmen zu Planungen Dritter (Baubegleitplanung):**
  - Bearbeitung von Anfragen Dritter
- **Straßeninformationsbank (SIB)**
  - Sicherstellen der Datenpflege
- **Straßenverkehrszählung (5-jährig oder objektbezogen):**
  - Sicherstellen der ordnungsgemäßen Ausführung bei Eigenleistung

d) Winterdienst

- **Koordinieren und Überwachen der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung bei Eigenleistungen der SM**
  - Kontrollfahrten
  - Fahrbahnen Streuen
  - Fahrbahnen Räumen und Streuen
  - Auf- und Abbau von Schutzeinrichtungen (Schneezäune sowie Gefahr- und Schneezeichen)
- **Fremdvergabe Winterdienst**
  - Festlegen der Strecken für die Fremdvergabe
  - Erarbeiten der Anforderungen an die Technologie (FS 30, Streukies etc.) sowie Reaktionsgeschwindigkeiten etc.
  - Fachtechnische Unterstützung der NL bei der Angebotswertung inkl. Teilnahme am Bietergespräch
  - Abrufe vornehmen
  - Stichprobenhafte Kontrolle der Leistungserbringung
  - Feststellen der sachlichen Richtigkeit

EK 5/2 Sperrfrist 17.05.2013