

Mitteilung

des Rechnungshofs

Beratende Äußerung „Straßenbetriebsdienst an Landesstraßen“

Schreiben des Rechnungshofs vom 11. August 2016, Az.: V-1304T00000-1401.56:

Als Anlage übersende ich Ihnen gemäß § 88 Absatz 2 der Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg die Beratende Äußerung des Rechnungshofs „Straßenbetriebsdienst an Landesstraßen“.

Munding

Präsident

Beratende Äußerung

Straßenbetriebsdienst an Landesstraßen

Bericht nach § 88 Absatz 2 Landeshaushalts-
ordnung

August 2016



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung.....	6
1 Ausgangslage.....	7
2 Aufgaben des Straßenbetriebsdienstes	9
2.1 Betrieblicher und baulicher Unterhalt	9
2.2 Das Leistungsheft für den Straßenbetriebsdienst	10
2.3 Fachtechnisches Berichtswesen	12
2.4 Tätigkeits- und Kostenschwerpunkte des Straßenbetriebsdienstes	13
2.4.1 Grünpflege.....	15
2.4.2 Winterdienst	17
3 Finanzierung, Mittelverteilungsschlüssel und Mittelverwendung.....	18
3.1 Finanzierung.....	18
3.2 Mittelverteilungsschlüssel.....	19
3.3 Mittelzuweisung, Abrechnung des Betriebsdienstes und Nachweis der Mittelverwendung	20
4 Organisation der Straßenbaubehörden der Landkreise.....	22
4.1 Personal	22
4.2 Gerätehöfe, Straßenmeistereien, Werkstätten	23
4.3 Fahrzeug- und Geräteausstattung	24
5 Feststellungen zum Handeln der Straßenbauverwaltung des Landes.....	25
5.1 Ein Straßenbetriebsdienst-Controlling des Landes besteht nicht	26
5.2 Das derzeitige Instrumentarium des Landes zur Mittelverteilung und Abrechnung ist unzulänglich	27
5.2.1 Der bis 2013 geltende Verteilungsschlüssel bot keinen Anreiz für wirtschaftliches Handeln	27
5.2.2 Der seit 2014 geltende Verteilungsschlüssel gewährleistet nach wie vor keine sachgerechte Mittelverwendung.....	28
5.2.3 Das Abrechnungssystem der gemeinschaftlichen Straßenunterhaltung ist nicht transparent und nicht nachvollziehbar.....	31
5.2.4 Die Mittelverwendungsnachweise sind für die Verteilung und Abrechnung der Betriebsdienstmittel bedeutungslos.....	34
5.3 Das Land kann die Verwendung der Betriebsdienstmittel nur ansatzweise steuern.....	35
5.3.1 Der Anlagenbestand ist nicht erhoben worden	36
5.3.2 Die Häufigkeit der Leistungen ist vom Land nicht vorgegeben worden	37
5.3.3 Die Kosten der Leistungen sind nicht bekannt.....	37

5.4	Ein Qualitätsmanagement findet nicht statt	38
6	Empfehlungen	39
6.1	Das Controllingssystem für den Straßenbetriebsdienst ist vom Land zügig einzurichten	39
6.2	Die Grundlagen für die Einführung einer ergebnisorientierten Steuerung sind zu schaffen	40
6.3	Eine ergebnisorientierte Steuerung ist aufzubauen	41
6.3.1	Der Anlagenbestand ist zu erheben	43
6.3.2	Die Turnusse der Leistungen sind vorzugeben	46
6.3.3	Das Land muss die Kosten der einzelnen Leistungen bestimmen	47
6.4	Die Mittelverteilung für den Winterdienst sowie nicht streckenbezogene Tätigkeiten ist zu regeln	50
6.5	Die ergebnisorientierte Steuerung ist schrittweise einzuführen	51
6.6	Die Straßenbauverwaltung des Landes hat ein Qualitätsmanagement einzurichten	53
7	Stellungnahme des Ministeriums	54
8	Schlussbemerkung	55

Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 1: Personalstunden der Straßenmeistereien der Landkreise für den betrieblichen und baulichen Unterhalt an Landesstraßen, 2013	14
Abbildung 2: Personalstunden der Land- und Stadtkreise für Tätigkeiten des betrieblichen und baulichen Unterhalts an Landesstraßen, 2013	14
Abbildung 3: Kosten der Land- und Stadtkreise für Tätigkeiten des betrieblichen und baulichen Unterhalts an Landesstraßen in Euro	15
Abbildung 4: Haushaltsansatz für den betrieblichen Unterhalt 2005 bis 2017 in Mio. Euro	18
Abbildung 5: Betrieblicher Unterhalt je Betriebskilometer 2005 bis 2017 (Euro)	19
Abbildung 6: Zu betreuende Betriebskilometer je Betriebsdienstmitarbeiter	23
Abbildung 7: Ausgaben für die Fahrzeug- und Geräteausstattung in Euro nach der Verwaltungsstrukturreform (2005 bis 2013) im Mittel je Jahr	25
Abbildung 8: Zuweisungen an die Landkreise je bewertetem Kilometer in Euro für den betrieblichen Unterhalt der Landesstraßen 2015	30
Abbildung 9: Zuweisungen an die Stadtkreise je bewertetem Kilometer in Euro für den betrieblichen Unterhalt der Landesstraßen 2015	31
Abbildung 10: Anteil Direktaufwand an den Gesamtausgaben der Landkreise 2012 für den betrieblichen Unterhalt der Landesstraßen in Prozent	32
Abbildung 11: Kosten in Euro je Kilometer „Bankette an Fahrbahnen mähen“	42
Abbildung 12: Vergleich der Mittelzuweisungen nach Netzlänge und Leistungsmenge in Mio. Euro	43
Abbildung 13: Turnusermittlung mittels Median für die Leistung „Bankette an Fahrbahnen mähen“ (Zahlen fiktiv)	47
Abbildung 14: Ermittlung des Median der Kosten für die Leistung „Mäharbeiten im Intensivbereich“ (Euro/1.000 m ²) (Zahlen fiktiv)	49
Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 1: Leistungen des Straßenbetriebsdienstes	10
Tabelle 2: Leistungsbereiche des Leistungsheftes für den Straßenbetriebsdienst auf Bundesfernstraßen und Landesstraßen mit Ergänzungen Baden-Württemberg	11
Tabelle 3: Beispiele für die Abgrenzung zwischen betrieblichem und baulichem Unterhalt	11
Tabelle 4: Leistungsgruppen des Betriebsdienstes im Rahmen des Berichtswesens (fachtechnische Berichte)	13
Tabelle 5: Verteilungsschlüssel: Kostenanteile der Zuweisung	20
Tabelle 6: Kostenanteile 2015	20

Tabelle 7:	Beispiel für die Verknüpfung von Anlagenbestand und Leistungskatalog für den Bereich Grünpflege.....	45
Tabelle 8:	Beispiele für Leistungseinheiten	48
Tabelle 9:	Beispiele für die Kosten von Leistungseinheiten (Zahlen fiktiv).....	49
Tabelle 10:	Leistungsbereiche der nicht streckenbezogenen Leistungen nach dem Leistungsheft	51
Tabelle 11:	Leistungen der Leistungsgruppe Grünpflege - Mähen von Grasflächen.....	52

Zusammenfassung

1. Mit der Verwaltungsstrukturreform zum 01.01.2005 ging der bauliche und betriebliche Unterhalt der Landesstraßen von der Straßenbauverwaltung des Landes an die 44 unteren Verwaltungsbehörden über. Die 35 Landkreise und die 9 Stadtkreise sind beim betrieblichen Unterhalt für die Wartung, Reinigung, Grünpflege einschließlich der Kompensationsmaßnahmen, die Reinigung der Straßenausstattungen sowie den Winterdienst zuständig. Der bauliche Unterhalt umfasst kleinflächige Instandsetzungsarbeiten.
2. Das Land weist den Land- und Stadtkreisen für die Aufgaben pauschaliert Mittel zu. Die landesweit verfügbaren Mittel für den betrieblichen Unterhalt werden nach einem Verteilungsschlüssel auf die Land- und Stadtkreise aufgeteilt. Die Mittel des baulichen Unterhalts erhalten die Kreise entsprechend ihrer Kilometer an Landesstraßen.
3. Das Land kann die Verwendung der Betriebsdienstmittel nur ansatzweise steuern. Es gibt keine konkreten Leistungsvorgaben, und die Kosten der geschuldeten Leistungen werden nicht bestimmt.
4. Die Mittelverteilung richtet sich vor allem nach den Ausgaben der Vorjahre und erfolgt ausgabenbezogen ohne Bezug zu den zu leistenden Arbeiten.
5. Das Abrechnungssystem der gemeinschaftlichen Straßenunterhaltung ist nicht nachvollziehbar.
6. Mit den vorhandenen Instrumenten der Mittelzuweisung und Abrechnung ist weder ein Betriebsdienstcontrolling noch ein Qualitätsmanagement möglich. Das Land kann nicht beurteilen, ob die eingesetzten Mittel ausreichend sind und die Leistungen der einzelnen Land- und Stadtkreise in vergleichbarer Qualität erfolgen.
7. Das Land muss die ausgabenbezogene Mittelbereitstellung auf eine ergebnisorientierte Steuerung und Mittelverteilung umstellen, damit die Straßenbauverwaltung des Landes gemäß den Vorgaben der Landeshaushaltsordnung die Straßenbetriebsdienstmittel wirtschaftlich und sparsam einsetzen kann.
8. Mit der ergebnisorientierten Steuerung wird die Mittelzuweisung des Landes am Anlagenbestand, den Turnussen der Arbeitserledigung und den Kosten je Leistungseinheit ausgerichtet. Hierfür ist u. a. der vom Bund für einen Wechsel zur ergebnisorientierten Steuerung empfohlene Maßnahmenkatalog MK 1 geeignet. Er wurde vom Land 2006 eingeführt, bislang aber nicht umgesetzt.
9. Grundlage für die Kalkulation ist eine Mediananalyse. Liegt ein Land- oder Stadtkreis mit seinen Kosten für eine Leistung unter den nach dem Median zugewiesenen Mitteln, ist davon auszugehen, dass er die Leistung bereits wirtschaftlich erledigt. Im umgekehrten Fall erhält ein Land- oder Stadtkreis weniger Mittel zugewiesen, als bei ihm Kosten anfallen, er müsste die „Unterdeckung“ selbst tragen. Er hat dies als Anreiz zu verstehen, seine Arbeitsabläufe zu überdenken.

10. Um eine ergebnisorientierte Steuerung des Straßenbetriebsdienstes aufzubauen muss das Land den Anlagenbestand erheben, die Turnusse der Leistungen vorgeben und die Kosten der einzelnen Leistungen bestimmen.
11. Aufbauend auf der ergebnisorientierten Steuerung sollte die Straßenbauverwaltung des Landes ein Qualitätsmanagement einrichten. Es muss eine systematische Qualitätssicherung und punktuelle Qualitätskontrollen der Arbeitsausführungen der Land- und Stadtkreise umfassen.
12. Ein sofortiger Wechsel von der ausgaben- zu einer ergebnisorientierten Mittelzuweisung ist nicht realisierbar. Der Rechnungshof empfiehlt deshalb eine schrittweise Einführung. In einer Pilotphase sollten Leistungen der Grünpflege und der Winterdienst umgestellt werden.
13. Das vom Rechnungshof empfohlene Instrumentarium einer ergebnisorientierten Steuerung ist auf die im Straßengesetz Baden-Württemberg vorgegebene Arbeitsteilung zwischen dem Land und den Land- und Stadtkreisen ausgerichtet. Es kann bei Veränderungen in den Zuständigkeiten jederzeit angepasst werden.
14. Eine zügige Umsetzung der vom Rechnungshof vorgeschlagenen stufenweisen Einführung der ergebnisorientierten Steuerung bietet zeitnah Anhaltspunkte, um die Gespräche zwischen dem Land und den Land- und Stadtkreisen auf einer gesicherten Daten- und Informationsgrundlage führen zu können.

1 Ausgangslage

Der betriebliche und der bauliche Unterhalt von Landesstraßen gingen nach dem Verwaltungsstruktur-Reformgesetz zum 01.01.2005 vom Land auf die 44 unteren Verwaltungsbehörden über.¹

Das Landesstraßennetz umfasst

- 9.450 km Landesstraßen,
- 3.200 Brücken,
- 9 Tunnel und
- über 5.000 Sonderbauwerke (Stützbauwerke, Lärmschutzwände usw.).

Die 35 Land- und die 9 Stadtkreise sind beim betrieblichen Unterhalt für die Wartung und Reinigung, die Grünpflege einschließlich der Kompensationsmaßnahmen, die betriebstechnische Überwachung, die Reinigung der Straßenausstattungen sowie den Winterdienst zuständig.² Die Arbeiten des betrieblichen Unterhalts sind so auszuführen, dass der auferlegten Verkehrssicherungspflicht nachgekommen wird.³ Neben der Sicherheit ist die Leichtigkeit des Verkehrs zu gewährleisten.

¹ Gesetz zur Reform der Verwaltungsstruktur, zur Justizreform und zur Erweiterung des kommunalen Handlungsspielraums (Verwaltungsstruktur-Reformgesetz - VRG) vom 01.07.2004.

² Straßengesetz für Baden-Württemberg § 51 Absatz 2 Nummern 1, 3, 4 und 5.

³ Straßengesetz für Baden-Württemberg § 51 Absatz 2 Nummer 6.

Der bauliche Unterhalt umfasst kleinflächige Instandsetzungsarbeiten, mit denen die Substanz der Straße und ihrer Bestandteile sowie ihre Funktionsfähigkeit erhalten werden sollen.⁴ Zu den Tätigkeiten des baulichen Unterhalts gehören beispielsweise das Füllen von Schlaglöchern und kleinflächige Ausbesserungen der Fahrbahndecke.

Das Land stellt den Land- und Stadtkreisen pauschaliert Mittel zur Verfügung, damit sie diese Aufgaben erfüllen können. Die Zuweisungen des Landes für den betrieblichen Unterhalt wurden zwischen 2005 und 2011 gemäß der im Verwaltungsstruktur-Reformgesetz vereinbarten Effizienzrendite von 64 Mio. Euro auf 59 Mio. Euro je Jahr gekürzt. Ab 2012 wurden die Mittel wieder auf 60 Mio. Euro je Jahr erhöht. Seit 2014 erhalten die Land- und Stadtkreise jährlich 70 Mio. Euro. Für den baulichen Unterhalt stellt das Land den Land- und Stadtkreisen jährlich 8 Mio. Euro bereit.

Die landesweit verfügbaren Mittel für den betrieblichen Unterhalt werden nach einem Verteilungsschlüssel auf die Land- und Stadtkreise aufgeteilt. Die Mittel des baulichen Unterhalts werden den Kreisen entsprechend ihrer jeweiligen Streckenkilometer an Landesstraßen zugewiesen.

Der Rechnungshof hat sich damit befasst, wie das Land den sparsamen und wirtschaftlichen Mitteleinsatz für den betrieblichen und baulichen Unterhalt sicherstellt. Außerdem wurde untersucht, in welcher Form das Land den Straßenbetriebsdienst fachlich steuert, um ein umfassendes Qualitätsmanagement zu erreichen. Die Organisation der Straßenbauverwaltung des Landes war dabei nicht Gegenstand der Prüfung.

Organisatorische Belange der für den Straßenbetriebsdienst zuständigen Behörden der Land- und Stadtkreise wurden nur insoweit betrachtet, als dies für das Verständnis der Aufgabenerledigung erforderlich war. Ebenso wurden Bereiche, die allein in der Zuständigkeit der Land- und Stadtkreise liegen, wie die Personal- und Sachausstattungen, nur einbezogen, um ein vollständiges Bild des Straßenbetriebsdienstes zu erhalten.

Der Rechnungshof führte umfangreiche Untersuchungen und Befragungen durch. So erfolgte eine Abfrage bei allen Land- und Stadtkreisen zum Ablauf der Aufgabenerledigung, dem Zeitbedarf für einzelne Aufgaben und den vorhandenen Ausstattungen. Außerdem wurden die verfügbaren Betriebsergebnisse und Mittelverwendungsnachweise ausgewertet.

Es fand eine schriftliche Umfrage bei allen Landesrechnungshöfen und dem Bundesrechnungshof statt, um Kenntnisse über die Organisation des Betriebsdienstes in anderen Ländern und eventuelle Prüfungserfahrungen zu erhalten.

Im Weiteren wurden mit 16 ausgewählten Landkreisen und einem Stadtkreis vertiefte Interviews geführt, um einen detaillierten Eindruck zu erhalten, wie die Aufgaben des Straßenbetriebsdienstes wahrgenommen werden. Ferner wurden Gespräche mit dem damaligen Ministerium für Verkehr und Infrastruktur, den für den Betriebsdienst zuständigen Referaten der Regierungspräsidien sowie dem Landkreistag geführt.

Mit der Prüfung sollen Empfehlungen aufgezeigt werden, wie der Straßenbetriebsdienst wirtschaftlich gesteuert werden kann. Darüber hinaus sollen Ansätze entwickelt werden, mit denen

⁴ Straßengesetz für Baden-Württemberg § 51 Absatz 2 Ziffer 2.

die einzelnen Leistungen mit ihren jeweiligen Kosten direkt verknüpft werden können. Ziel war es, Möglichkeiten für einen leistungsorientierten Straßenbetriebsdienst aufzuzeigen.

2 Aufgaben des Straßenbetriebsdienstes

2.1 Betrieblicher und baulicher Unterhalt

Die Tätigkeiten des betrieblichen und baulichen Unterhalts sind streckenbezogen, d. h. sie werden direkt an den Landesstraßen geleistet.

Der betriebliche Unterhalt umfasst:

- Betrieb und Wartung der Straßen und ihrer Bestandteile,
- Grünpflege,
- Reinigung,
- Winterdienst,
- Überwachung der Straßentunnel und sonstigen Straßeneinrichtungen, wie z. B. Rückhaltebecken einschließlich der dafür erforderlichen Steuerungseinrichtungen,
- Verkehrstechnische Dienste,
- Kontrolldienste (Streckenkontrolle und Bauwerkskontrolle),
- Unfalldienste (Sofortmaßnahmen oder Absicherungen nach einem Unfall).

Zum baulichen Unterhalt gehören:

- Beseitigung örtlicher Schäden,
- kleinflächige Instandhaltung aller Verkehrsflächen, Kunstbauten, Entwässerungsanlagen, Seitenräume, Rastanlagen, Tunnel usw.,
- Erneuerung oder Entfernung des Zubehörs an bestehenden Straßen (Verkehrszeichen, Markierung, Leitpfosten usw.).

Daneben fallen im Straßenbetriebsdienst weitere Tätigkeiten bei den Straßenmeistereien an, die nicht direkt an den Straßen durchgeführt werden:

- Fahrzeug- und gerätebezogene Tätigkeiten (z. B. Wartung, Inspektion, Reparatur),
- interne Tätigkeiten (z. B. Bürotätigkeiten, Unterhalt und Betrieb der Gehöfte),

- Materiallager (z. B. Rechnungen für Kraft- und Streustoffe, Unterhalt des Lagers),
- allgemeine nicht streckenbezogene Tätigkeiten (z. B. Leistungen für Dritte).

2.2 Das Leistungsheft für den Straßenbetriebsdienst

Die Standards für den Straßenbetriebsdienst sind im Leistungsheft des Bundes für den „Straßenbetriebsdienst auf Bundesfernstraßen und Landesstraßen“ definiert.

Im Leistungsheft sind alle Leistungen des Betriebs, der Kontrolle, der Wartung und der Instandhaltung beschrieben, die zur sicheren Nutzung der Straße und ihrer Bestandteile notwendig sind. Das Leistungsheft ist die Grundlage für die Kosten- und Leistungsrechnung des Straßenbetriebsdienstes.

Zu einer Leistung gehören alle Tätigkeiten und Aufwendungen, die erforderlich sind, um die definierten Anforderungen zu erfüllen. Zwischen Eigenleistung und Fremdvergabe wird nicht unterschieden.

Tabelle 1: Leistungen des Straßenbetriebsdienstes

Leistung des Straßenbetriebsdienstes	Beschreibung der Leistung	Beispiel
Betrieb	Leistungen, die zur anforderungsgemäßen Nutzung der Straße notwendig sind	Streuen im Winterdienst, Kehren, Mäharbeiten
Kontrolle	Leistungen zur Feststellung des Zustandes	Streckenkontrolle, Brückenprüfung
Wartung	Leistungen zur Bewahrung des anforderungsgerechten Zustandes und der Substanz	Reinigen von Entwässerungseinrichtungen, Reinigen von Verkehrszeichen
Instandhaltung	Leistungen zur Wiederherstellung des anforderungsgerechten Zustandes und der Substanz	Örtlich begrenztes Ausbessern von Verkehrsflächen oder Ingenieurbauwerken, Sanierung von Bäumen

Das Land hat das Leistungsheft des Bundes für den Straßenbetriebsdienst auf Bundesfernstraßen und Landesstraßen ergänzt und weitere Leistungsbereiche aufgenommen.⁵ Damit können neben den streckenbezogenen, sämtliche andere Tätigkeiten der Meistereien erfasst werden (Leistungsbereiche 7 bis 10).

⁵ Leistungsheft Straßenbetriebsdienst, Version 1.1 des Bundes vom Dezember 2004 mit Ergänzungen Baden-Württemberg; Bearbeitung: Regierungspräsidium Tübingen, Landesstelle für Straßentechnik; im Auftrag des Innenministeriums Baden-Württemberg, Juni 2005.

Tabelle 2: Leistungsbereiche des Leistungsheftes für den Straßenbetriebsdienst auf Bundesfernstraßen und Landesstraßen mit Ergänzungen Baden-Württemberg

Leistungsbereich	Beschreibung
Allgemeiner Teil	
Leistungsbereich 1	Sofortmaßnahmen am Straßenkörper
Leistungsbereich 2	Grünpflege
Leistungsbereich 3	Reinigung
Leistungsbereich 4	Winterdienst
Leistungsbereich 5	Wartung und Instandhaltung der Straßenausstattung
Leistungsbereich 6	Weitere Leistungen
Leistungsbereich 7	Nicht streckenbezogene Tätigkeiten
Leistungsbereich 8	Fahrzeug- und gerätebezogene Tätigkeiten
Leistungsbereich 9	Interne Tätigkeiten
Leistungsbereich 10	Materiallager

Im allgemeinen Teil des Leistungsheftes wird für die Schwerpunktbereiche

- Sofortmaßnahmen am Straßenkörper,
- Markierung,
- Gehölzpflege,
- Verkehrszeichen,
- Schutzplanken

die Abgrenzung zwischen betrieblichem Unterhalt und baulichem Unterhalt definiert.

Tabelle 3: Beispiele für die Abgrenzung zwischen betrieblichem und baulichem Unterhalt

Leistungsbereich	Betrieblicher Unterhalt	Baulicher Unterhalt
Sofortmaßnahmen am Straßenkörper	Beseitigung verkehrsgefährdender Schäden (Schlagloch)	Verbesserung der Oberflächeneigenschaften bis zu einer Tiefe von 4 cm
Markierung	Markierungsarbeiten sind keine Leistungen des betrieblichen Unterhalts	Erneuerung und Ausbesserung jeglicher Form von Fahrbahnmarkierungen
Gehölzpflege	Zurückschneiden von Gehölzen zum Einhalten des Lichtraumprofils	Auf den Stock setzen von Gehölzen bei großen Gehölzläuterungsmaßnahmen

Mit den im Leistungsbereich 6 ergänzten „Aufträgen“ werden Tätigkeiten des baulichen Unterhalts erfasst. Dazu gehören das Reparieren, Ausbessern sowie das Instandsetzen von kleinen Bauteilen oder kleiner Ausstattung.

In der Praxis bereitet die Abgrenzung zwischen baulichem Unterhalt und Erhalt immer wieder Probleme. Konkrete Werte insbesondere zu den Begriffen örtliche Schäden und kleinflächige Instandhaltung finden sich weder im Straßengesetz noch im Verwaltungsstruktur-Reformgesetz. Auch das Leistungsheft enthält keine entsprechenden Angaben. Deshalb werden für die Zuordnung teilweise Grenzwerte herangezogen. Beispielsweise werden Erhaltungsmaßnahmen bis zu 50.000 Euro oder bis zu einer Fläche von 50 m² dem baulichen Unterhalt der Zuständigkeit der Straßenbetriebsdienste der Land- und Stadtkreise zugeordnet.

2.3 Fachtechnisches Berichtswesen

Die Straßenbauverwaltung hat für ihre Kosten- und Leistungsrechnung das Programm LUKAS (Leistungs- und Kostenabrechnungssystem) eingeführt.⁶

Unterschieden wird zwischen Berichtspflicht und Dokumentation.

Bei den Landkreisen erfasst jede Straßenmeisterei dezentral für alle Leistungspositionen des Leistungsheftes ihre Tätigkeiten und Aufwendungen und gibt die Daten in das System LUKAS ein. Die Dokumentation erfolgt für die streckenbezogenen und alle nicht streckenbezogenen Leistungen und Tätigkeiten. Auch die von den Straßenmeistereien für Kreisstraßen erbrachten Leistungen werden in LUKAS erfasst.

Bei der Leistungserfassung werden folgende Kostenarten unterschieden:

- Personalkosten (Eigenleistung)⁷,
- Fahrzeug- und Gerätekosten,
- Materialkosten,
- Rechnungen intern,
- Rechnungen extern.

Den Kostenarten liegen kalkulierte Kostensätze zugrunde. Bei den in LUKAS ermittelten Kosten handelt es sich somit nicht um die tatsächlichen Ausgaben der Landkreise.

Die Berichtspflicht enthält 9 streckenbezogene Leistungsgruppen mit 19 Leistungspositionen. Die Leistungsgruppen werden gebildet, indem einzelne Leistungen des Leistungsheftes zusammengefasst werden.

⁶ Die Stadtkreise wenden das Programm LUKAS nicht an. Sie erfassen und dokumentieren die Leistungen in ihren eigenen Programmen (meist SAP).

⁷ Für die Ermittlung der Personalkosten werden die von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Straßenmeistereien erbrachten Arbeitsstunden aufgezeichnet.

Tabelle 4: Leistungsgruppen des Betriebsdienstes im Rahmen des Berichtswesens (fachtechnische Berichte)

Betrieblicher Unterhalt (UI)		Baulicher Unterhalt (UA)
Standardleistungsgruppen	Sonderleistungsgruppen	UA-Leistungsgruppen
Sofortmaßnahmen Grünpflege Reinigung Winterdienst Wartung/Instandsetzung der Straßenausstattung	Lichtsignalanlagen Tunnel Erholungs- und Aufenthaltsflächen/WC-Anlagen Instandhalten/Pflegen	Kleinflächige Instandsetzungsmaßnahmen an Fahrbahnen Anbringung, Erneuerung oder Entfernung des Zubehörs

Die Land- und Stadtkreise berichten für die 19 streckenbezogenen Leistungspositionen jedes Kalenderjahres über die Kosten des Straßenbetriebsdienstes getrennt für Bundes- und Landesstraßen.

Datengrundlage bilden die mit der Dokumentation erfassten Daten, welche die Landkreise jährlich zu Betriebsergebnissen zusammenfassen, bzw. die von den Stadtkreisen in ihren Programmen erfassten Daten.⁸ Es werden vier Kostenarten unterschieden (Personalkosten, Fahrzeug- und Gerätekosten, Materialkosten und Fremdleistungen).

Nicht streckenbezogene Leistungen müssen, da diese der Organisationshoheit der Landkreise unterliegen, nicht berichtet werden. Ebenso besteht für die Kreisstraßen keine Berichtspflicht.

Die Land- und Stadtkreise übermitteln die Leistungsdaten dem Regierungspräsidium Tübingen, Abteilung 9, Landesstelle für Straßentechnik und dem Landkreistag. Die Landesstelle für Straßentechnik wertet die Daten zentral aus und bereitet sie zu fachtechnischen Berichten (fachtechnisches Berichtswesen im Straßenbetriebsdienst) auf.

Die fachtechnischen Berichte werden dem Ministerium und den Regierungspräsidien zur Verfügung gestellt. Eine landesweite Zusammenfassung der fachtechnischen Berichte der Land- und Stadtkreise veröffentlichte die Landesstelle für Straßentechnik für die Jahre 2012 und 2013.

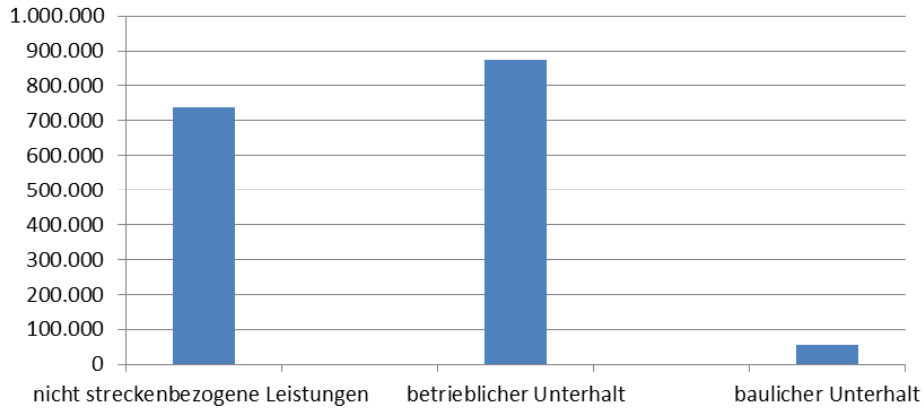
2.4 Tätigkeits- und Kostenschwerpunkte des Straßenbetriebsdienstes

Die Straßenmeistereien der Landkreise haben 2013 für den betrieblichen und den baulichen Unterhalt der Landesstraßen 930.470 Personalstunden geleistet. Der betriebliche Unterhalt bildet dabei mit 873.480 Personalstunden den Schwerpunkt.

Auf nicht streckenbezogene Tätigkeiten und Leistungen mit Gemeinkostencharakter entfielen für alle Straßenarten zusammen 928.380 Personalstunden.

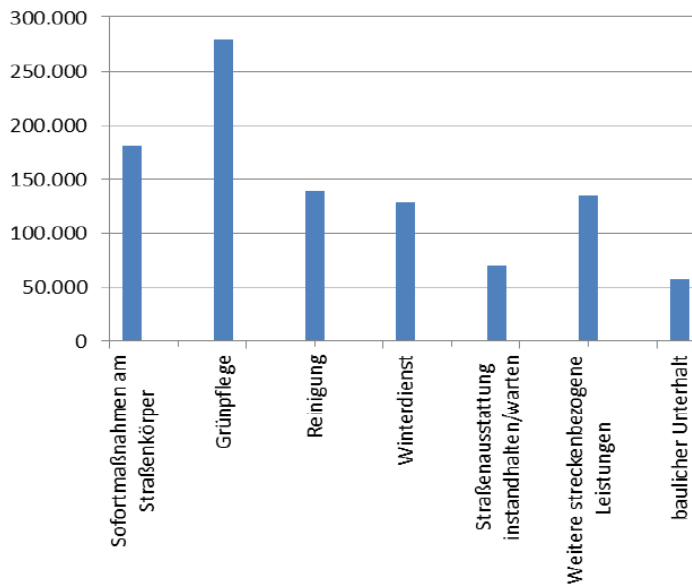
⁸ Über eine standardisierte SAP-Auswertung (Berichtspflicht nach dem Verwaltungsstruktur-Reformgesetz für den Bereich der Straßenbauämter - Stadtkreise) und eine Schnittstelle werden die Daten der Stadtkreise in das Programm LUKAS exportiert.

Abbildung 1: Personalstunden der Straßenmeistereien der Landkreise für den betrieblichen und baulichen Unterhalt an Landesstraßen, 2013⁹



Beim Unterhalt der Landesstraßen wurden 2013 die meisten Personalstunden (knapp 280.000) für die Grünpflege geleistet. Der Personaleinsatz für den Winterdienst betrug rund 128.000 Stunden und lag damit zumindest 2013 noch unter den Personalstunden für die Reinigung und Sofortmaßnahmen am Straßenkörper.

Abbildung 2: Personalstunden der Land- und Stadtkreise für Tätigkeiten des betrieblichen und baulichen Unterhalts an Landesstraßen, 2013¹⁰



⁹ Quelle: Betriebsergebnisse 2013 der Landkreise.

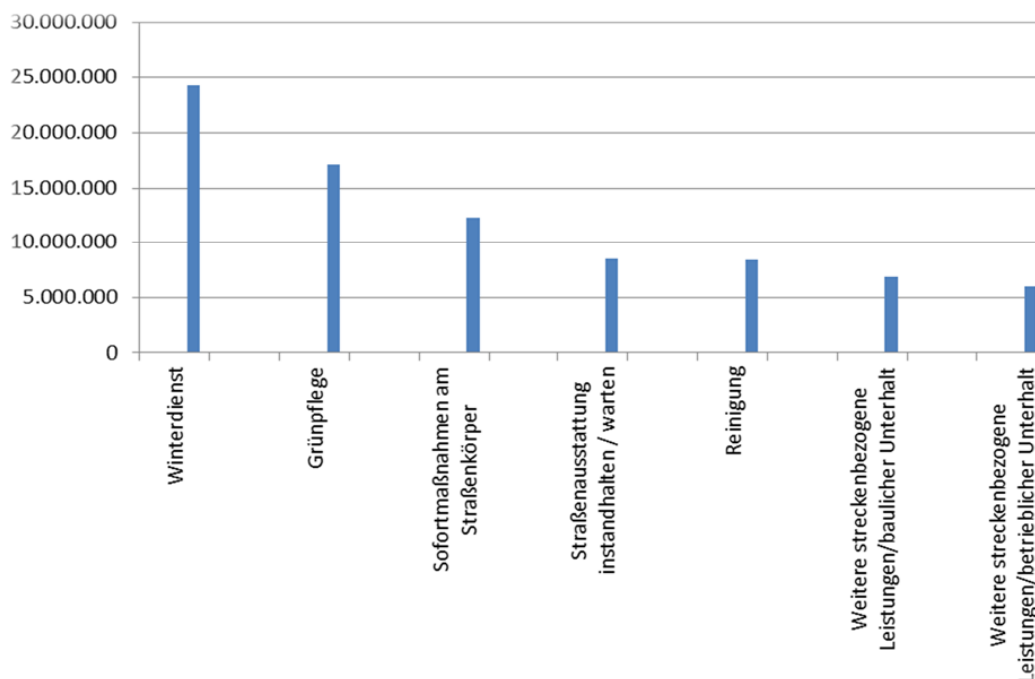
¹⁰ Quelle: Betriebsergebnisse 2013 der Landkreise.

Grünpflege und Winterdienst sind bei den Betriebsdiensten der Land- und Stadtkreise eng verknüpft. In einem harten und langen Winter oder in Höhenlagen nimmt der Winterdienst sehr viele Ressourcen in Anspruch, während die Grünpflege eher überschaubar ist. Deutlich ausgeprägter ist die Grünpflege in klimatisch begünstigten Lagen wie der Oberrheinebene oder in der Folge eines milden Winters.

Während für die Grünpflege ein hoher Personaleinsatz und ein geringer Materialeinsatz erforderlich sind, verhält es sich beim Winterdienst umgekehrt. Im Winterdienst werden weniger Mitarbeiter eingesetzt, der Materialeinsatz (Salz, Diesel) ist dagegen relativ hoch.

Die Kosten des Betriebsdienstes der Land- und Stadtkreise betragen 2013 für die Grünpflege 17,1 Mio. Euro und für den Winterdienst 24,3 Mio. Euro. Die Kosten für alle übrigen Tätigkeiten lagen mit jeweils 5 Mio. bis 12,2 Mio. Euro darunter.

Abbildung 3: Kosten der Land- und Stadtkreise für Tätigkeiten des betrieblichen und baulichen Unterhalts an Landesstraßen¹¹ in Euro



2.4.1 Grünpflege

Die Grünpflege wird unterteilt in Mäharbeiten und Gehölzpflege. Gehölzflächen müssen aus Sicherheitsgründen (Lichtraumprofil, Sicht) und landschaftspflegerischen Gründen (Ausasten, auf den Stocksetzen) gepflegt werden. Gehölzpflegearbeiten sind entsprechend den naturschutzrechtlichen Vorgaben nach Möglichkeit außerhalb der Brut- und Vegetationszeit, d. h. zwischen Oktober und Februar durchzuführen.

¹¹ Quelle: Betriebsergebnisse 2013 der Landkreise, fachtechnische Berichte der Stadtkreise.

Die Land- und Stadtkreise weisen unterschiedliche topographische und klimatische Verhältnisse auf. In tieferen Lagen fallen Mäharbeiten deutlich früher im Jahr an und dauern bis in den Herbst hinein. In höheren Lagen ist die Mähseason kürzer.

Die Mäharbeiten werden in Intensiv- und Extensivbereiche eingeteilt. Zum Intensivbereich zählen u. a. Bankette, Mittelstreifen, Entwässerungsmulden und Sichtflächen. Zum Extensivbereich gehören u. a. Böschungen und Randflächen.¹² Nach dem Leistungsheft ist der Intensivbereich aus Sicherheitsgründen regelmäßig und häufig, der Extensivbereich aus Gründen der Landschaftspflege in größeren Zeitabständen zu pflegen.

Bei der Befragung des Rechnungshofs gaben 19 der 35 Landkreise an, dass der Intensivbereich zweimal jährlich gemäht wird, 14 Landkreise mähen ihn bis zu dreimal jährlich, darunter fast alle Landkreise des Regierungsbezirks Tübingen. Jeweils ein Landkreis mäht den Intensivbereich nur einmal bzw. bis zu viermal im Jahr. Die Extensivflächen mähen die Landkreise überwiegend einmal jährlich (30 Landkreise). Nur zwei Landkreise mähen Extensivflächen bis zu zweimal jährlich, drei Landkreise weniger als einmal jährlich. Die Stadtkreise trennen nicht zwischen Intensiv- und Extensivbereich.

Die Mahd der Grünflächen erfolgt zwischen zwei- und fünfmal jährlich. Die Landkreise betonen, dass die Häufigkeit der Mahd abhängig von den klimatischen Verhältnissen, der Witterung und dem Wachstum der Vegetation ist. Darüber hinaus erfolgen eine intensivere Pflege der Grünflächen und ein häufiger Schnitt aber auch aus Gründen des Orts- und Landschaftsbilds (z. B. Ferienregion, touristische Gebiete).

Daneben gehören auch die Pflege und der Unterhalt von naturschutzrechtlichen Kompensationsmaßnahmen und -flächen zur Grünpflege.¹³ Eine Kompensationsmaßnahme kann z. B. die Anlage einer Streuobstwiese sein. Für Kompensationsflächen werden in der Zulassungsentscheidung oder dem landschaftspflegerischen Ausführungsplan meist genaue Vorgaben zu Art, Umfang, Anzahl und Zeitpunkt der Pflegemaßnahmen festgelegt. Die Kompensationsflächen liegen oft nicht in unmittelbarer Nähe der Straße.

Die Grünpflege wird von den Land- und Stadtkreisen überwiegend mit eigenem Personal geleistet. So führen ein Drittel aller Landkreise und der überwiegende Teil der Stadtkreise selbst die Mäharbeiten durch. Der Anteil an Fremdvergaben macht maximal ein Fünftel der Grünpflege aus. Fremdvergaben erfolgen für schwierige Gehölzpflegearbeiten oder spezielle Baumpfleßmaßnahmen.

Die meisten Landkreise kennen den Bestand der zu unterhaltenden Grün- und Gehölzflächen nicht. Als einziger Landkreis hat der Bodenseekreis die Bestandsdaten der Grün- und Gehölzflächen entsprechend den Richtlinien zur Erhebung des Anlagenbestands erhoben.¹⁴ Wenige Landkreise verfügen über eine grobe Erfassung und eine entsprechende Dokumentation (z. B. von Mähflächen). Die Stadtkreise haben meist ein Kataster, in dem der Bestand der Grün- und Gehölzflächen dokumentiert ist.

¹² Leistungsheft für den Straßenbetriebsdienst - Leistungsbereich 2 Grünpflege - Vorbemerkung.

¹³ Kompensationsmaßnahmen werden aufgrund der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung oder des europäischen Gebiets- und Artenschutzrechts beim Neu- oder Ausbau von Straßen erforderlich.

¹⁴ Richtlinien des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung zur Erhebung des Anlagenbestands der Bundesfernstraßen.

2.4.2 Winterdienst

Die Aufgaben des Winterdienstes bestehen darin, die Sicherheit des Straßenverkehrs und die Leistungsfähigkeit des Straßennetzes sicherzustellen sowie Verkehrsbehinderungen infolge winterlicher Einflüsse zu vermeiden. Sofern dies nicht möglich ist, sollen die Einflüsse reduziert oder beseitigt werden. Die Anforderungen an den Winterdienst und die Grundsätze zur Durchführung ergeben sich aus Gesetzen¹⁵, Gerichtsurteilen, dem Leistungsheft¹⁶ und technischen Regelwerken.¹⁷

Der Winterdienst soll so frühzeitig wie möglich und bei entsprechender Wetterprognose möglichst rechtzeitig vor dem Einsetzen der Glättebildung beginnen und auch abgeschlossen sein. Maßgeblich für die Intensität und den zeitlichen Umfang des Winterdienstes sind die Verkehrsbedürfnisse (Straßen mit unterschiedlichen Verkehrsfunktionen) sowie die vorherrschende Witterung.

Maßnahmen des Winterdienstes sind Schneeräumung, Glättebekämpfung, Schneeschutz an Straßen in Form von Zäunen sowie Wetter- und Warndienst. Es wird nach Voll- und Teileinsätzen unterschieden. Der kombinierte Streu- und Räumdienst im gesamten Streckennetz wird als Volleinsatz bezeichnet. Teileinsätze erfolgen bei stellenweiser Glättebildung oder nur geringem Schneefall in Teilbereichen des Straßennetzes.

Die Grundlast des Winterdienstes wird in allen Landkreisen von eigenem Personal mit eigenen Fahrzeugen getragen. Bei Bedarf ziehen alle Landkreise Fremdunternehmer mit Fremdfahrzeugen hinzu. Der Landkreis Karlsruhe stellt im Rahmen einer Teilvergabe Fremdunternehmern Geräte wie z. B. Pflüge zur Verfügung.

Der Umfang der eingesetzten eigenen Fahrzeuge liegt zwischen fünf (Landkreis Tuttlingen, Landkreis Tübingen, Hohenlohekreis) und 17 (Landkreis Ravensburg), der Umfang der eingesetzten Fremdfahrzeuge zwischen sechs (Hohenlohekreis, Landkreis Tübingen) und 28 (Landkreis Esslingen/Göppingen). Vier Landkreise verfügen darüber hinaus über eigene Schmalspurfahrzeuge für Geh- und Radwege (Landkreis Breisgau Hochschwarzwald, Bodenseekreis, Hohenlohekreis, Landkreis Konstanz).

Mit einer automatischen Betriebsdatenerfassung sind in acht Landkreisen alle Eigen- und Fremdfahrzeuge ausgerüstet. Drei Landkreise haben einen Teil der Fahrzeuge, z. B. die Fahrzeuge von Fremdunternehmern, mit einer automatischen Betriebsdatenerfassung ausgestattet. Sieben Landkreise testen diese Technik zurzeit, einige davon planen mittelfristig die Umrüstung. In drei Landkreisen erfolgte bereits die Umrüstung. 13 Landkreise haben bislang keine automatische Betriebsdatenerfassung. Einige Stadtkreise haben ihre Fahrzeuge ebenfalls mit dieser Technik ausgestattet.

Es werden Räum- und Streupläne sowie Schichtpläne erstellt. Die Steuerung erfolgt durch einen Einsatzleiter. Die Organisation des Schichtdienstes erfolgt im Zwei- oder Dreischichtmodell. Das Dreischichtmodell haben beispielsweise die Landkreise Ravensburg, Sigmaringen, Freudenstadt,

¹⁵ Straßengesetz, Bürgerliches Gesetzbuch (Verkehrssicherungspflicht).

¹⁶ Leistungsheft für den Straßenbetriebsdienst auf Bundesfernstraßen, Leistungsbereich 5: Winterdienst, Neufassung September 2012.

¹⁷ Merkblatt für den Winterdienst auf Straßen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen.

Waldshut, Tuttlingen, Schwarzwald-Baar-Kreis, den Zweischichtbetrieb z. B. die Landkreise Tübingen und Heilbronn. Bei den Stadtkreisen werden durch die jeweils zuständigen Ämter bzw. Dienststellen (z. B. Amt für Abfallwirtschaft) die Touren- und Einsatzpläne erstellt.

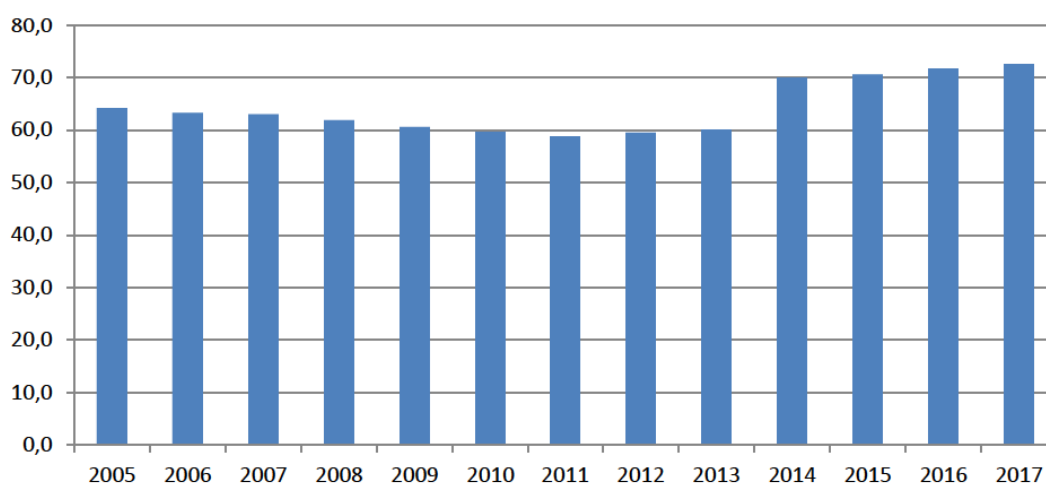
3 Finanzierung, Mittelverteilungsschlüssel und Mittelverwendung

3.1 Finanzierung

Die Mittel für den betrieblichen Unterhalt an Landesstraßen werden vom Land als Straßenbaulastträger den unteren Verwaltungsbehörden bereitgestellt. Sie sind im Staatshaushaltsplan bei Kapitel 1304 veranschlagt.¹⁸ Von 2005 bis 2011 wurden die Haushaltsansätze für den betrieblichen Unterhalt, wie bei der Verwaltungsstrukturereform festgelegt, um eine Effizienzrendite von 64,2 Mio. Euro auf 58,8 Mio. Euro gekürzt. Die Haushaltsansätze stiegen von 2012 bis 2013 wieder auf 60,8 Mio. Euro.

2014 hat das Land den Haushaltsansatz um 9,2 Mio. Euro auf 70 Mio. Euro erhöht. Für die darauf folgenden Jahre 2015 bis 2017 wurde eine Dynamisierung vorgesehen. 2017 soll der Haushaltsansatz auf 72,6 Mio. Euro erhöht werden.

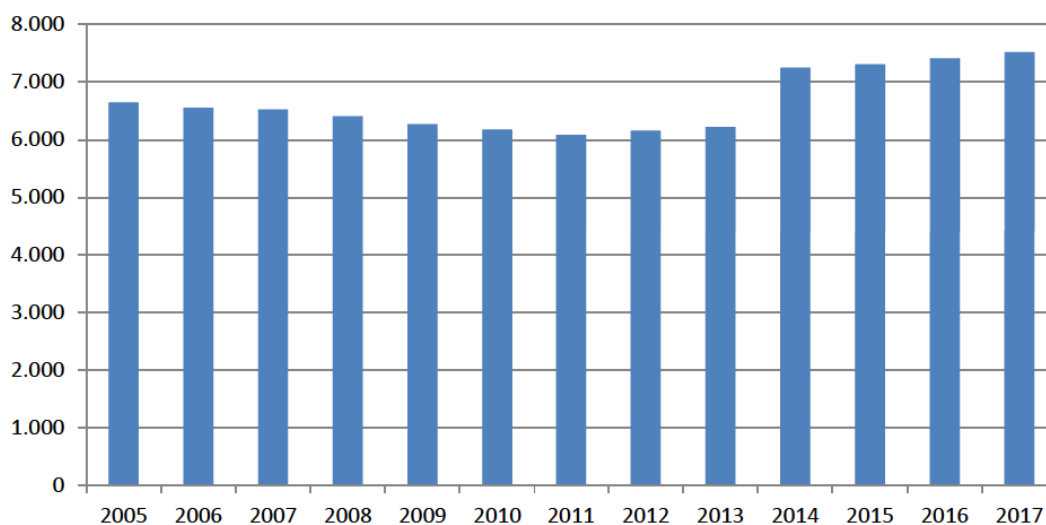
Abbildung 4: Haushaltsansatz für den betrieblichen Unterhalt 2005 bis 2017 in Mio. Euro



Bezogen auf die Betriebskilometer reduzierten sich die bereitgestellten Mittel von 6.600 Euro (2005) auf unter 6.100 Euro (2011). 2014 betragen die bereitgestellten Mittel 7.250 Euro je Betriebskilometer. Dynamisiert steigen sie auf über 7.500 Euro bis 2017 an.

¹⁸ Kapitel 1304, Titel 633 77.

Abbildung 5: Betrieblicher Unterhalt je Betriebskilometer 2005 bis 2017 (Euro)



Neben den Mitteln für den betrieblichen Unterhalt erhalten die Land- und Stadtkreise für den baulichen Unterhalt 8 Mio. Euro jährlich vom Land.¹⁹ Diese Mittel werden in den folgenden Jahren nicht dynamisiert.

Die unteren Verwaltungsbehörden bewirtschaften die Mittel eigenverantwortlich, sind aber bei der Erledigung der Aufgaben an die haushaltsrechtlichen Vorgaben gebunden. Die Erledigung der Aufgaben muss innerhalb des vorgegebenen finanziellen Verfügungsrahmens erfolgen. Höhere Ausgaben in einem Jahr müssen durch Leistungsanpassungen in den Folgejahren ausgeglichen werden.

3.2 Mittelverteilungsschlüssel

Mit der Verwaltungsstrukturreform wurden die Zuweisungen des Landes an die einzelnen Land- und Stadtkreise für den betrieblichen Unterhalt an Hand eines Verteilungsschlüssels festgelegt. Die Berechnungsgrundlagen waren jeweils die gemittelten Ausgaben der drei vorausgegangenen Jahre. Seit 2014 gilt eine neue Systematik zur Berechnung des Verteilungsschlüssels.

Die auf die Land- und Stadtkreise entfallenden Zuweisungen ergeben sich aus den drei Kostenteilen Personalkosten, Fixkosten und den disponiblen Haushaltsmitteln.²⁰

¹⁹ Kapitel 1304, Titel 781 79.

²⁰ Die disponiblen Haushaltsmittel ergeben sich aus den jeweiligen Haushaltsansätzen abzüglich der Kostenanteile für Personalkosten und für Fixkosten. Sie stehen für variable Kosten zur Verfügung.

Tabelle 5: Verteilungsschlüssel: Kostenanteile der Zuweisung

Kostenanteil	Berechnung der Kostenanteile	
Personalkosten	Zuweisung nach einem durchschnittlichen jährlichen Lohnkostenansatz je Betriebsdienstmitarbeiter von 47.000 Euro und der Streckenbewertung getrennt nach Land- und Stadtkreisen. Die Streckenbewertung gibt 9 bkm je Betriebsdienstmitarbeiter bei Stadtkreisen und 13 bkm je Betriebsdienstmitarbeiter bei Landkreisen vor.	
	Stadtkreise: Zuweisung von 5.222 Euro je bkm (47.000 Euro/MA geteilt durch 9 bkm/MA = 5.222 Euro je bkm)	Landkreise: Zuweisung von 3.615 Euro je bkm (47.000 Euro/MA geteilt durch 13 bkm/MA = 3.615 Euro je bkm)
Fixkosten	Die Fixkosten für Betrieb und Unterhalt von Lichtsignalanlagen und Tunneln werden über das Mittel der letzten drei Jahre für jeden Stadt- und Landkreis ermittelt.	
Disponible Kosten	Die disponiblen Haushaltsmittel werden in einem mehrstufigen Verfahren unter Gewichtung regionaler Einflüsse für jeden Stadt- und Landkreis berechnet.	

Für 2015 sind die Kostenanteile bei der Zuweisung von 70,6 Mio. Euro wie folgt:

Tabelle 6: Kostenanteile 2015

Kostenanteil	Zuweisung		Zuweisung je Betriebskilometer
	Mio. Euro	Prozent	Euro
Personalkosten	35,4	50,1	3.670
Fixkosten	5,2	7,4	538
Disponible Kosten	30,0	42,5	3.101
Summe	70,6	100,0	7.309

Die Verteilungssystematik ist zur mittelfristigen Steuerung des Betriebsdienstes mit den festgelegten Zielvorgaben für drei Jahre, also bis Ende 2016, als verbindlich zwischen dem Land und den Land- und Stadtkreisen vereinbart worden. Eine Fortführung der Vereinbarung um ein weiteres Jahr ist bereits zwischen dem Land und den Land- und Stadtkreisen besprochen.

3.3 Mittelzuweisung, Abrechnung des Betriebsdienstes und Nachweis der Mittelverwendung

Die Mittel werden vom Ministerium den Regierungspräsidien zugewiesen. Diese zahlen sie nach dem Verteilungsschlüssel zweckgebunden vierteljährlich an die Land- und Stadtkreise aus.²¹ Die Stadtkreise Heilbronn und Ulm haben den Unterhalt der Landstraßen dem Landkreis Heilbronn bzw. dem Alb-Donau-Kreis übertragen. Die Mittel für den Unterhalt der Landesstraßen erhalten die beiden Landkreise direkt. Die Stadt- und Landkreise vereinnahmen die zugewiesenen Mittel im Kreishaushalt und bewirtschaften diese eigenverantwortlich.

²¹ Straßengesetz für Baden-Württemberg § 51 Absatz 7 Satz 2.

Bei der Abrechnung des Betriebsdienstes müssen die Straßenunterhaltungskosten in Direkt- und Gemeinschaftsaufwand unterteilt werden.²² Zum Direktaufwand zählen die Ausgaben, die eindeutig einem Straßenbaulastträger zuzuordnen sind. Der Gemeinschaftsaufwand umfasst die Ausgaben des gemeinsamen Straßenunterhalts, die nicht oder nur sehr aufwendig einem einzelnen Straßenbaulastträger zuzuordnen sind.

Zum Gemeinschaftsaufwand zählen:

- Betriebs- und Reparaturausgaben für Fahrzeuge und Geräte,
- Winterdienstkosten,
- kleine Mengen an Bau- und Unterhaltungsstoffen sowie Straßenzubehör,
- Ausgaben für die Neu- und Ersatzbeschaffung von Geräten und Maschinen von mehr als 5.000 Euro im Einzelfall sowie von Fahrzeugen (auch Leasingverträge),
- Ausgaben für sonstige bewegliche Ausstattungsgegenstände,
- Ausgaben für die Einrichtung von Festfunkstationen für den Betriebssprechfunk.

Der Gemeinschaftsaufwand wird in den Haushalten der Landkreise gebucht. Danach wird er nach dem Lohnstundenschlüssel auf die Straßenbaulastträger umgelegt.

Der Lohnstundenschlüssel wird aus dem Verhältnis der Lohnstunden, die zum Unterhalt der Straßen auf einzelnen Straßengruppen geleistet wurden, gebildet (Buchungen in LUKAS). Hierfür müssen Arbeitsnachweise geführt werden. Der Gemeinschaftsaufwand ist von allen Landkreisen nach gleichen Maßstäben vom Direktaufwand abzugrenzen.

Die Stadtkreise wenden die Arbeitshinweise zur Durchführung der gemeinsamen Unterhaltung der Bundes-, Landes- und Kreisstraßen nicht an. Sie weisen keinen Gemeinschaftsaufwand aus. Sämtliche Kosten werden den einzelnen Baulastträgern über Stundensätze als Direktaufwand zugeordnet.

Die Verwaltungskosten der Land- und Stadtkreise sind nach § 11 Finanzausgleichsgesetz pauschal abgelöst.²³

Die Land- und Stadtkreise erstellen jährliche Mittelverwendungsnachweise. Grundlage für die Mittelverwendungsnachweise ist ein Vordruck, der 2005 vom damals zuständigen Innenministerium gemeinsam mit den Regierungspräsidien erarbeitet wurde. Die Mittelverwendungsnachweise dienen der Abrechnung des Gemeinschaftsaufwands.²⁴ Den Regierungspräsidien obliegt die Prüfung der Verwendungsnachweise.

²² Arbeitshinweise zur Durchführung des gemeinsamen Unterhalts der Bundes-, Landes- und Kreisstraßen, Ausgabe 2009. Die Arbeitshinweise beruhen auf den Hinweisen zur Durchführung des gemeinsamen Unterhalts der Bundes-, Landes- und Kreisstraßen und zur Abrechnung des Direkt- und Gemeinschaftsaufwands des Bundesministeriums für Verkehr, eingeführt mit Allgemeinem Rundschreiben Straßenbau (ARS) Nr. 25/1993 vom 21.07.1993.

²³ § 11 Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz - FAG) in Verbindung mit § 17 des Landesverwaltungsgesetzes.

²⁴ Straßengesetz für Baden-Württemberg § 51 Absatz 7 Satz 4.

Die Mittelverwendungsnachweise enthalten:

- Angaben darüber, wie sich die Ausgaben des Gemeinschaftsaufwands zusammensetzen (Personalausgaben Kreismitarbeiter, Sachausgaben),
- den aus den Buchungen im Programm LUKAS generierten Lohnstundenschlüssel für die Aufteilung des Gemeinschaftsaufwands auf die Baulastträger Bund, Land und Kreis,
- Angaben zu den erhaltenen Abschlagszahlungen (Zuweisungen) für die Baulastträger Bund und Land,
- die Ausgaben der drei Baulastträger für den Direkt- und den Gemeinschaftsaufwand.

4 Organisation der Straßenbaubehörden der Landkreise

Die 35 Landkreise sind in ihrer Größe, Struktur und regionalen Besonderheit sehr unterschiedlich. So variiert z. B. die Länge der zu unterhaltenden Betriebskilometer zwischen 334 km und 1.279 km. Diese Unterschiede haben Auswirkungen auf den Aufbau der Straßenbaubehörden und die Organisation des Straßenbetriebsdienstes.

Nur in wenigen Landkreisen waren die Bezirke der ehemaligen Straßenbauämter identisch mit dem Landkreis. Der Großteil der Straßenbauamtsbezirke musste mit der Verwaltungsstrukturreform aufgeteilt und den Landkreisgrenzen angepasst werden. Lediglich die zwei Landkreise Esslingen und Göppingen haben ihren Betriebsdienst in einer Kooperation organisiert.

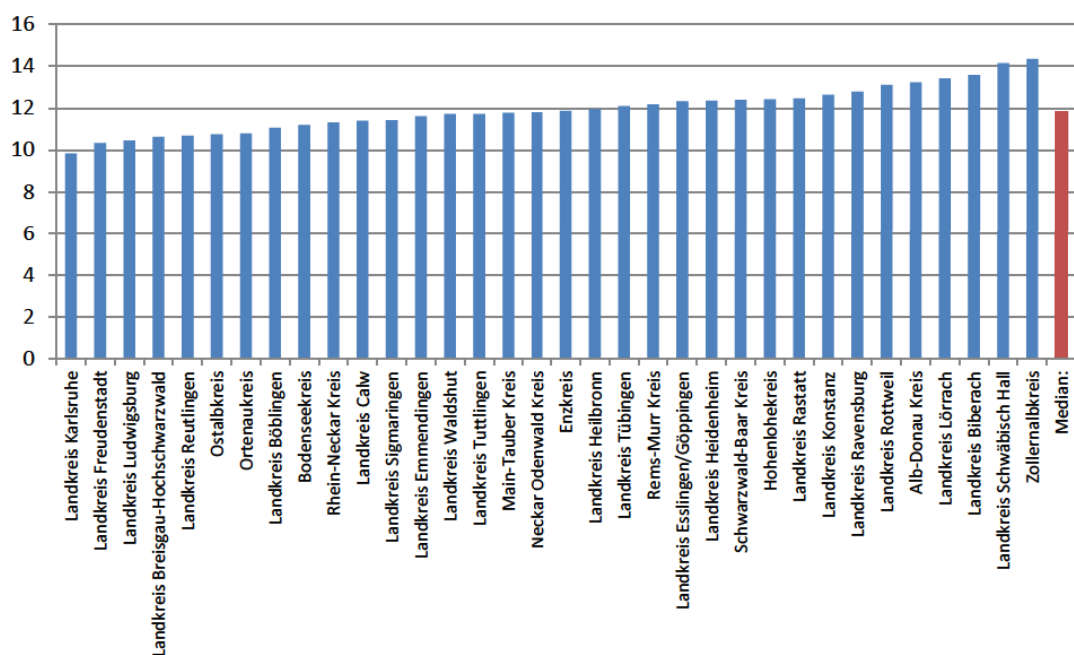
Die Stadtkreise unterscheiden sich in der Organisationsstruktur der Straßenbaubehörden stark von den Landkreisen. So gibt es in den Städten keine Straßenmeistereien. Die Aufgaben sind auf mehrere städtische Einrichtungen wie die Gartenbauämter oder die Eigenbetriebe aufgeteilt.

Die folgenden Ausführungen beziehen sich daher nur auf die Landkreise.

4.1 Personal

Die Landkreise beschäftigen je nach Größe zwischen 27 und 100 Straßenwärter. Die Bemessung der Personalstärke richtet sich in den meisten Landkreisen nach dem Winterdienst.

Die zu betreuenden Betriebskilometer liegen bezogen auf Vollzeitäquivalente (VZÄ) zwischen 9,8 und 14,4 Betriebskilometer je Betriebsdienstmitarbeiter. Der Median liegt mit 11,8 Betriebsdienstkilometer je VZÄ unter den in der Streckenbewertung für die Landkreise als Richtwert benannten 13 Betriebsdienstkilometern je VZÄ.

Abbildung 6: Zu betreuende Betriebskilometer je Betriebsdienstmitarbeiter²⁵

Alle 16 interviewten Landkreise bilden Straßenwärter aus. In der Regel erfolgt nach erfolgreichem Abschluss der Ausbildung eine Einstellung.

Um die geforderte Effizienzrendite zu erreichen, haben ein Viertel der interviewten Landkreise nach der Verwaltungsstrukturreform die Personalstärke reduziert. Einige planen weitere Personaleinsparungen.

4.2 Gerätehöfe, Straßenmeistereien, Werkstätten

Der Gerätehof bzw. die Straßenmeisterei dienen als Arbeitsort und Werkstattstandort sowie für Lager- und Einstellzwecke. Ferner ist dort die Basis für das Personal.²⁶ Gemäß den Straßengesetzen sind die Straßenmeistereien bzw. Gerätehöfe Nebenanlagen der Straßen.²⁷ Die Zuständigkeiten dafür liegen bei den Land- und Stadtkreisen. Die Kosten werden pauschal über den kommunalen Finanzausgleich abgegolten.²⁸

Je nach Größe des zu betreuenden Straßennetzes haben die Landkreise zwischen einer und vier Straßenmeistereien. Hinzu kommen Stützpunkte z. B. zur Lagerung von Material oder reine Winterstützpunkte zur Salzlagerung. Im Mittel betreut eine Straßenmeisterei rund 300 Betriebskilometer.

²⁵ Grundlage der Kennzahlen sind die Angaben aus den vom Rechnungshof an die Landkreise verschickten Fragebögen.

²⁶ Handbuch für den Straßenbetriebsdienst, Teil 9 Gerätehöfe, Ausgabe 2006.

²⁷ Straßengesetz für Baden-Württemberg § 2 vom 11.05.1992, GBl. 1992 und Bundesfernstraßengesetz § 1, Neugefasst am 28.06.2007, BGBl I 2007, 1206.

²⁸ Straßengesetz für Baden-Württemberg § 51 vom 11.05.1992, GBl. 1992.

Vor der Verwaltungsstrukturreform befanden sich die Gerätehöfe bzw. Straßenmeistereien vollständig im Landeseigentum. Nach der Verwaltungsstrukturreform sind die Eigentumsverhältnisse nicht mehr einheitlich. Zum Teil werden Gerätehöfe bzw. Straßenmeistereien vom Landesbetrieb Vermögen und Bau angemietet.²⁹ Andere Landkreise nutzen ihre eigenen Liegenschaften.

Bei den angemieteten landeseigenen Liegenschaften ist das Land für die Erneuerung zuständig, die unteren Verwaltungsbehörden als Mieterin für den Betrieb bzw. die Bewirtschaftung, den Unterhalt und die Instandsetzung. Diese Aufwendungen verrechnen sie im Rahmen des gemeinschaftlichen Straßenunterhalts als Gemeinschaftsaufwand.

Einige der interviewten Landkreise haben Liegenschaften vom Land gekauft. Bei mehreren Landkreisen scheiterten die Käufe an unterschiedlichen Kaufpreisvorstellungen oder die Landkreise nahmen aufgrund des schlechten Zustands der Liegenschaften Abstand vom Kauf. Zwei der interviewten Landkreise haben sich für Neubauten entschieden. Der Landkreis Schwarzwald-Baar-Kreis errichtet an einem für den Kreis geeigneten Standort eine neue Straßenmeisterei. Die Landkreise Esslingen/Göppingen (Kooperation) haben eine Salzhalle und einen Winterstützpunkt neu gebaut.

Rund die Hälfte der interviewten Landkreise betreibt eine Zentralwerkstatt. In drei Landkreisen führen die Zentralwerkstätten auch Arbeiten für andere Landkreisbehörden durch. Auch die Landkreise ohne Zentralwerkstatt beschäftigen in der Regel Mechaniker in den einzelnen Straßenmeistereien, um kleinere Arbeiten durchführen zu können. Größere Arbeiten werden an Vertragswerkstätten abgegeben. Der Landkreis Tuttlingen und der Schwarzwald-Baar-Kreis nutzen gemeinsam eine Zentralwerkstatt in Donaueschingen (Schwarzwald-Baar-Kreis). Diese Kooperation ist vertraglich geregelt.

Ihre Standortkonzeptionen haben zwei Drittel der interviewten Kreise bei Organisationsuntersuchungen betrachtet. Ausgehend davon reduzierte ein Viertel der Landkreise die Zahl der Straßenmeistereien bzw. gab Stützpunkte oder die Zentralwerkstätten auf.

4.3 Fahrzeug- und Geräteausstattung

Der Grundbedarf der Fahrzeug- und Geräteausstattung einer Straßenmeisterei ist in dem Maßnahmenkatalog des Bundes MK 7 festgelegt.³⁰ Dieser wurde in Baden-Württemberg mit kleinen Änderungen eingeführt. Örtliche Verhältnisse können Anpassungen für einen Mehr- oder Mindebedarf ergeben.

Rund die Hälfte der interviewten Kreise hat Sondergeräte oder -fahrzeuge wie Kehrmaschinen und Hubsteiger. Hierbei handelt es sich meist um älteres Gerät, das nach der Verwaltungsstrukturreform von den ehemaligen Straßenbauämtern übernommen wurde.

Neben den Standorten waren die Fahrzeugkonzeptionen oftmals Inhalt der Organisationsuntersuchungen. Diese ergaben in vielen Fällen, dass der nach der Verwaltungsstrukturreform übernommene schlechte Zustand der Fahrzeug- und Geräteausstattung einen wirtschaftlichen Betrieb

²⁹ Straßengesetz für Baden-Württemberg § 51 Absatz 2 Nr. 4a) vom 11.05.1992, GBl. 1992.

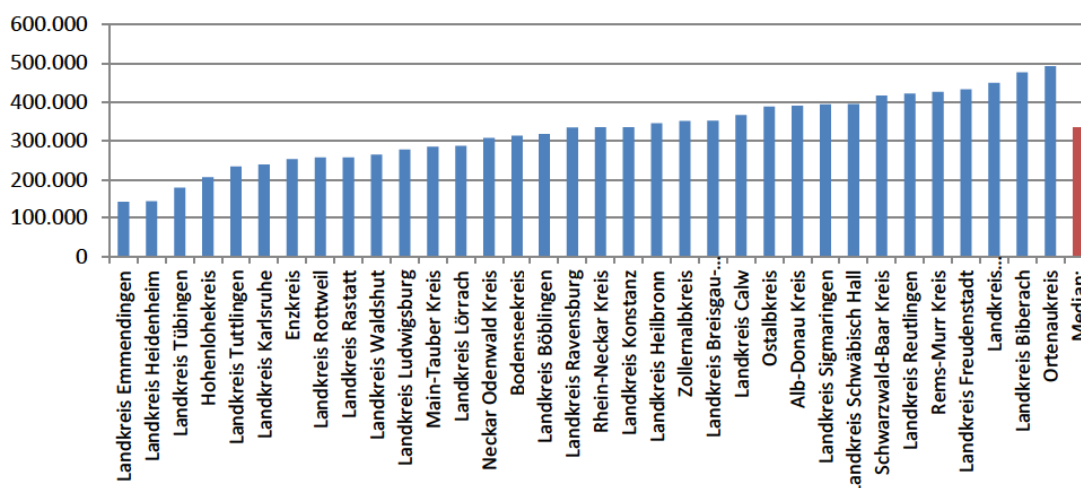
³⁰ Handbuch für den Straßenbetriebsdienst, Teil 8 Fahrzeuge und Geräte, Ausgabe 2006 und Maßnahmenkatalog des Bundes MK 7. Maßnahmenkatalog Teil Management der Fahrzeug- und Geräteausstattung für den Straßenbetriebsdienst - Aktualisierung 24.05.2013.

erschwerte. Eine verstärkte Investition in die Fahrzeug- und Geräteausstattung durch die Landkreise wurde empfohlen.

Finanziert werden die Fahrzeuge und Geräte aus dem Landes-, dem Bundes- und dem Kreisanteil. Die finanzielle Beteiligung des Landes an der Fahrzeug- und Geräteausstattung ist über Mittel des kommunalen Finanzausgleichs abgegolten.³¹ Der Bundesanteil wird nach dem gleichen Schlüssel ermittelt wie der vom Bund zu leistende betriebliche Unterhalt. Die Höhe des Kreisanteils variiert in den Landkreisen, steigt aber über die Jahre an.

Die Investitionen für die Fahrzeug- und Geräteausstattung betragen von 2005 bis 2013 im Mittel zwischen 144.000 Euro und 493.000 Euro je Jahr. Dies entspricht Investitionen zwischen 262 Euro und 654 Euro je Betriebskilometer und Jahr.

Abbildung 7: Ausgaben für die Fahrzeug- und Geräteausstattung in Euro nach der Verwaltungsstrukturereform (2005 bis 2013) im Mittel je Jahr



5 Feststellungen zum Handeln der Straßenbauverwaltung des Landes

Die nachfolgenden Feststellungen gehen auf die Gesichtspunkte des Straßenbetriebsdienstes ein, die in die Zuständigkeit des Landes fallen. Bereiche, die in der Hoheit der Land- und Stadtkreise liegen, werden nur insoweit aufgegriffen, als sie erforderlich sind, das Gesamtbild zu vervollständigen. Darüber hinaus werden Entscheidungen der Land- und Stadtkreise zu Eigenleistungen oder Fremdvergaben nicht weiter betrachtet, da sie für Feststellungen aus Sicht des Landes keine Bedeutung haben.

³¹ Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz - FAG) § 11 in Verbindung mit § 17 des Landesverwaltungsgesetzes.

5.1 Ein Straßenbetriebsdienst-Controlling des Landes besteht nicht

Das Land hat es versäumt, mit dem Übergang der Betriebsdiensttätigkeiten an die Land- und Stadtkreise, ein Controlling des Straßenbetriebsdienstes einzurichten.

Die für den Straßenbetriebsdienst zuständigen Landesstellen, also die Regierungspräsidien und das Ministerium, prüfen an Hand von Mittelverwendungsnachweisen und fachtechnischen Berichten unter rein formalen Gesichtspunkten, ob die Mittel für den betrieblichen und baulichen Unterhalt zweckentsprechend eingesetzt werden. Der Nutzen dieser Unterlagen ist äußerst begrenzt. So schätzten selbst einzelne Regierungspräsidien die vorgelegten Mittelverwendungsnachweise als nicht aussagekräftig ein.

In jedem Fall kann die Straßenbauverwaltung des Landes damit der in § 7 Landeshaushaltsordnung dargelegten Verpflichtung nicht nachkommen, für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

Kosten-Nutzen-Untersuchungen, die für Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung gefordert werden, sind nicht möglich. Der Nutzen ist nicht definiert. Eine Kostentransparenz der von den Landkreisen erbrachten Aufgaben besteht nicht. So kann nur festgestellt werden, dass die Landesstraßen geräumt und gereinigt sind sowie das Lichtraumprofil hergestellt ist. Die Tätigkeiten sind aber nicht direkt mit Kosten verknüpft. Die Wirtschaftlichkeit der eingesetzten Landesmittel kann nicht nachgewiesen werden. An eine eventuelle Steigerung der Wirtschaftlichkeit ist nicht zu denken. Dafür fehlt jede Grundlage.

Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, bei der die eingesetzten Mittel und die damit erreichten Leistungen lediglich abgeglichen werden, ist in der Folge nicht belastbar. Es kann lediglich festgestellt werden, dass mit dem vom Land eingesetzten Geld im Großen und Ganzen funktionsfähige und sichere Landesstraßen vorhanden sind.

Die Straßenbauverwaltung des Landes kann weder messen noch bewerten, ob die eingesetzten Straßenbetriebsdienstmittel dafür ausreichen, dass die Land- und Stadtkreise die ihnen übertragenen Betriebsdiensttätigkeiten erfüllen können. Dass die zur Verfügung gestellten Mittel für den Straßenbetriebsdienst vollständig ausgeschöpft werden, lässt im Übrigen lediglich die Folgerung zu, dass Umfang und Qualität des betrieblichen Unterhalts an die zur Verfügung gestellten Mittel angepasst wurden.

Angesichts der Einwände der Land- und Stadtkreise in den vergangenen Jahren, dass die verfügbaren Mittel nicht auskömmlich sind, wäre es für das Land dringend erforderlich gewesen, Maßstäbe für den wirtschaftlichen Einsatz von Landesmitteln zu entwickeln. Dabei hätten landkreis-spezifische Problemlagen wie topographische Besonderheiten einen Niederschlag finden müssen. Ein betriebswirtschaftliches Instrumentarium, mit dessen Hilfe hätte argumentiert werden können, ist bis heute jedoch nicht verfügbar.

Die Straßenbauverwaltung konnte die von vielen Land- und Stadtkreise in den Raum gestellten Ausgaben, welche die jeweiligen Zuweisungen übersteigen, nicht widerlegen. Nach einer Zusammenstellung des Landkreistags³² betragen diese Mehrausgaben 2013 über 10 Mio. Euro, summiert von 2005 bis 2013 waren es mehr als 47 Mio. Euro.

³² Zusammenstellung des Landkreistags vom 07.03.2014.

Den politisch Handelnden konnten von der Straßenbauverwaltung nur begrenzt Informationen gegeben werden, um die Mittelzuweisungen des Landes auf den Prüfstand zu stellen bzw. Entscheidungen vorzubereiten und zu fällen.

Ohne ein funktionierendes Straßenbetriebsdienst-Controlling wird es dem Land nicht gelingen, mit den Land- und Stadtkreisen über die Wirtschaftlichkeit ihrer jeweiligen Aufgabenerledigung und die eventuelle Auskömmlichkeit der Straßenbetriebsdienstmittel zu sprechen.

5.2 Das derzeitige Instrumentarium des Landes zur Mittelverteilung und Abrechnung ist unzulänglich

Seit der Verwaltungsstruktur-Reform von 2005 sind die Straßenbetriebsdienstmittel, die das Land den Land- und Stadtkreisen zuweist, gedeckelt. Neu- und Umverteilungen sind nahezu ausgeschlossen, da damit immer Diskussionen verbunden sind, welcher Land- und Stadtkreis etwas abgeben und welcher etwas mehr bekommen müsste. Dem Maßstab für die Mittelverteilung kommt daher besondere Bedeutung zu.

Die Verteilung der vom Land für den betrieblichen Unterhalt bereitgestellten Mittel richtete sich bislang vor allem an den Ausgaben der Vorjahre aus. Daran hat sich auch mit dem ab 2014 geltenden neuen Verteilungsschlüssel nichts geändert.

5.2.1 Der bis 2013 geltende Verteilungsschlüssel bot keinen Anreiz für wirtschaftliches Handeln

Grundlage des bis 2013 geltenden Verteilungsschlüssels waren die gemittelten Ausgaben der jeweils drei vorausgegangenen Jahre. Für die ersten Jahre nach der Verwaltungsstrukturreform wurden die Ausgaben der Vorjahre der Straßenbauämter zugrunde gelegt.

Diese Verteilungssystematik hatte zur Folge, dass Land- und Stadtkreise, in deren Bereich bereits vor der Verwaltungsreform hohe Ausgaben im Straßenbetriebsdienst angefallen sind, von Beginn an höhere Zuweisungen erhielten. Ob dies sachgerecht war, wurde nicht hinterfragt.

Der Verteilungsschlüssel bot für Land- und Stadtkreise keinen Anreiz, die Ausgaben für den Betriebsdienst zu reduzieren und die Wirtschaftlichkeit zu erhöhen. Land- und Stadtkreise, die ihre Ausgaben reduzierten und die zur Verfügung gestellten Mittel sparsam einsetzten, erhielten aufgrund der Verteilungssystematik in den folgenden Jahren weniger Mittel. Der Land- oder Stadtkreis, der sparsam und wirtschaftlich arbeitete, wurde dem Grunde nach mit einer Mittelkürzung „bestraft“.

Beispiel:

2005 betrug der Anteil des Ortenaukreises an den vom Land bereit gestellten Mitteln für den betrieblichen Unterhalt 3,3 Prozent. In den folgenden Jahren konnte der Landkreis die Ausgaben für den Betriebsdienst senken. 2012 betrug der Anteil des Landkreises infolge seiner Wirtschaftlichkeitsbemühungen nur noch 2,4 Prozent der insgesamt für den betrieblichen Unterhalt zur Verfügung stehenden Mittel. Gegenüber 2005 reduzierte sich die Zuweisung für den Landkreis um über 500.000 Euro jährlich. Dies entspricht in etwa einem Viertel seiner Zuweisungen. Der Landkreis versucht seitdem den Spagat zwischen knappen Betriebsdienstmitteln und moderaten Ausgabesteigerungen hinzubekommen, um mittelfristig seinen Anteil an den gedeckelten Betriebsdienstmitteln wieder zu erhöhen.

5.2.2 Der seit 2014 geltende Verteilungsschlüssel gewährleistet nach wie vor keine sachgerechte Mittelverwendung

Angesichts der offensichtlichen Schwächen des Verteilungsschlüssels wurde die Systematik zur Bemessung des Verteilungsschlüssels im Zuge der Erhöhung der Mittel für den betrieblichen Unterhalt ab 2014 geändert. Dem neuen von der Arbeitsgruppe Kosten-Leistungs-Rechnung erarbeiteten Verteilungsschlüssel stimmten die Gremien des Landkreistages zu.³³

Vorgabe für den neuen Verteilungsschlüssel seitens der Land- und Stadtkreise war, dass mit einem neuen Verteilungsschlüssel kein Land- oder Stadtkreis weniger Mittel erhalten darf als im Vorjahr 2013. Diese Vorgabe wurde weitgehend eingehalten. Beim Zollernalbkreis und dem Stadtkreis Stuttgart wurde 2014 und 2015 der Betrag von 2013 unterschritten, beim Landkreis Ludwigsburg wurde der Betrag von 2013 nur im Folgejahr 2014 und beim Stadtkreis Freiburg nur 2015 unterschritten.

Mit dem neuen Verteilungsschlüssel erhielten acht Landkreise und sechs Stadtkreise 2014 und 2015 nicht nur bedingt durch die Mittelerhöhung mehr Mittel. Die höchste Mittelerhöhung entfiel auf den Landkreis Schwäbisch Hall, der seit 2014 über 650.000 Euro mehr erhält.³⁴

Der neue Verteilungsschlüssel wird von den Land- und Stadtkreisen als gerechter betrachtet als der frühere Schlüssel. Dennoch gibt es nach wie vor Mängel, die einer sachgerechten und ausgewogenen Mittelverteilung zuwiderlaufen.

- Beim Kostenanteil der Personalkosten werden Strecken auf Landkreisgemarkungen mit 13 bewerteten Kilometern/Mitarbeiter und auf Stadtkreisgemarkungen mit neun bewerteten Kilometern/Mitarbeiter berücksichtigt. Die Unterscheidung zwischen Land- und Stadtkreisgemarkung soll den strukturellen Besonderheiten der Stadtkreise Rechnung tragen. Vergleichbare strukturelle Besonderheiten könnten jedoch auch städtisch geprägte Landkreise geltend machen.
- Der Richtwert von 13 bewerteten Kilometern/Mitarbeiter bzw. neun bewerteten Kilometern/Mitarbeiter wurde von der Straßenbauverwaltung des Landes als rechnerische Annahme

³³ Rundschreiben des Landkreistages Baden-Württemberg Nr. 362/2014 vom 07.04.2014 an die Landratsämter in Baden-Württemberg.

³⁴ Der Mehrbetrag aufgrund der Mittelerhöhung konnte den Land- und Stadtkreisen aus haushaltsrechtlichen Gründen nicht 2014, sondern erst 2015 ausbezahlt werden.

gewählt, sie ist jedoch nicht empirisch belegt. Nach den Auswertungen des Rechnungshofs haben 2013 diese Vorgabe lediglich sechs der 35 Landkreise erreicht. Der Median lag 2013 bei 11,837 bewerteten Kilometern/Mitarbeiter.

- Beim Kostenanteil disponible Haushaltsmittel bilden nach wie vor die Mittelwerte aus den in 2008 bis 2010 in LUKAS gebuchten Ausgaben die Grundlage für die Gewichtung der regionalen Einflüsse. Mit der Festschreibung der Jahre 2008 bis 2010 wird zwar gewährleistet, dass durch eine Steuerung der Ausgaben keine höheren Zuweisungen erzielt werden können. Allerdings sind die Land- und Stadtkreise im Vorteil, die in diesen Jahren in den jeweiligen Leistungsbereichen hohe Ausgaben gebucht haben und dadurch bei der Gewichtung einen höheren Faktor erzielten.
- Beim Kostenteil disponible Haushaltsmittel liegt der Faktor Winterdienst zwischen 0,5 und 1,5. Neun Landkreisen bzw. einem Stadtkreis ist der höchste Faktor 1,5 zugeordnet. Sie hatten von 2008 bis 2010 im Mittel die höchsten Winterdienstausgaben:

Landkreis Böblingen,
Landkreis Esslingen,
Landkreis Calw,
Landkreis Freudenstadt,
Schwarzwald-Baar Kreis,
Landkreis Tuttlingen,
Landkreis Reutlingen,
Landkreis Tübingen,
Zollernalbkreis,
Stadtkreis Stuttgart.

- Der niedrigste Faktor 0,5 ist zwei Landkreisen und vier Stadtkreisen zugeordnet. Sie hatten von 2008 bis 2010 im Mittel die niedrigsten Winterdienstausgaben:

Hohenlohekreis,
Landkreis Karlsruhe,
Stadtkreis Baden-Baden,
Stadtkreis Karlsruhe,
Stadtkreis Heidelberg.

Die Faktoren bilden die Realität nicht nachvollziehbar ab, da der Winterdienst ein nicht plan- und kaum steuerbarer Kostenfaktor ist. Umfang und Kosten werden sehr stark von den Witterungsverhältnissen beeinflusst.

Nicht nachvollziehbar ist außerdem, dass benachbarten Land- und Stadtkreisen mit gleichen geographischen und topographischen Verhältnissen unterschiedliche Faktoren zugeordnet sind. Beispielsweise hat der Hohenlohekreis den Faktor 0,5 und der Landkreis Schwäbisch Hall den Faktor 0,75.

Der Verteilungsschlüssel ist in weiten Teilen nicht eindeutig verständlich und dem Grunde nach ungerecht. Dies zeigt sich deutlich bei einem Vergleich der 2015 für den betrieblichen Unterhalt den einzelnen Land- und Stadtkreisen zugewiesenen Mittel für einen bewerteten Kilometer. Die Besonderheiten der Land- und Stadtkreise, die Tunnel und zahlreiche Lichtsignalanlagen zu be-

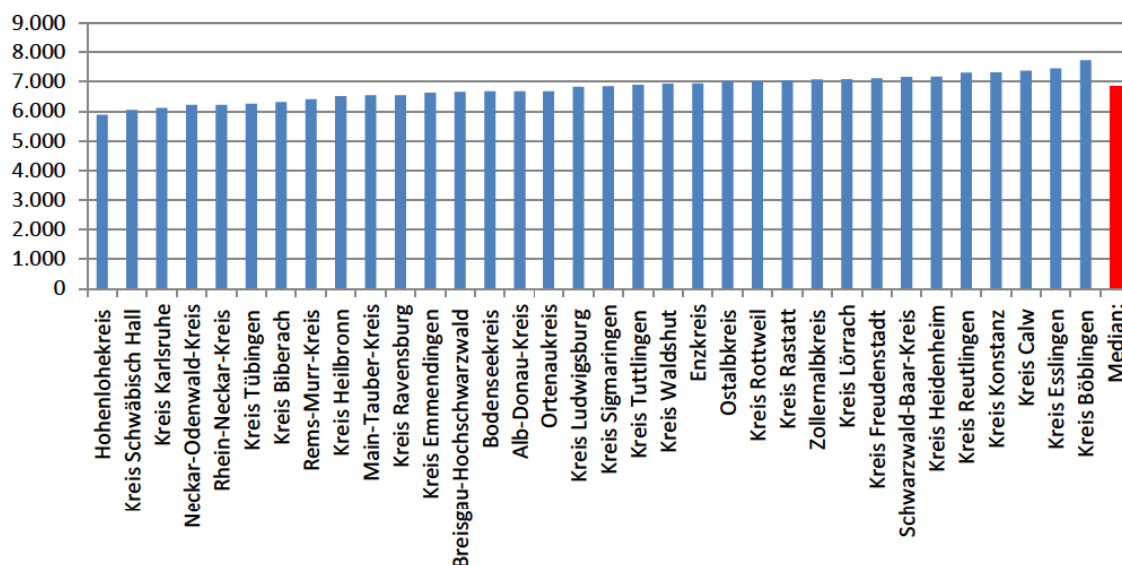
treuen haben, wurden dahingehend berücksichtigt, dass bei dieser Betrachtung diese Fixkosten abgezogen sind.³⁵

Danach erhielten die Land- und Stadtkreise folgende Zuweisungen:

- 1 Landkreis unter 6.000 Euro/bewertetem Kilometer,
- 20 Landkreise zwischen 6.000 Euro und 7.000 Euro/bewertetem Kilometer,
- 12 Landkreise zwischen 7.000 Euro und 7.500 Euro/bewertetem Kilometer,
- 1 Landkreis über 7.500 Euro/bewertetem Kilometer,
- 1 Stadtkreis unter 7.000 Euro/bewertetem Kilometer,
- 5 Stadtkreise zwischen 7.000 Euro und 9.000 Euro/bewertetem Kilometer,
- 1 Stadtkreis über 9.000 Euro/bewertetem Kilometer.

Der Landkreis Böblingen erhält mit 7.725 Euro/bewertetem Kilometer die höchsten Zuweisungen und der Hohenlohekreis mit 5.880 Euro/bewertetem Kilometer die niedrigsten. Der Unterschied beträgt fast 2.000 Euro/bewertetem Kilometer. Die Zuweisungen an den Landkreis Böblingen liegen deutlich über dem Median. Gründe für diese hohen Zuweisungen im Vergleich zum Landkreis Karlsruhe oder dem Rhein-Neckar-Kreis, deren Zuweisungen ebenfalls deutlich unter dem Median liegen, sind nicht ersichtlich.

Abbildung 8: Zuweisungen an die Landkreise je bewertetem Kilometer in Euro für den betrieblichen Unterhalt der Landesstraßen 2015

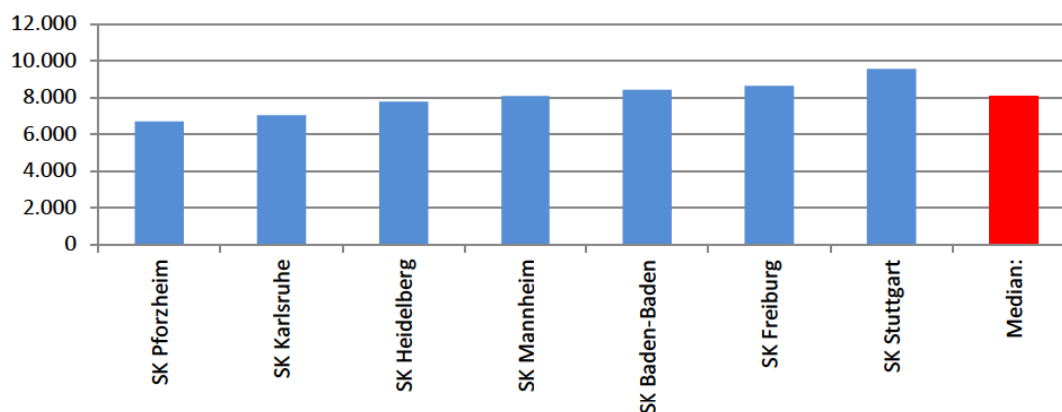


³⁵ Von den Zuweisungen für den betrieblichen Unterhalt wurden die Fixkosten für die Lichtsignalanlagen und die Tunnel abgezogen.

Bei den Stadtkreisen erhält die Stadt Stuttgart mit 9.555 Euro/bewertetem Kilometer die höchsten Zuweisungen und Pforzheim mit 6.693 Euro/bewertetem Kilometer die niedrigsten. Der Unterschied beträgt fast 3.000 Euro/bewertetem Kilometer.

Die Zuweisungen an die Stadt Stuttgart liegen deutlich über dem Median. Gründe für diese hohen Zuweisungen sind ebenso wenig erkennbar wie die, weshalb der Stadtkreis Pforzheim unter dem Median liegt.

Abbildung 9: Zuweisungen an die Stadtkreise je bewertetem Kilometer in Euro für den betrieblichen Unterhalt der Landesstraßen 2015

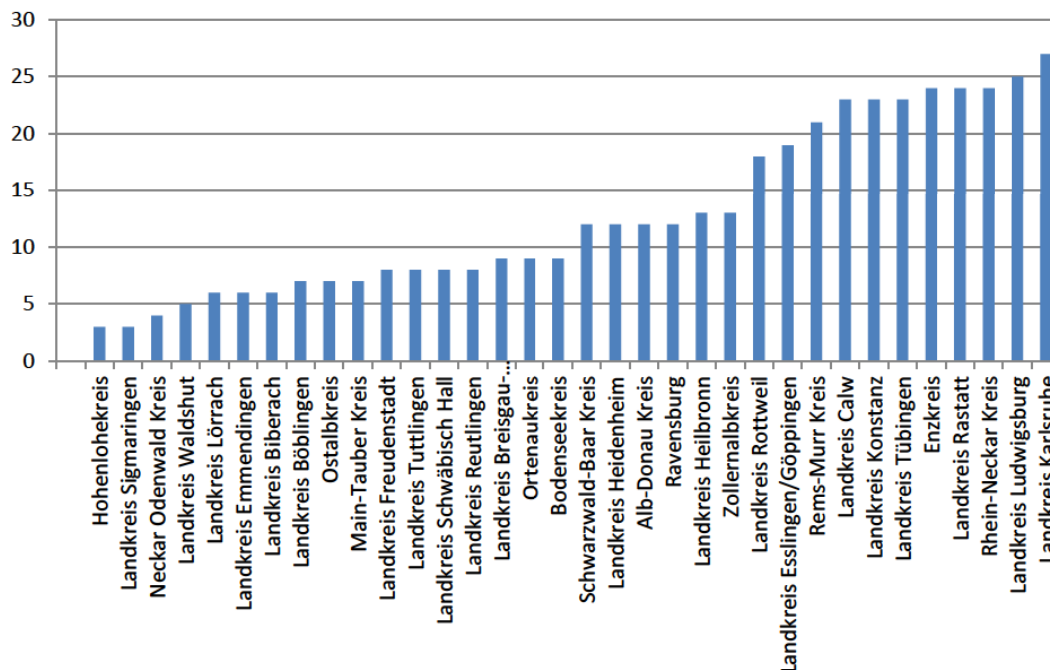


5.2.3 Das Abrechnungssystem der gemeinschaftlichen Straßenunterhaltung ist nicht transparent und nicht nachvollziehbar

Das derzeitige Abrechnungssystem für den gemeinsamen Unterhalt der Bundes-, Landes- und Kreisstraßen sieht vor, dass die Landkreise Kosten nur dann einem Straßenbaulastträger direkt zuordnen, wenn dies eindeutig möglich ist. Der überwiegende Teil der Ausgaben wird jedoch als Gemeinschaftsaufwand eingestuft, der einzelnen Straßenbaulastträgern nicht direkt zugeordnet werden kann.

Das Verhältnis zwischen Direkt- und Gemeinschaftsaufwand ist bei den einzelnen Landkreisen unterschiedlich. 2012 machte der Direktaufwand für den betrieblichen Unterhalt der Landesstraßen bei den Landkreisen zwischen 3 Prozent und 27 Prozent der Gesamtausgaben aus.

Abbildung 10: Anteil Direktaufwand an den Gesamtausgaben der Landkreise 2012 für den betrieblichen Unterhalt der Landesstraßen in Prozent³⁶



Diese Unterschiede zeigen, dass die Land- und Stadtkreise entweder nicht nach den vorgegebenen Maßstäben zwischen Direkt- und Gemeinschaftsaufwand unterscheiden. Oder aber, dass die Abgrenzung zwischen Gemeinschaftsaufwand und den von den Landkreisen zu tragenden Verwaltungskosten nicht einheitlich erfolgt.

Beispiel:

Von den elf Landkreisen, die ihre Winterdienstfahrzeuge vollständig bzw. teilweise mit einer automatischen Betriebsdatenerfassung ausgerüstet haben, erklärten drei Landkreise, dass sie die dafür angefallenen Kosten dem Gemeinschaftsaufwand zugeordnet haben. Die übrigen acht Landkreise haben die Kosten des Landes aus dem Kreishaushalt finanziert. Sie gingen davon aus, dass der Anteil des Landes als Verwaltungskosten über die Zuweisungen nach dem kommunalen Finanzausgleich abgegolten ist.

Die Aufwendungen für den Gemeinschaftsaufwand werden zunächst im Haushalt der Landkreise verausgabt und später entsprechend des aus LUKAS generierten Lohnstundenschlüssels auf die einzelnen Straßenbaulastträger aufgeteilt. Grundlage für die Bildung des Lohnstundenschlüssels sind die von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Straßenbetriebsdienstes geleisteten Arbeitsstunden. Die geleisteten Stunden sind täglich zu erfassen und auf die einzelnen Straßenarten aufzuteilen.

³⁶ Quelle: Mittelverwendungsnachweise 2012.

Das Land hat auf die Bildung des Lohnstundenschlüssels keinen Einfluss. Den Personaleinsatz auf den einzelnen Straßenarten bestimmen allein die Landkreise. Die Landkreise haben damit grundsätzlich die Möglichkeit, über die Steuerung des Personaleinsatzes auf den einzelnen Straßenarten den Lohnstundenschlüssel zu beeinflussen und damit die Gemeinschaftskostenanteile zugunsten oder zulasten von einzelnen Straßenbaulastträgern zu verschieben.

Tatsächlich erfolgt eine solche Steuerung des Personaleinsatzes durch die Landkreise nicht. Eine Untersuchung bei den 16 vom Rechnungshof interviewten Landkreisen ergab, dass der Anteil der in LUKAS auf die einzelnen Straßenarten gebuchten Lohnstunden im Wesentlichen den zu unterhaltenden bewerteten Kilometern entspricht.

Bei den Buchungen in LUKAS werden für die streckenbezogenen Leistungen der Leistungsgruppen 1 bis 6 nicht nur die erfassten Personalstunden, sondern auch Fahrzeug- und Gerätekosten, Materialkosten und Rechnungen (intern/extern) den einzelnen Straßenarten zugeordnet. Damit werden in LUKAS alle Kosten für die streckenbezogenen Leistungen als Direktaufwand behandelt. Obwohl damit die Kosten für alle streckenbezogenen Leistungen für jede Straßenart vorliegen, erfolgt die Abrechnung über den Gemeinschaftsaufwand und den Lohnstundenschlüssel.

Die Landkreise stellen im Zuge der Abrechnung mit den Mittelverwendungsnachweisen u. a. fest, ob die zugewiesenen Mittel für den betrieblichen Unterhalt ausreichend waren. Im Übrigen ist die Aussagekraft der Mittelverwendungsnachweise gering, da die Mittel pauschal zugewiesen werden und Mehr- bzw. Minderausgaben von den Landkreisen zu tragen sind.

Das bestehende Abrechnungssystem mit der Aufteilung des Gemeinschaftsaufwands über den Lohnstundenschlüssel ist aufwendig und nicht transparent. Es hat keine Aussagekraft und keine Funktion. Es ist nicht nachvollziehbar, warum dieses System angewandt wird, wenn in LUKAS die Aufwendungen für die streckenbezogenen Leistungen den einzelnen Baulastträgern direkt zugeordnet werden.

Besonders deutlich wird die fehlende Transparenz bei der Abrechnung der Kosten des Winterdienstes. Die Winterdienstkosten sind dem Gemeinschaftsaufwand zuzuordnen. Grundsätzlich wären alle elf Landkreise, die ihre Winterdienstfahrzeuge ganz bzw. teilweise mit einer automatischen Betriebsdatenerfassung ausgerüstet haben, in der Lage, die Aufwendungen des Winterdienstes direkt auf die einzelnen Straßenbaulastträger aufzuteilen. Tatsächlich verwenden sechs Landkreise die Daten der automatischen Betriebsdatenerfassung ganz oder teilweise für die Verbuchung in LUKAS. Für die Abrechnung im Rahmen der Mittelverwendungsnachweise behandeln diese sechs Landkreise ebenso wie alle übrigen Landkreise die Aufwendungen des Winterdienstes als Gemeinschaftsaufwand. Die Kosten werden in der Folge entsprechend dem Lohnstundenschlüssel auf die Straßenarten verteilt.

Im Zuge der Überarbeitung der Arbeitshinweise zum gemeinsamen Unterhalt der Bundes-, Landes- und Kreisstraßen nach der Verwaltungsstrukturreform wurden Überlegungen angestellt, neue Zuordnungen zu Gemeinschafts- und Direktaufwand (z. B. automatische Datenerfassung im Winterdienst) zu berücksichtigen.³⁷ Bis heute wurden diese Überlegungen nicht umgesetzt.

³⁷ Tagungsband Jahrestagung 2006 des Straßenbetriebsdienstes (Gründung einer Arbeitsgruppe „Aufteilung Gemeinschaftsaufwand“); Tagungsband Jahrestagung 2009 des Straßenbetriebsdienstes „Arbeitshinweise zur Durchführung des gemeinsamen Unterhalts der Bundes-, Landes- und Kreisstraßen“.

5.2.4 Die Mittelverwendungsnachweise sind für die Verteilung und Abrechnung der Betriebsdienstmittel bedeutungslos

Da die Mittelverwendungsnachweise nicht aussagekräftig sind, kann eine effiziente Mittelverwendung nicht sichergestellt werden.

So sind die LUKAS Betriebsergebnisse mit den Abrechnungsergebnissen in den Mittelverwendungsnachweisen nicht identisch. Einsparpotenziale können daher von den Regierungspräsidien kaum identifiziert werden.

Für die Stadtkreise sind die Mittelverwendungsnachweise nur bedingt geeignet. Da die Stadtkreise alle Ausgaben als Direktaufwand behandeln, können diese viele der geforderten Angaben nicht machen. Auch sind die Angaben der Stadtkreise nicht einheitlich.

Beispiele:

Der Stadtkreis Heidelberg fasst seit 2005 Zuweisungen sowie Ausgaben jeweils für den betrieblichen und den baulichen Unterhalt unter der Position Erhaltungsmittel zusammen.

Der Stadtkreis Mannheim macht seit 2005 überhaupt keine Angaben zur Verwendung der Mittel für den baulichen Unterhalt.

Angaben zu den erhaltenen Abschlagszahlungen für den betrieblichen Unterhalt machen die Stadtkreise nicht. Der Stadtkreis Freiburg legt anstelle des Mittelverwendungsnachweises die SAP-Auswertung „Berichtspflicht nach Verwaltungsstruktur-Reformgesetz für den Bereich der Straßenbauämter - Stadtkreise“ vor.

Die Landkreise legen in den Verwendungsnachweisen unter der Position Abschlagszahlungen völlig unterschiedliche Angaben zugrunde. Zu dem Formular „Verwendungsnachweis“ gibt es zwar ein Blatt mit Erläuterungen. Der Begriff „Abschlagszahlungen“ ist darin aber nicht näher definiert. Einige Landkreise (z. B. Landkreis Tuttlingen) geben die im jeweiligen Haushaltsjahr zugewiesenen Mittel für den betrieblichen Unterhalt an. Teilweise werden die Ausgaben des jeweiligen Haushaltsjahres zuzüglich der nicht gedeckten Aufwendungen des Vorjahres eingetragen (z. B. Landkreis Konstanz). Weiterhin gibt es zahlreiche Landkreise, die unter der Position Abschlagszahlungen überhaupt keine Angaben machen (z. B. Zollernalbkreis).

Aufgrund der unterschiedlichen und zum Teil unvollständigen Angaben, kann der Saldo zwischen den Zuweisungen und den Ausgaben aus den Mittelverwendungsnachweisen nicht entnommen werden.

Einige Landkreise in den Regierungsbezirken Freiburg und Stuttgart haben die Mittelverwendungsnachweise erweitert oder fügen ergänzende Erläuterungen und Unterlagen bei. Die Mittelverwendungsnachweise werden dadurch etwas verständlicher. Eine gezielte Auswertung der Mittelverwendungsnachweise ist wegen der fehlenden Vergleichbarkeit der Landkreisangaben trotzdem nicht möglich.

Den Regierungspräsidien sind die Mängel der Verwendungsnachweise und die fehlende Aussagekraft bewusst. Eine systematische Prüfung der Mittelverwendungsnachweise durch die Regie-

rungspräsidien fand in der Vergangenheit nicht statt. Die festgestellten Mängel blieben überwiegend unbeanstandet.

Das Ministerium machte den Regierungspräsidien erstmals 2013 in Form einer Checkliste Vorgaben für die Prüfung und Bewertung der Mittelverwendungsnachweise des Jahres 2012.³⁸ Danach sollten u. a. haushalterische (Vollständigkeit, Plausibilität usw.) und fachliche Aspekte (ausgewogener Personaleinsatz je Baulasträger, zweckgebundene Ausgabe der Erhaltungsmittel usw.) näher betrachtet werden. Das Ergebnis der Prüfung der Mittelverwendungsnachweise war dem Ministerium zuzusenden.

Zu vielen Punkten der Checkliste konnten die Regierungspräsidien keine Aussage treffen, da die entsprechenden Angaben in den Mittelverwendungsnachweisen unvollständig waren oder ganz fehlten. Die Regierungspräsidien haben die Ergebnisse ihrer Prüfung dem Ministerium in tabellarischer Form vorgelegt. Eine Auswertung der Ergebnisse konnte das Ministerium wohl mangels Verwertbarkeit dem Rechnungshof nicht vorlegen.

5.3 Das Land kann die Verwendung der Betriebsdienstmittel nur ansatzweise steuern

Die derzeit vom Land genutzten Instrumentarien Verteilungsschlüssel und Abrechnung über Mittelverwendungsnachweise sind äußerst komplex und wenig tauglich. Darüber hinaus sind sie fehleranfällig.

Eine Steuerung der Betriebsdienstmittel durch das Land ist mit diesen Instrumentarien höchstens ansatzweise möglich. Das Land kann weder durch konkrete Leistungsvorgaben, noch durch die Bestimmung der Kosten dieser Leistungen auf den Betriebsdienst der Land- und Stadtkreise einwirken. Die Fachaufsicht ist deshalb nur unzureichend möglich.

Alternativen zu diesen Instrumentarien stehen dem Land nicht zur Verfügung. Es stellt die Mittel für den Betriebsdienst ausgabenbezogen ohne einen Bezug zu den hiermit zu erbringenden Aufgaben bereit. Auf eine Steuerung des Straßenbetriebsdienstes mit einem (betriebs-) wirtschaftlichen Instrumentarium wurde bislang in Baden-Württemberg nicht umgestellt.

Dabei gäbe es hierfür seit vielen Jahren mit dem „Maßnahmenkatalog MK 1 - Umsetzung der Betriebssteuerung“ eine Empfehlung des Bundes. Der Maßnahmenkatalog enthält Anweisungen zur Umsetzung der ergebnisorientierten Steuerung des Straßenbetriebsdienstes.³⁹ Bereits 2006 hat der Bund die Einführung empfohlen. Das Land hat den Maßnahmenkatalog 2006 eingeführt.⁴⁰ Umgesetzt und angewandt wurde der Maßnahmenkatalog bislang aber nicht.

In Baden-Württemberg fehlt somit die Grundvoraussetzung, die Kosten einer Aufgabe mit den zu erzielenden Leistungen zu verknüpfen. Eine aufgabenorientierte Budgetierung und Steuerung ist nicht einmal ansatzweise möglich. Den Straßenbaubehörden der Land- und Stadtkreise werden die Budgets auf der Grundlage von Durchschnittswerten ihrer Ausgaben der zurückliegenden Jahre zugeordnet. Ein Instrumentarium zur Effizienzsteigerung und Qualitätsverbesserung ist dies nicht.

³⁸ Schreiben des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur vom 29.08.2013, Az.: 2-0144/122 an die Abteilungen 4 der Regierungspräsidien.

³⁹ Maßnahmenkatalog Straßenbetriebsdienst (MK 1) - Maßnahmenkatalog zur „Umsetzung der Steuerung des Straßenbetriebsdienstes in den Ländern“ (Ausgabe 2006); ARS Nr. 30/2006.

⁴⁰ Siehe Erlass des Innenministeriums Baden-Württemberg vom 22.12.2006, Az.: 62-3954.51/46.

Relevante Steuerungsinstrumente fehlen der Straßenbauverwaltung des Landes. Diese würden zumindest Kenntnisse über den Anlagenbestand, die Häufigkeit und Qualität der zu erledigenden Leistungen sowie die Kosten der einzelnen Leistungen erfordern. Dem Land fehlen diese grundlegenden Daten, um die rein ausgabenbezogene Mittelbereitstellung auf eine aufgabenorientierte Steuerung umzustellen.

5.3.1 Der Anlagenbestand ist nicht erhoben worden

Der Anlagenbestand stellt die Ausgangsgröße dar, anhand derer die Zuweisungen detailliert bemessen werden können. Im Weiteren kann nur dann, wenn die Bestandsdaten vorliegen, ermittelt werden, ob die Aufgabenerledigung im Straßenbetriebsdienst auch wirklich wirtschaftlich ist.

Der Bestand umfasst die gesamten Anlagen, die der Landesstraße zuzuordnen sind. Die streckenbezogenen Tätigkeiten des Straßenbetriebsdienstes betreffen die Tätigkeiten sowohl unmittelbar an den Fahrbahnen, wie auch an den mittelbar den Fahrbahnen zugeordneten Anlagenteilen. Dies sind z. B. Bankette, Einzelbäume, Gräben und Mulden, Rohrleitungen, Verkehrsschilder, Parkplätze, Rastanlagen und Rad- und Gehwege. Einige Daten zu den Fahrbahnen (Streckenlänge, Breite) sowie zu Bauwerken (z. B. Brücken) enthält die Datenbank „Straßeninformationsbank“ der Straßenbauverwaltung.⁴¹ Weitergehende Datenbestände oder Kenntnisse zum übrigen Anlagenbestand gibt es für die Landesstraßen in Baden-Württemberg nicht.

Die Richtlinie zur „Erhebung des Anlagenbestands an Bundesfernstraßen“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung von 2011, die Unterstützung zur praktischen Durchführung der Erhebung des Anlagenbestands bieten könnte, hat Baden-Württemberg 2007 eingeführt, bisher aber nicht umgesetzt.⁴²

Die Umfrage bei den Rechnungshöfen ergab, dass es in zwölf Ländern bereits eine Bestandsdatenerfassung gibt oder sie sich im Aufbau befindet.

Bestandsdatenbezogene Kostenauswertungen zeigen, dass etwa ein Drittel der Gesamtkosten des Straßenbetriebsdienstes für die Wartung und Pflege der Fahrbahnen aufgewendet wird. Die Wartung und Pflege der Straßenbestandteile seitlich der Fahrbahn stellen dagegen mit zwei Dritteln den deutlich größeren Anteil der Kosten dar.⁴³ Hierzu gehören u. a. Schilder, Leitpfosten sowie die Grünpflege abseits der Bankette und Straßenränder.

Grobe Annahmen des Bestands reichen daher nicht aus. So können nicht nur die Zahl der von den Straßenmeistereien zu unterhaltenden Anlagen, sondern auch deren spezifische Anforderungen in den einzelnen Land- und Stadtkreisen unterschiedlich sein. Selbst bei annähernd gleicher Streckenlänge können die zu unterhaltenden Anlagenteile aufgrund der Topographie oder von Witterungseinflüssen erhebliche Abweichungen aufweisen.

Die bisher in Baden-Württemberg praktizierte ausgabenbezogene Mittelverteilung lässt den tatsächlichen Anlagenbestand der einzelnen Land- und Stadtkreise jedoch völlig außer Acht.

⁴¹ Straßeninformationsbank (SIB-Bauwerke, TT-SIB), Informationssystem Straße (Infosys).

⁴² Maßnahmenkatalog M3 - Richtlinie zur Erhebung des Anlagenbestands der Bundesfernstraßen, Juni 2011.

⁴³ Siehe Ziffer 5 Maßnahmenkatalog Straßenbetriebsdienst (MK 1) - Maßnahmenkatalog zur „Umsetzung der Steuerung des Straßenbetriebsdienstes in den Ländern“ (Ausgabe 2006); ARS Nr. 30/2006.

5.3.2 Die Häufigkeit der Leistungen ist vom Land nicht vorgegeben worden

Die Berechnung der Zuweisungen an die Landkreise macht konkrete Angaben zu den Häufigkeiten der einzelnen Leistungen notwendig. Die Häufigkeiten können je nach Tätigkeit, Straßenklasse oder den regionalen Bedingungen unterschiedlich sein.

Im Leistungsheft werden die Aufgaben des Betriebsdienstes allerdings nur anforderungsorientiert definiert und Standards vorgegeben.

Das Leistungsheft beschreibt z. B. für die Leistung „Bankette an Fahrbahnen mähen“, dass „das Gras auf dem Bankett niedrig zu halten ist“. Der Begriff „niedrig“ wird nicht näher definiert. Die Umfrage der Land- und Stadtkreise ergab, dass die Kreise die Mahd zwischen einmal und viermal jährlich durchführen. Das Leistungsheft wird also von den Land- und Stadtkreisen sehr unterschiedlich umgesetzt.

In der Folge hat jeder Land- und Stadtkreis ausgehend von seinen spezifischen klimatischen Anforderungen für sich Häufigkeiten festgelegt, mit der die Tätigkeiten im Straßenbetriebsdienst zu erledigen sind.

Eine landesweite Festlegung von Turnussen gibt es jedoch nicht. So müsste beispielsweise vorgegeben werden, wie häufig Bankett oder Grünfläche zu mähen ist oder die Leitpfosten frei zu schneiden sind.

Feste Turnusse sind eine notwendige Komponente für die ergebnis- bzw. aufgabenorientierte Steuerung. Die Vorgabe der Häufigkeiten einer je Jahr zu erbringenden Tätigkeit bezogen auf eine Bestandseinheit ist zwingend erforderlich, um die Betriebsdienstzuweisungen bemessen zu können.

5.3.3 Die Kosten der Leistungen sind nicht bekannt

Die Kosten für eine Leistungseinheit, beispielsweise die Kosten für das Mähen von 100 m² Bankett, errechnen sich aus der für die Leistungseinheit benötigten Zeiten und den Verrechnungssätzen.

Der Straßenbauverwaltung des Landes ist neben dem Anlagenbestand und den Häufigkeiten, mit denen Tätigkeiten auszuführen sind, nicht bekannt, was die einzelnen Leistungen kosten. Das Land weiß beispielsweise nicht, was es ausgibt, um ein Schlagloch zu beseitigen, einen Quadratmeter Grasflächen im Intensivbereich zu mähen oder ein Verkehrsschild instand zu halten.

Die Befragung der Rechnungshöfe ergab, dass in fünf Ländern derartige Leistungskennwerte vorhanden sind oder erarbeitet werden.

Die Straßenbauverwaltung in Baden-Württemberg ist nicht in der Lage, durch die Verknüpfung von Bestandsdaten, Häufigkeiten und den Kosten der einzelnen Leistungen, den dafür notwendigen Mittelbedarf zu kalkulieren. Das Land kann in der Folge weder durch konkrete Leistungsvorgaben, noch durch die Festlegung von Kosten für diese Leistungen steuernd auf den Betriebsdienst einwirken.

5.4 Ein Qualitätsmanagement findet nicht statt

Das Qualitätsmanagement des Landes beim Straßenbetriebsdienst muss vorrangig dazu beitragen, die Ausführung der streckenbezogenen Tätigkeiten zu kontrollieren und die Qualität der Arbeiten dauerhaft zu sichern und bei Bedarf weiter zu entwickeln.

Ein umfassendes Qualitätsmanagement erfordert, dass die Qualität der geschuldeten Leistungen definiert und vorgegeben wird, damit anschließend ein Soll-Ist-Vergleich möglich ist. Nur dann können Wunsch und Wirklichkeit der Arbeitsqualitäten ermittelt, gemessen und bewertet werden.

Ein derart aufgebautes Qualitätsmanagement ist anhand der gegenwärtig in der Straßenbauverwaltung des Landes verfügbaren Instrumente zur Zuweisung und Abrechnung im Straßenbetriebsdienst nicht möglich. Derzeit könnten lediglich die technischen Vorgaben des Leistungshäftes weiter gegeben werden.

Aber selbst routinemäßige einfachste Qualitätskontrollen, mit denen lediglich der Nachweis erbracht würde, dass die vorgegebenen Straßenbetriebsdiensttätigkeiten auch tatsächlich erledigt sind, werden kaum durchgeführt. Die im Rahmen der Fachaufsicht über die Land- und Stadtkreise dafür zuständigen Referate der Regierungspräsidien kontrollieren allenfalls sporadisch und mehr oder weniger zufällig die Qualität der Arbeitsausführung der Land- und Stadtkreise.

Dies führt dazu, dass selbst optisch deutlich auffallender unterlassener Unterhalt wie ein nicht zurückgeschnittener Bewuchs oder nicht gereinigte, verstopfte Entwässerungsanlagen über längere Zeiträume nicht auffallen.⁴⁴ Die dadurch verursachten Schäden müssen in Form von Erhaltungsarbeiten mit Landesmitteln aufwendig beseitigt werden.

Sofern die Regierungspräsidien Missstände feststellen, werden diese meist mit den Mitarbeitern der Land- und Stadtkreise besprochen. Formale Weisungen der Regierungspräsidien sind eher die Ausnahme.

Über die unregelmäßig durchgeführten Qualitätskontrollen der Regierungspräsidien hinaus gibt es keine weiteren Instrumente des Landes zur Qualitätssicherung. Die Land- und Stadtkreise müssen dem Land keine Nachweise vorlegen, dass die ihnen zugewiesenen und von ihnen abgerechneten Arbeiten qualitativ ordentlich ausgeführt worden sind. Ein systematisches Reporting mit einer Bestätigung der ordentlichen Arbeiterledigung ist in keinem der bestehenden Abrechnungsinstrumente, beispielsweise den Mittelverwendungsnachweisen, vorgesehen.

Das Land weist den Land- und Stadtkreisen Mittel für den Straßenbetriebsdienst zu, ohne Kenntnis über die Qualität der erbrachten Leistungen zu haben. Es kann nicht beurteilen, ob die einzelnen Land- und Stadtkreise Leistungen in vergleichbarer Qualität erledigen.

⁴⁴ Siehe Prüfungsmitteilung „Erhalt von Stützbauwerken und anderen Sonderbauwerken an Landesstraßen“ vom Oktober 2015.

6 Empfehlungen

Die Zuweisung der Mittel für den Betriebsdienst und deren Fortschreibung darf nicht nach dem Motto erfolgen „wir regeln es so, dass alle zufrieden sind“. Das Verfahren muss transparent sein und nach wirtschaftlich ausgerichteten Kostenkennwerten bemessen werden. Hierzu gibt der Rechnungshof praxisbezogene konkrete Beispiele, die von der Straßenbauverwaltung bei etwas gutem Willen in wenigen Jahren umzusetzen wären.

6.1 Das Controllingssystem für den Straßenbetriebsdienst ist vom Land zügig einzurichten

Das Controlling in seiner Funktion der Steuerungsunterstützung für die Straßenbauverwaltung des Landes muss Aussagen erlauben zu

- der sachgerechten Mittelvergabe,
- der effizienten Mittelverwendung und den Einsparpotenzialen,
- dem Maß des Zielerreichungsgrades und
- der flexiblen Handhabung von Änderungen oder neuen gesetzlichen Anforderungen.

Für ein wirksames Controlling im Straßenbetriebsdienst sind die Ziele als Soll-Zustände für die einzelnen Leistungen in quantitativer, messbarer und eindeutiger Form von der Straßenbauverwaltung zu formulieren. Ein Ziel sollte dabei durch mindestens eine Kennzahl abgebildet werden. Die Ziele sind, soweit machbar und sinnvoll, durch qualitative Festlegungen zu ergänzen.

Ganz klar zu unterscheiden ist zwischen der Zielvorgabe durch die Straßenbauverwaltung des Landes und ihrer Erfüllung durch die Land- und Stadtkreise. So kann das Land beispielsweise vorgeben, dass Lichtraumprofile an Landesstraßen zwei Mal je Jahr herzustellen sind. Wie die Land- und Stadtkreise dieses Ziel erreichen, ob mit hohem oder geringerem Geräteeinsatz, mit Eigenleistung oder Fremdvergaben, liegt in ihrer eigenen Zuständigkeit.

Selbst die Zeiträume, in denen die Tätigkeiten zu erfüllen sind, können vom Land nur sehr eingeschränkt vorgegeben werden. Entwässerungsanlagen sind im Frühjahr und Herbst zu reinigen, auch die Grünpflege ist mit Beginn und Ende der Vegetation zu erledigen. Diese Tätigkeiten können jedoch abhängig von Witterung und Temperaturen von Jahr zu Jahr zu unterschiedlichen Zeitpunkten anfallen.

Vergleichbares gilt für den Winterdienst. Eindeutig ist das Ziel, dass die Landesstraßen für die Verkehrsteilnehmer immer sicher befahrbar sind. Im Ermessen der Straßenbetriebsdienste der Land- und Stadtkreise liegt es jedoch, situativ zu entscheiden, ob ein präventiver Winterdienst erforderlich ist, wie auf Frost-Tau-Situationen reagiert wird und wie viele Fahrzeuge eingesetzt werden.

Das Controlling des Landes muss vor diesem Hintergrund vor allem darauf ausgerichtet werden, Vergleiche zwischen der Aufgabenerledigung der einzelnen Straßenbetriebsdienste der Land- und Stadtkreise zu ermöglichen. Dabei darf es nicht um Kontrolle gehen, sondern um Lernen von den Besten.

Das Land kann nur über solch einen Vergleich Schlüsse ziehen, wie Tätigkeiten wirtschaftlicher erfüllt werden können, um seiner Aufgabe einer ergebnisorientierten Steuerung der Betriebsdienstmittel nachzukommen.

Die ergebnisorientierte Fein- und Nachsteuerung der Straßenbauverwaltung des Landes besteht letztlich darin, aufbauend auf der leistungsbezogenen Mittelzuweisung, den Land- und Stadtkreisen Impulse für ein wirtschaftliches Handeln zu geben.

6.2 Die Grundlagen für die Einführung einer ergebnisorientierten Steuerung sind zu schaffen

Die Einführung einer ergebnisorientierten Steuerung für den Straßenbetriebsdienst in Baden-Württemberg erfordert zuallererst, dass die notwendigen Rechtsgrundlagen dafür geschaffen werden.

Das Abrechnungssystem über den Gemeinschaftsaufwand ist derzeit durch den Bund noch als verbindlich vorgegeben. Gleichzeitig hat der Bund bereits die Rahmenbedingungen, die für den Wechsel von einer ausgabenbezogenen zu einer ergebnisorientierten Steuerung des Betriebsdienstes erforderlich sind, im Maßnahmenkatalog Straßenbetriebsdienst (MK 1) von 2005 dargestellt.

Der Rechnungshof empfiehlt daher:

- Das Land muss sich dafür einsetzen, dass der Bund das Abrechnungssystem für den gemeinschaftlichen Straßenunterhalt aufhebt. Ansonsten wird eine konsequente Umsetzung des Maßnahmenkatalogs kaum realisierbar sein.

Dies zeigt sich besonders beim Winterdienst. Die Winterdienstkosten sind nach den Arbeitshinweisen zur Durchführung des gemeinsamen Unterhalts der Bundes-, Landes- und Kreisstraßen dem Gemeinschaftsaufwand zuzuordnen. Entsprechend behandeln alle Landkreise die Aufwendungen des Winterdienstes als Gemeinschaftsaufwand. Mit einer automatischen Betriebsdatenerfassung ist es aber möglich, die Aufwendungen des Winterdienstes den einzelnen Straßenbaulastträgern direkt zuzuordnen. Für die Verbuchung in LUKAS verwenden einige Landkreise, die in ihren Fahrzeugen eine automatische Betriebsdatenerfassung haben, diese Daten und ordnen die Aufwendungen des Winterdienstes direkt den Straßenbaulastträgern zu.

- Die Straßenbauverwaltung des Landes muss, wie in vielen anderen Ländern bereits geschehen, den Maßnahmenkatalog MK 1 unverzüglich umsetzen. Trotz der noch zu klärenden Frage, wie mit dem widersprüchlichen Abrechnungssystem über den Gemeinschaftsaufwand umgegangen werden muss, ist dies für einen zügigen Aufbau der ergebnisorientierten Steuerung unerlässlich.

6.3 Eine ergebnisorientierte Steuerung ist aufzubauen

Ausgangspunkt für eine ergebnisorientierte Steuerung sind alle streckenbezogenen Tätigkeiten.

Beispiele hierfür sind:

- Schäden an Fahrbahnen beseitigen,
- Gehölze im Straßenbereich zurückschneiden,
- Fahrbahnränder und Standstreifen kehren,
- Leitpfosten reinigen,
- Straßen- und Muldenabläufe reinigen.

Jede dieser Tätigkeiten wird bezogen auf eine Anlage, eine Einrichtung oder einen „Gegenstand“ ausgeführt.

Neben den streckenbezogenen Tätigkeiten ist es deshalb von grundlegender Bedeutung, den Bestand an Leitpfosten, Schächten, Alleebäumen, Fahrbahnkilometern oder zu mähenden Flächen zu kennen. Ohne einen detaillierten Bestandskatalog in Kilometern, Metern, Quadratmetern oder Stückzahlen können die für eine ergebnisorientierte Steuerung notwendigen Kosten je Leistungseinheit nicht abgeleitet werden.

Die weitere zwingende Voraussetzung sind festgelegte Turnusse. Also die Häufigkeit, mit der eine Produktleistung bezogen auf eine Bestandseinheit erledigt wird.

Beispiel (Zahlen fiktiv):

Bestand x Turnus	= Leistungsmenge
100 m ² Grasflächen sind 2 x jährlich zu mähen	= 200 m ² Grasflächen

Die kalkulierten Leistungsmengen sind anschließend mit Kosten je Leistungseinheit zu hinterlegen. Aus Leistungsmenge und Kosten je Leistungseinheit lassen sich dann die Gesamtkosten für eine Tätigkeit ableiten.

Beispiel (Zahlen fiktiv):

Leistungsmenge x Kosten je Leistungseinheit	= Gesamtkosten
200 m ² Grasflächen x 10 Euro je m ²	= 2.000 Euro

Die Kalkulation mag auf den ersten Blick als reiner Rechenwert erscheinen. Dennoch sollten die auf diese Weise errechneten Gesamtkosten künftig den Maßstab für die Mittelzuweisung des Landes an die Land- und Stadtkreise für ihre Leistungen bilden.

Für die Straßenbauverwaltung des Landes bestünde in der Verknüpfung von Kosten und Leistungen die Möglichkeit, Transparenz über die Kosten einzelner Leistungen zu erhalten. Auf Basis einer solchen Kosten- und Leistungsrechnung kann sie steuernd einwirken.

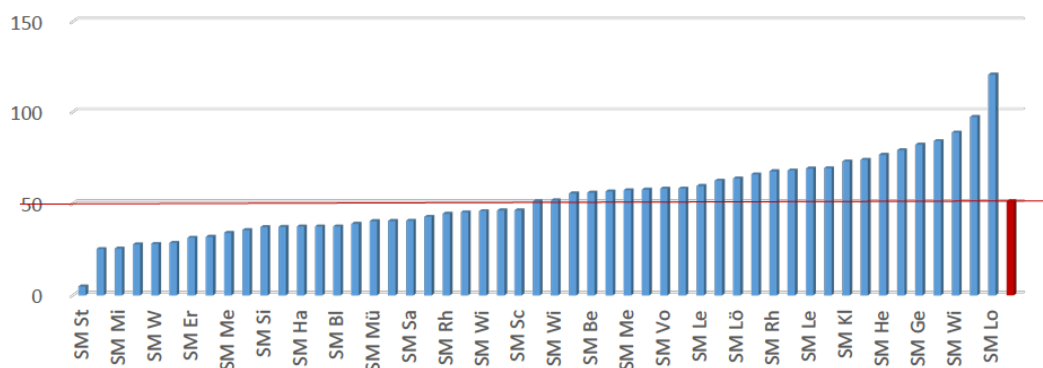
Die Eingangsdaten für die ergebnisorientierte Steuerung sind allerdings nicht veränderbar. Ein Bestand ist nicht flexibel zu handhaben. Ebenso müssen die Turnusse zwischen der Straßenbauverwaltung des Landes und den Land- und Stadtkreisen einvernehmlich festgelegt sein. Sie können schon im Hinblick auf das Qualitätsmanagement nicht willkürlich gewählt werden.

Die Kosten je Leistungseinheit sind jedoch rechnerisch ermittelt und am Median der Kosten aller Kreise ausgerichtet.

Die Straßenbetriebsdienste der Land- und Stadtkreise können daher mit den Mitteln, die sie für eine spezifische Leistung wie beispielsweise „Bankette an Fahrbahnen mähen“ erhalten, über oder unter dem Median liegen.

Im nachfolgenden Beispiel ergibt sich ein Median von 50 Euro je Kilometer „Bankette an Fahrbahnen mähen“. Die Bandbreite der einzelnen Straßenbetriebsdienste reicht im Beispielsfall von unter 25 Euro bis knapp 120 Euro je Kilometer.

Abbildung 11: Kosten in Euro je Kilometer „Bankette an Fahrbahnen mähen“



Quelle: Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen⁴⁵.

Liegt ein Land- oder Stadtkreis mit seinen Kosten für eine Leistung unter den nach dem Median zugewiesenen Mitteln, ist davon auszugehen, dass er die Leistung bereits wirtschaftlich durchführt. Im umgekehrten Fall erhält ein Land- oder Stadtkreis weniger Mittel zugewiesen, als bei ihm Kosten anfallen. Er hat dies als Ansporn zu verstehen, seine Arbeitsabläufe zu überdenken und sich an den „besten“ Land- oder Stadtkreisen zu orientieren. Alternativ müsste der Land- oder Stadtkreis die „Unterdeckung“ selbst tragen.

⁴⁵ Kolloquium Straßenbetrieb am 22./23.09.2015 in Karlsruhe.

Erfahrungen aus anderen Ländern, in denen die ergebnisorientierte Steuerung seit Langem eingesetzt wird⁴⁶, zeigen, dass sich „Über- und Unterdeckungen“ über alle Leistungen ausgleichen. Benachteiligungen einzelner Land- und Stadtkreise können in der Folge nicht auftreten. Für die Land- und Stadtkreise bleibt aber der starke Anreiz, bezogen auf einzelne Leistungen, die Arbeiterledigungen weiter zu entwickeln.

Auf die Eckpfeiler der ergebnisorientierten Steuerung wird nachfolgend im Einzelnen eingegangen:

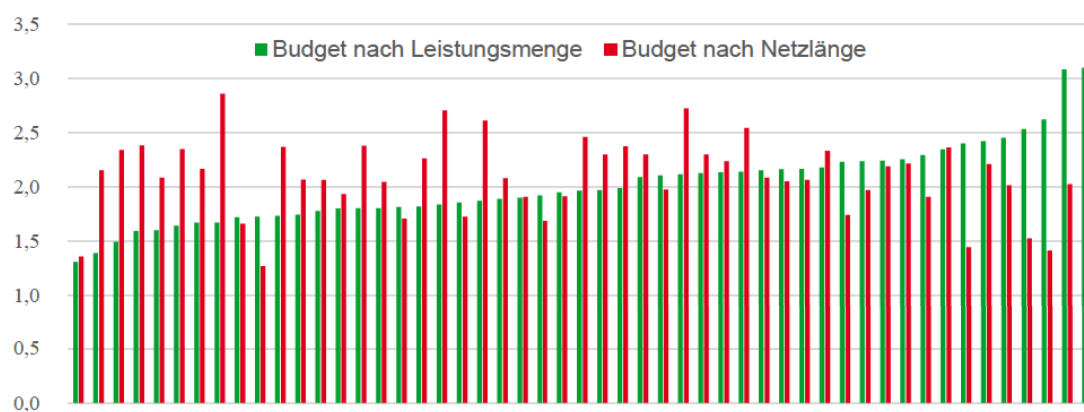
- Anlagenbestand,
- Angaben zum Turnus der Leistungserstellung,
- Leistungskennwerte.

6.3.1 Der Anlagenbestand ist zu erheben

Grundlage der ergebnisorientierten Steuerung des Betriebsdienstes sind detaillierte Kenntnisse des Anlagenbestands. Lediglich ein Bezug auf die Netzlänge ist nicht ausreichend, da viele Arbeiten im Anlagenbestand außerhalb der Fahrbahnen ausgeführt werden. Die Leistungsmenge - also Bestand x Turnus - würde in der Folge nur unzureichend abgebildet.

Nachfolgende Abbildung verdeutlicht, dass nur in ganz wenigen Fällen die Zuweisungen nach Netzlänge und Leistungsmenge zusammenfallen. In der Mehrzahl treten zum Teil erhebliche Abweichungen zwischen der Mittelverteilung nach Netzlänge und der nach Leistungsmenge auf. In der Folge wären Ungleichbehandlungen der Land- und Stadtkreise und nicht gerechtfertigte Mittelzuweisungen nicht auszuschließen.

Abbildung 12: Vergleich der Mittelzuweisungen nach Netzlänge und Leistungsmenge in Mio. Euro



Quelle: Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen⁴⁷.

⁴⁶ Beispielsweise Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz

⁴⁷ Kolloquium Straßenbetrieb am 22./23.09.2015 in Karlsruhe.

Die Anforderungen an die Bestandserhebung sind in der Richtlinie zur „Erhebung des Anlagenbestands an Bundesfernstraßen“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung von 2011 beschrieben. Dargestellt wird in dieser Richtlinie der Mindestumfang der Datenerfassung.⁴⁸

Sie wurde vom Bund den Ländern zur Umsetzung empfohlen. In einem ersten Schritt sollte das Land diese Richtlinie zügig umsetzen.

Die Erhebung des Anlagenbestands sollte das Land initiieren, finanzieren und durchführen. Nur dann ist sichergestellt, dass ein landesweit einheitlicher und vergleichbarer Datenbestand vorliegt. Die Beauftragung der Land- und Stadtkreise würde selbst dann, wenn die Finanzierungsfrage geklärt wäre, naturgemäß 44 unterschiedliche Erhebungsmethoden und -ergebnisse zur Folge haben. Außerdem hat das Land zuallererst ein Interesse, den Bestand an den Landesstraßen zu kennen.

Zunächst sind die bereits vorhandenen Daten auf ihre Nutzbarkeit für die Erhebung des Anlagenbestands zu überprüfen. Verwendbare Datenquellen wären z. B.:

- Datenbank „Straßeninformationsbank“:

Sie liefert aussagekräftige Daten zu den Fahrbahnen.

- Erhebungen zum Straßenzustand:

Die zusätzlich zur Straßenoberfläche erstellten Aufnahmen von mittelbar neben der Straßenfläche angrenzenden Anlagenteilen wie Leitpfosten können genutzt werden.

- Luftbildaufnahmen:

Aufnahmen anderer Fachverwaltungen des Landes oder des Statistischen Landesamtes können herangezogen werden.

- Geoinformationssysteme:

Die Umwelt- und die Naturschutzverwaltung des Landes verfügt über zahlreiche Geoinformationssysteme, die Bild- und Informationsmaterial liefern können.

Auch wenn die vorhandenen Daten umfänglich genutzt werden, sind örtliche Begehungen notwendig. Hierbei werden die Daten überprüft und vervollständigt.

⁴⁸ Richtlinie zur Erhebung des Anlagenbestands an Bundesfernstraßen, Fassung vom 19.05.2011.

Der Anlagenbestand sollte aufgeteilt nach folgenden Gruppen erfasst werden:

- Verkehrliche Anlagen,
- Straßenausstattung,
- Entwässerungsanlagen,
- Grünflächen,
- Ingenieurbauwerke.

Der Anlagenbestand ist so detailliert zu erheben, dass ein eindeutiger Bezug zu den Positionen des Leistungsheftes möglich ist. Die Verknüpfung von Anlagenbestand und Leistungskatalog für den Bereich Grünpflege könnte beispielhaft wie folgt aussehen.

Tabelle 7: Beispiel für die Verknüpfung von Anlagenbestand und Leistungskatalog für den Bereich Grünpflege

Leistung/Produkt ^{*)}	Einheit	Bestand
Mähen von Grasflächen		
Bankette an Fahrbahnen mähen	m ²	
Bankette an Geh- und Radwegen mähen	m ²	
Mittel- und Trennstreifen zwischen Fahrbahnen mähen	m ²	
Sichtfelder im Bereich von Knotenpunkten mähen	m ²	
Erholungs- und Aufenthaltsflächen mähen	m ²	
Rückhalte-, Absetz- und Versickerungsbecken mähen	m ²	
Grasflächen außerhalb des Straßenbereichs mähen	m ²	
Mähen entlang von Wildschutz- und Amphibienleiteinrichtungen	m	
Pflege von Gehölzen		
Gehölze im Mittel- und Trennstreifen zurückschneiden	m	
Gehölze im Straßenrandbereich zurückschneiden	m	
Gehölze an Erholungs- und Aufenthaltsflächen zurückschneiden	m	
Gehölze Entlang von Wildschutz- und Amphibienleiteinrichtungen zurückschneiden	m	
Einzelbäume und Alleen		
Bäume pflegen	Stück	

*) Leistungen als Auszug aus dem Leistungskatalog.

Nachdem die Bestandsdaten erhoben wurden, sind diese regelmäßig zu aktualisieren. Mit der Aktualisierung sollten dezentral die Land- und Stadtkreise beauftragt werden, da sie aufgrund der räumlichen Nähe zu den Anlagen und der laufenden Betriebsdienstleistungen einen direkten Überblick haben. Aktualisierungen können so zeitnah erfolgen.

6.3.2 Die Turnusse der Leistungen sind vorzugeben

Die Straßenbauverwaltung des Landes muss die Turnusse jeder einzelnen Leistung nach dem Leistungskatalog fest definieren, um die Leistungsmenge ermitteln zu können. Im besten Fall werden die Turnusse einvernehmlich mit den Land- und Stadtkreisen festgelegt. Die Land- und Stadtkreise bestimmen derzeit die Turnusse für ihre Arbeiten im Straßenbetriebsdienst nach eigenem Ermessen.

Die festgelegten Turnusse stellen eine der Bemessungsgrundlagen für die Mittelzuweisung des Landes dar. Den Land- und Stadtkreisen ist es im Übrigen unbenommen, Leistungen häufiger zu erbringen. So ist es bereits heute in touristisch geprägten Regionen üblich, dass Landkreise eine intensive Grünpflege betreiben, die durch die künftigen Turnusse nicht abgedeckt wäre. In diesen Fällen läge es bei den Landkreisen, die Kosten für die über den festgelegten Turnussen liegenden Arbeiten zu tragen.

Die Turnusse können durch Expertenbefragungen oder Nutzung der in anderen Straßenbauverwaltungen vorliegenden Erkenntnisse festgelegt werden. So verfügen beispielsweise Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen über langjährige Erfahrungen mit bewährten Turnussen für alle Leistungen im Straßenbetriebsdienst.

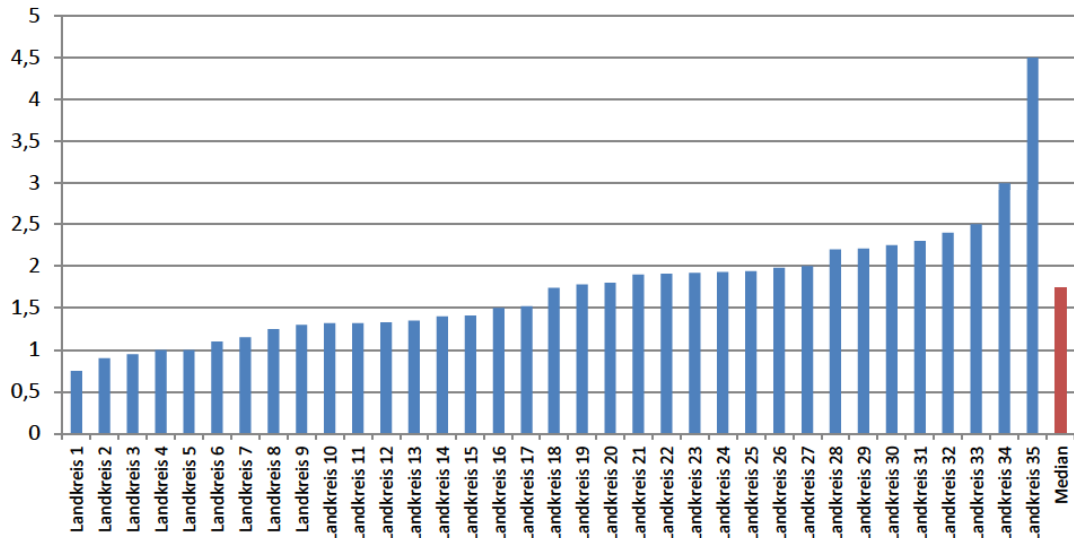
Denkbar ist ebenfalls, die Turnusse mittels nachkalkulierten Langzeit-Ist-Erfassungen zu ermitteln. Basis wäre wieder eine Median-Analyse. Die Vorgehensweise wäre wie folgt:

Für die Leistung „Bankette an Fahrbahnen mähen“ erhält man durch Division der Leistungsmenge mit dem Bestand den Ist-Turnus.

Beispiel (Zahlen fiktiv):

Leistungsmenge (m ² Mäharbeiten) / Bestand (m ² Bestand)	= Ist-Turnus
712.000 m ² / 400.000 m ²	= 1,78

Abbildung 13: Turnusermittlung mittels Median für die Leistung „Bankette an Fahrbahnen mähen“ (Zahlen fiktiv)



Diese Berechnung erfolgt für jeden einzelnen Land- und Stadtkreis. Auf diese Weise können für alle Leistungen nach dem Leistungskatalog die Turnusse ermittelt werden.

6.3.3 Das Land muss die Kosten der einzelnen Leistungen bestimmen

Die Gesamtkosten für eine bestimmte Leistungsmenge können nur ermittelt werden, wenn der Preis je Leistungseinheit, z.B. die Kosten für das Mähen von 1 m² Bankett, bekannt ist.

Beispiel (Zahlen fiktiv):

Leistungsmenge (m ² Bankett) x Preis je Leistungseinheit - m ² Bankett	= Gesamtkosten
10.000 m ² x 0,10 Euro/m ²	= 1.000 Euro

Die Leistungseinheiten variieren je nach den Arbeiten, die zu verrichten sind. Beispielfhaft sind nachfolgend einige Leistungseinheiten aufgeführt.

Tabelle 8: Beispiele für Leistungseinheiten

Leistung/Produkt ^{*)}	Einheit
Schlaglöcher beseitigen	Stück
Fugenschäden und Risse beseitigen	m
Straßenabläufe und Schächte instand setzen	Stück
Grasflächen im Intensivbereich mähen	m ²
Freischneiden des Lichtraumprofils	m
Bäume pflegen	Stück
Fahrbahnen, Rinnen, Standstreifen maschinell reinigen	m
Bauwerke reinigen	m ²
Instandhaltung von Verkehrszeichen	Stück
Fahrbahnen und Standstreifen streuen	km

*) Leistungen als Auszug aus dem Leistungskatalog.

Für eine ergebnisorientierte Mittelzuweisung muss das Land festlegen, was jede Leistungseinheit kostet.

Die Kosten für eine Leistungseinheit setzen sich wie folgt zusammen:

- Arbeitszeit für die Leistungseinheit,
- Kosten des dafür benötigten Personals bzw. der benötigten Fahrzeuge und Geräte.

Die letztlich festgelegten Kosten einer Leistungseinheit können entsprechend des Personal- und/oder Gerätebedarfs für eine auszuführende Arbeit stark variieren. Personalintensive Arbeiten sind naturgemäß höher anzusetzen (z. B. Schlaglöcher manuell beseitigen) als weitgehend mechanisierte Tätigkeiten wie das Mähen von Flächen.

Um die Kosten für eine Leistungseinheit zu ermitteln, sollte die Straßenbauverwaltung des Landes auf die Kosten- und Leistungsrechnung der Land- und Stadtkreise der Vorjahre zurückgreifen. Erfahrungswerte der Straßenbauverwaltungen anderer Länder können, soweit geeignet, herangezogen werden.

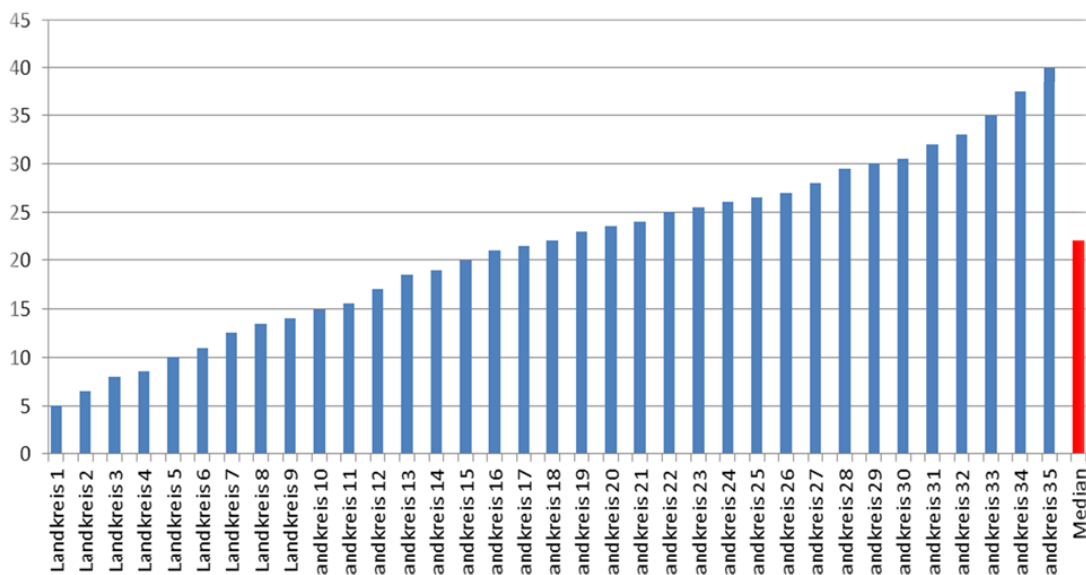
Bereits heute sind in LUKAS Kostensätze für Personal (Euro/Stunde) sowie für Fahrzeuge und Geräte (Euro/Stunde) hinterlegt. Sobald Bestandsdaten und Leistungsmengen in der Kosten- und Leistungsrechnung berücksichtigt sind, kann für alle Land- und Stadtkreise konkret bestimmt werden, wie viel die einzelnen Arbeiten je Leistungseinheit kosten.

Die Kosten je Leistungseinheit sind wie bei den Turnussen durch eine Median-Analyse zu ermitteln.

Im folgenden Beispiel „Mäharbeiten im Intensivbereich“ liegt der Median bei 22,00 Euro je 1.000 m². Über alle Landkreise betrachtet, liegen die Kosten je Leistungseinheit zwischen 5,00 Euro und 40,00 Euro je 1.000 m².

Auf den ersten Blick mag dies eine enorme Spreizung sein. Der Median ist aber der mittlere Wert und stellt keine grundsätzlich unmögliche Leistung dar.

Abbildung 14: Ermittlung des Median der Kosten für die Leistung „Mäharbeiten im Intensivbereich“ (Euro/1.000 m²) (Zahlen fiktiv)



Beispiele für die Kosten von einzelnen Leistungseinheiten sind nachfolgend aufgeführt.

Tabelle 9: Beispiele für die Kosten von Leistungseinheiten (Zahlen fiktiv)

Leistung ^{*)}	Kosten je Leistungseinheit
Schlaglöcher beseitigen	9,50 Euro/Stück
Fugenschäden und Risse beseitigen	5,00 Euro/m
Straßenabläufe und Schächte instand setzen	140,00 Euro/Stück
Grasflächen im Intensivbereich mähen	0,05 Euro/m ²
Freischneiden des Lichtraumprofils	1,20 Euro/m
Bäume pflegen	25,00 Euro/Stück
Fahrbahnen, Rinnen, Standstreifen maschinell reinigen	0,10 Euro/m
Bauwerke reinigen	1,50 Euro/m ²
Instandhaltung von Verkehrszeichen	25,00 Euro/Stück
Fahrbahnen und Standstreifen streuen	1,00 Euro/km

*) Leistungen als Auszug aus dem Leistungskatalog.

6.4 Die Mittelverteilung für den Winterdienst sowie nicht streckenbezogene Tätigkeiten ist zu regeln

Für den Winterdienst, der grundsätzlich eine streckenbezogene Leistung darstellt, ist das System der ergebnisorientierten Mittelzuweisung nicht geeignet. Umfang und Kosten der Leistungen hängen beim Winterdienst wesentlich stärker als bei den übrigen streckenbezogenen Leistungen von den Witterungsverhältnissen sowie den klimatischen und topographischen Verhältnissen ab. Damit sind die Kosten für den Winterdienst nur sehr schwer zu planen und zu steuern. Bestand und Kosten je Leistungseinheit könnten zwar noch bestimmt werden, nicht möglich ist es, wegen der Abhängigkeit von der Witterung, den Turnus der Winterdiensteinsätze vorzugeben.

Daher ist die Mittelzuweisung für den Winterdienst wie bisher ausgabenbezogen vorzunehmen. Für die Kalkulation der Mittelzuweisung sind die Mittelwerte der Winterdienstausgaben der einzelnen Land- und Stadtkreise der letzten zehn Jahre heranzuziehen. Der Zehnjahreszeitraum ist jährlich fortzuschreiben und der Mittelwert der Winterdienstausgaben der einzelnen Land- und Stadtkreise neu zu ermitteln. Der so kalkulierte Betrag für den Winterdienst ist den einzelnen Land- und Stadtkreisen zuzuweisen.

Diese Verteilungssystematik ermöglicht es zwar durch eine Steuerung der Ausgaben höhere Zuweisungen zu erzielen, bei der Betrachtung eines Zehnjahreszeitraums ist dies jedoch weniger problematisch.

Um die Zuweisungen für die einzelnen Land- und Stadtkreise zu ermitteln, ist auf die Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung der Vorjahre zurückzugreifen.

Zwingend erforderlich ist es, dass dafür eine einheitliche Zuordnung der Winterdienstausgaben der Land- und Stadtkreise auf die jeweiligen Straßenbaulastträger erfolgt. Technisch ist dies mit einer automatischen Betriebsdatenerfassung und der entsprechenden Schnittstelle zur Kosten- und Leistungsrechnung möglich und wird bereits heute von einigen Land- und Stadtkreisen so praktiziert.

Das Land muss den Land- und Stadtkreisen empfehlen, die Winterdienstfahrzeuge (Eigen- und Fremdfahrzeuge) schnellstmöglich mit einer automatischen Betriebsdatenerfassung auszurüsten. Bis alle Land- und Stadtkreise über eine automatische Betriebsdatenerfassung verfügen, muss das Land regeln, wie die Leistungen der einzelnen Land- und Stadtkreise in der Kosten- und Leistungsrechnung einheitlich den einzelnen Straßenbaulastträgern zugeordnet werden.

Der Mittelbedarf der nicht streckenbezogenen Tätigkeiten und weitere Leistungen mit Gemeinkostencharakter lassen sich nicht über das Kalkulationsschema mittels Bestand, Turnusse und Kosten der einzelnen Leistungseinheiten kalkulieren.

Im Leistungsheft sind diese Leistungen als Leistungsbereiche 7 bis 10 definiert.

Tabelle 10: Leistungsbereiche der nicht streckenbezogenen Leistungen nach dem Leistungsheft

Leistungsbereich	Leistung	Beispiel
Leistungsbereich 7	Nicht streckenbezogene Leistungen	Leistungen für Dritte
Leistungsbereich 8	Fahrzeug- und gerätebezogenen Tätigkeiten	Wartung und Inspektion
Leistungsbereich 9	Interne Tätigkeiten	Bürotätigkeiten
Leistungsbereich 10	Materiallager	Streustoffbevorratung

Derzeit werden die Mittel für diese Leistungen über den Lohnstundenschlüssel auf die Straßenbaulastträger verteilt. Die Zuteilung und Mittelzuweisung sollte vereinfacht anhand der zu betreuenden Betriebskilometer erfolgen. Grundlage könnten die Ausgaben des Vorjahres sein, die sich aus der Kosten- und Leistungsrechnung ergeben.

Beispiel (Zahlen fiktiv):

Kosten für nicht streckenbezogenen Leistungen und Leistungen mit Gemeinkostencharakter gemäß Kosten- und Leistungsrechnung x Anteil der Betriebskilometer Landesstraßen an gesamten Betriebskilometern	= Zuweisung für nicht streckenbezogene Leistungen und Leistungen mit Gemeinkostencharakter
1.475.000 Euro x 40 Prozent	= 590.000 Euro

6.5 Die ergebnisorientierte Steuerung ist schrittweise einzuführen

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die Einführung und der Aufbau der ergebnisorientierten Steuerung für das Land arbeits- und zeitintensiv sind. Außerdem ist der Wechsel zu der ergebnisorientierten Steuerung mit Kosten beispielsweise für die Erhebung des Anlagenbestands verbunden.

Die vollständige Umstellung auf die ergebnisorientierte Steuerung und Mittelverteilung wird kurzfristig nicht umzusetzen sein. Das Land sollte die Umstellung schrittweise vornehmen. Dabei ist mit den kostenintensiven Leistungsgruppen zu beginnen.

Der Rechnungshof empfiehlt, in einer Pilotphase als Erstes aus der Leistungsgruppe Grünpflege alle Mäharbeiten auf eine ergebnisorientierte Steuerung umzustellen.

Im Einzelnen sind dies die folgenden Leistungen:

Tabelle 11: Leistungen der Leistungsgruppe Grünpflege - Mähen von Grasflächen

Mähen von Grasflächen
Bankette an Fahrbahnen mähen
Bankette an Geh- und Radwegen mähen
Mittel- und Trennstreifen zwischen Fahrbahnen mähen
Sichtfelder im Bereich von Knotenpunkten mähen
Erholungs- und Aufenthaltsflächen mähen
Rückhalte-, Absetz- und Versickerungsbecken mähen
Grasflächen außerhalb des Straßenbereichs mähen
Mähen entlang von Wildschutz- und Amphibienleiteinrichtungen

Der Mittelbedarf der einzelnen Land- und Stadtkreise für alle Leistungen des Leistungsheftes, die Mäharbeiten umfassen, ist gemäß dem Kalkulationsschema

Bestand x Turnus x Kosten je Leistungseinheit

zu berechnen und die Mittel anschließend den Land- und Stadtkreisen ergebnisorientiert zuzuweisen.

Dafür sind schnellstmöglich

- der Bestand der von den Land- und Stadtkreisen zu unterhaltenden Grünflächen zu erheben,
- die Turnusse für die einzelnen Leistungen festzulegen und
- die Kosten der einzelnen Leistungen je Leistungseinheit zu ermitteln.

Da es bisher keine Bestandsdaten gibt, können die Turnusse und die Kosten der einzelnen Leistungen je Leistungseinheit zunächst nicht unmittelbar aus der Kosten- und Leistungsrechnung der Vorjahre über die Mediananalyse ermittelt werden.

Die Turnusse und Kosten für die einzelnen Leistungen je Leistungseinheit müssen deshalb zunächst aufgrund von Erfahrungswerten beispielsweise der Straßenbauverwaltungen anderer Länder, die bereits auf eine ergebnisorientierte Steuerung umgestellt haben, festgelegt werden.

Die erhobenen Bestandsdaten müssen zusammen mit den tatsächlichen Leistungsmengen ohne Verzögerung in die Kosten- und Leistungsrechnungen der Land- und Stadtkreise einfließen, so dass für die Kalkulation des Mittelbedarfs zügig auf die Kosten- und Leistungsrechnungen der Vorjahre zurückgegriffen werden kann.

Auf diese Weise ist für alle Land- und Stadtkreise schrittweise für die Leistungen aller Leistungsgruppen der Mittelbedarf als Grundlage einer ergebnisorientierten Mittelverteilung zu ermitteln.

Die Berechnungssystematik ist in dem folgenden Beispiel dargestellt.

*Beispiel: Kalkulation der Kosten für die Leistung „Bankette an Fahrbahnen mähen“
(Zahlen fiktiv)*

Unter der Annahme, dass in einem Land- oder Stadtkreis der Umfang der an den Fahrbahnen zu mähenden Bankette eine Fläche von 300.000 m² umfasst, das Bankett zweimal jährlich gemäht wird und der Preis für das Mähen der Bankette 0,10 Euro/m² beträgt, ergeben sich Gesamtkosten von 60.000 Euro.

Leistung „Bankette an Fahrbahnen mähen“					
Bestand	Einheit	Turnus	Leistungsmenge je Jahr	Kosten der Leistung je Leistungseinheit	Gesamtkosten
300.000	m ²	2,0	600.000 m ²	0,10 Euro/m ²	60.000 Euro

Die Kalkulation ist für alle Leistungen der Leistungsgruppe Grünpflege - Mähen von Grasflächen durchzuführen. Die kalkulierten Beträge sind den Land- und Stadtkreisen zuzuweisen.

Nach Ablauf eines Jahres ist anhand der Kosten- und Leistungsrechnung zu prüfen, ob die zugrunde gelegten Kosten je Leistungseinheit fortgeschrieben und für die Kalkulation des Folgejahres verwendet werden können.

Sukzessive sind alle Leistungsgruppen auf eine ergebnisorientierte Steuerung umzustellen. Sobald dies erfolgt ist, wird das bisher praktizierte System der Abrechnung der gemeinschaftlichen Straßenunterhaltung bedeutungslos und es erübrigt sich, entsprechende Mittelverwendungsnachweise zu erstellen. Das Straßengesetz ist entsprechend anzupassen.

6.6 Die Straßenbauverwaltung des Landes hat ein Qualitätsmanagement einzurichten

Mit der Einführung der ergebnisorientierten Steuerung des Straßenbetriebsdienstes kann die Straßenbauverwaltung des Landes ein Qualitätsmanagement einrichten. Es kann vor allem auf den festgelegten Turnussen einzelner Tätigkeiten und den Definitionen der einzelnen Tätigkeiten im Leistungskatalog aufbauen.

Der Rechnungshof regt an, das Qualitätsmanagement in zwei Säulen aufzuteilen:

- Qualitätssicherung durch systematisches Reporting

Die Straßenbetriebsdienste der Land- und Stadtkreise müssen gegenüber dem Land bestätigen, dass sie die beauftragten Tätigkeiten in der vorgegebenen Qualität erledigt haben.

Damit soll erreicht werden, dass die Qualität der Arbeitsausführung einen eigenen Stellenwert erhält. Dem Rechnungshof ist bewusst, dass mit der bloßen Bestätigung, Tätigkeiten seien qualitativ ordentlich erfüllt, diese nicht notwendigerweise auch entsprechend erledigt wurden. Der Straßenbauverwaltung des Landes bietet sich jedoch die Möglichkeit, bei Bestätigungen, die von der Realität abweichen, gezielt beim betroffenen Straßenbetriebsdienst nachzufragen, Gründe zu ermitteln und abgestimmt für Abhilfe zu sorgen. Für die Straßenbetriebsdienste der Land- und Stadtkreise kann dies ein Anstoß sein, kurz- oder zumindest mittelfristig ihre Aufgabenerledigung noch weiter zu verbessern.

- **Punktuelle Qualitätskontrollen**

Die Straßenbauverwaltung des Landes, vertreten durch die Regierungspräsidien, führt vor Ort Qualitätskontrollen durch.

Gemeint sind damit keine flächendeckenden Kontrollen, sondern punktuelle Überprüfungen. Diese können stichprobenhaft erfolgen, land- und stadtkreisbezogen sein oder schwerpunktmäßig bestimmte Tätigkeiten enthalten. So wäre es vorstellbar, dass im Frühjahr die Grünpflege thematisiert wird bzw. im Herbst die Reinigung der Entwässerungsanlagen.

Vororterkenntnisse hält der Rechnungshof für unerlässlich, um eine zufriedenstellende Qualitätskontrolle zu gewährleisten. Die Vororterkenntnisse können nicht durch Zufallsereignisse aus sporadischen Befahrungen des Landesstraßennetzes ersetzt werden. Auch Beschwerden von Verkehrsteilnehmern sind hierfür kein adäquater Ersatz, da deren Einschätzungen meist an eigenen Interessen subjektiv orientiert sind.

Gezielte Kontrollen würden es überdies den Regierungspräsidien ermöglichen, zeitnah gegebenenfalls die Straßenbetriebsdienste der Land- und Stadtkreise anzuweisen, eventuell vernachlässigten Tätigkeiten (z. B. Rückschnitt von Bewuchs) nachzukommen.

7 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Verkehr stimmt den Empfehlungen des Rechnungshofs im Wesentlichen zu. Es wird diese aufgreifen und umsetzen.

Das Ministerium betont, seit der Verwaltungsstrukturreform sei es Ziel gewesen, die Mittelzuweisung an die Land- und Stadtkreise an Hand der Leistungserbringung in den einzelnen Aufgabenbereichen zu bemessen. Im Laufe der Jahre sei - zuletzt im Einvernehmen mit den kommunalen Landesverbänden - nachgesteuert worden.

In letzter Zeit habe das Ministerium bereits zahlreiche Schritte eingeleitet, die den weitergehenden Hinweisen und Intentionen des Rechnungshofs entsprechen. Die Einführung der ergebnisorientierten Steuerung des Straßenbetriebsdienstes sei in die Wege geleitet. Eine Arbeitsgruppe mit Vertretern aus den Regierungspräsidien, den unteren Verwaltungsbehörden und dem Ministerium sei eingerichtet und habe ihre Tätigkeit aufgenommen. Mit dem Landkreistag und den in der Arbeitsgruppe vertretenen Landkreisen habe das Ministerium einvernehmlich vereinbart, den Aufbau der ergebnisorientierten Steuerung mit Nachdruck zu betreiben.

Die Einführung und Umsetzung der ergebnisorientierten Steuerung werde dennoch ein mehrjähriger stufenweiser Prozess sein.

Wie auch der Rechnungshof feststelle, sei die Bildung landesweit anwendbarer Kennzahlen im Straßenbetriebsdienst nahezu nicht möglich. Strukturelle und topographische Unterschiede in den einzelnen Land- und Stadtkreisen müssten in geeigneter Form berücksichtigt werden. Das Ministerium stimme mit dem Rechnungshof darin überein, dass mit der ergebnisorientierten Steuerung ein Werkzeug für verbesserte Vergleichsbetrachtungen und für das „Lernen vom Besten“ geschaffen werden könne. Damit könnten alle Handelnden der Straßenbauverwaltung Impulse für ein wirtschaftliches Handeln erlangen.

Das Ministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass zur Steuerung des Straßenbetriebsdienstes eine Intensivierung der Fachaufsicht und des Controllings erforderlich ist. Dies werde von den Regierungspräsidien bereits umgesetzt.

8 Schlussbemerkung

Ein sofortiger Wechsel von der ausgaben- zu einer ergebnisorientierten Mittelzuweisung und Steuerung ist nicht realisierbar. Wichtig ist, dass mit den schon eingeleiteten Schritten die Umsetzung konsequent erfolgt und die Tätigkeitsfelder des Straßenbetriebsdienstes schrittweise ohne Verzögerung in eine ergebnisorientierte Steuerung überführt werden.

Langfristig wird der Nutzen der ergebnisorientierten Steuerung den Aufwand für die Einführung sowohl für das Land als auch für die Land- und Stadtkreise überwiegen: Das Land kann künftig beurteilen, welchen Mittelbedarf die Land- und Stadtkreise für die zu erbringenden Leistungen haben. Die Land- und Stadtkreise dagegen wissen, was sie für ihre Leistungen erhalten und können ihre Aufgaben und Arbeitsabläufe entsprechend planen.

gez. Günter Kunz

gez. Armin-Hagen Berberich