

Mitteilung

der Landesregierung

Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags; hier: Beratende Äußerung des Rechnungshofs vom 11. August 2016 „Straßenbetriebsdienst an Landesstraßen“

Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 10. November 2016 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 16/841 Abschnitt II):

Die Landesregierung zu ersuchen,

- 1. eine ergebnisorientierte Steuerung des Straßenbetriebsdienstes und eine darauf aufbauende ergebnisorientierte Mittelverteilung schrittweise einzuführen. Für die relevanten Tätigkeiten sind der Anlagenbestand zu erheben und Leistungskennwerte zu bestimmen. Der Turnus der Leistungen ist in die Steuerung einzubeziehen und die Kosten der einzelnen Leistungen sind zu bestimmen;*
- 2. ein Qualitätsmanagement für den Straßenbetriebsdienst einzurichten;*
- 3. dem Landtag über das Veranlasste bis zum 30. Juni 2018 zu berichten.*

B e r i c h t

Mit Schreiben vom 21. Juni 2018, Az.: I berichtet das Staatsministerium wie folgt:

Grundsätzliches/Vorbemerkung:

Im Zuge der Verwaltungsstrukturreform wurden zum 1. Januar 2005 der Betrieb und die Unterhaltung der Bundes- und Landesstraßen an die Stadt- und Landkreise als untere Verwaltungsbehörde übergeben. Seither haben die unteren Verwaltungsbehörden mit ihren Straßenmeistereien oder Betriebshöfen somit die gesamten Aufgaben für die gemeinsame Straßenunterhaltung von Bundes-, Landes- und der

eigenen Kreisstraßen übernommen. Hierzu zählen u. a. die baulichen Sofortmaßnahmen (z. B. Schlaglochbeseitigung), die Grünpflege, die Reinigung, der Winterdienst und die Unterhaltung der Straßenausstattung. Die Autobahnmeistereien der Regierungspräsidien betreuen die Bundesautobahnen. Zur Erfüllung der Aufgaben erhalten die unteren Verwaltungsbehörden Zuweisungen von Bund und Land auf Grundlage der jeweiligen Haushaltspläne.

Die ergebnisorientierte Steuerung im Straßenbetriebsdienst versteht sich als fachtechnisches Berichtswesen und stellt kein System des Haushaltscontrollings dar.

Mit dem in der Entwicklung befindlichen Werkzeug der ergebnisorientierten Steuerung soll für Baden-Württemberg vielmehr eine fachgerechte Grundlage für die bedarfsgerechte Überarbeitung des Verteilungsschlüssels zur Verteilung der Mittel für die Straßenunterhaltung gelegt werden.

Für den Straßenbetriebsdienst ergeben sich aus der Anwendung der ergebnisorientierten Steuerung mittelfristig folgende Perspektiven:

- Die Leistungen der Straßen- und Autobahnmeistereien können besser untereinander verglichen werden.
- Durch Lerneffekte aus den Vergleichen („best practice“) kann ein effizienterer Mitteleinsatz erfolgen oder die Qualität der Aufgabenerledigung verbessert werden.
- Eine ergebnisorientierte Steuerung soll für eine Reform der Mittelverteilung angewendet werden, Richtschnur sein und Hinweise geben.

Die ergebnisorientierte Steuerung geht über die bisher praktizierte reine inputorientierte Steuerung hinaus, indem die bei der Bearbeitung der jeweiligen Leistung verwendeten Ressourcen (Personal, Geräte, Finanzmittel, ...) zu der jeweiligen Mengeneinheit des betreuten Anlagenbestandes in Bezug gesetzt werden.

Zu Ziffer 1:

Zur Erarbeitung der Grundlagen und der darauf aufbauenden Festlegungen für die ergebnisorientierte Steuerung wurden eine Lenkungsgruppe und eine Arbeitsgruppe eingerichtet. In der Lenkungsgruppe sind Amtsleiter der Straßenbaubehörden der unteren Verwaltungsbehörden, die Referatsleiter für Straßenbetrieb der Regierungspräsidien sowie die Landesstelle für Straßentechnik, der Landkreistag und das Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg vertreten. In Abstimmung mit dem Landkreistag werden das weitere Vorgehen bezüglich der Einführung der ergebnisorientierten Steuerung festgelegt und gemeinsam die Rahmenvorgaben und Zielsetzungen für die Arbeitsgruppe formuliert.

Der Arbeitserledigung in der Straßenunterhaltung liegt das vom Bund eingeführte Leistungsheft für den Straßenbetrieb zugrunde. Dieses Leistungsheft ist derzeit in Überarbeitung und sieht in der neuen Fassung u. a. eine Reduzierung der Anzahl der Leistungen von 76 auf 58 Leistungsarten vor. Ziel ist eine Minimierung des Erfassungsaufwands vor Ort. Neu ist ein Anhang mit Erfahrungswerten oder Turnussen für Häufigkeiten und Mengeneinheiten je Leistungsart. Erfahrungswerte stellen hierbei ein statistisches Mittel dar und Turnusse ergeben sich grundsätzlich aus einer fachlichen Notwendigkeit.

Die neue Struktur des Leistungshefts, insbesondere die Ergänzung von Mengen- und Bestandsdateneinheiten sowie von Turnussen und Erfahrungswerten, deckt sich in der Zielrichtung mit den Ansätzen der Arbeitsgruppe in Baden-Württemberg. Daher wurde von der Arbeitsgruppe beschlossen, für die weitere Arbeit bereits die neue Leistungsheftstruktur zugrunde zu legen. Hierzu wurden zunächst die bisherigen Leistungsarten zu den 58 Leistungsarten des neuen Leistungshefts zusammengefasst.

Die Arbeitsgruppe hat hierbei in einem ersten Ergebnis den Umfang der steuerungsrelevanten Leistungsheftpositionen analysiert. Etwa 20 % der Leistungsheftpositionen machen demnach rd. 80 % der Kosten im Unterhaltungsbereich aus und sind somit steuerungsrelevant. Die ergebnisorientierte Steuerung wird sich im We-

sentlichen auf diese steuerungsrelevanten Leistungsheftpositionen beschränken. Die übrigen ca. 80 % der Leistungsheftpositionen sind nicht steuerungsrelevant und werden zunächst nicht betrachtet.

Um die erforderlichen Basisdaten zu erhalten, sind für die steuerungsrelevanten Leistungsheftpositionen sinnvolle Bestandsdateneinheiten festzulegen und zu erheben. Hierzu wurden von der Arbeitsgruppe Eckpunkte für das Vorgehen und die Erhebung bei einer landesweiten Einführung festgelegt. Die im neuen Leistungsheft getroffenen Festlegungen zu Maßeinheiten sind einfacher strukturiert als die bisherigen Vorschläge der Bundesregelungen zur Bestandsdatenerhebung (RiAnBu). Die Arbeitsgruppe vertritt die Auffassung, dass die im Bundeskontext gewählte Bestandsdatenstruktur bereichsweise immer noch zu kompliziert ist, da nur bei einer betont einfachen Struktur von einer fachgerechten Umsetzung bei der Rapportierung in den Meistereien ausgegangen werden kann. Bei der Festlegung werden die einfachsten Lösungen bevorzugt. Ausnahmen von diesem Grundsatz werden nur gemacht, sofern stichhaltige Daten bereits in ausreichender Genauigkeit vorliegen, oder sofern das Kostengewicht einer Position so groß ist, dass eine genauere Betrachtung lohnend erscheint.

Die genauere Betrachtung der steuerungsrelevanten Leistungen und die Diskussion über geeignete Bestandsdatenformate hat ergeben, dass für einen Teil dieser Positionen ein rascher Einstieg möglich ist und für einen Teil noch weitere, betriebsfachliche Entwicklungsarbeit zu leisten ist. Hier ist insbesondere der Bereich des Winterdienstes zu nennen, der über Kennzahlen nur schwer zu fassen ist. Für einige steuerungsrelevante Leistungsarten kann unmittelbar auf Daten der Straßeninformationsdatenbank zurückgegriffen werden. Es ist beabsichtigt, diese auf den Meistereien oder einzelnen, repräsentativen Streckenzügen der an der Arbeitsgruppe beteiligten Landkreise vordringlich anzugehen.

Die Lenkungsgruppe hat zusätzlich eine Gegenüberstellung der durchschnittlichen Verkehrsbelastungen zu den Leistungskennwerten vornehmen lassen, um eventuelle gegenseitige Anhängigkeiten festzustellen. Hierbei hat sich gezeigt, dass sich bei den betrachteten Positionen für einen raschen Einstieg eine direkte Korrelation zur durchschnittlichen Verkehrsbelastung nicht ableiten lässt. Die Lenkungsgruppe hat sich nunmehr darauf verständigt, bereits 2019 die für den raschen Einstieg gewählten Positionen für die Mittelverteilung heranzuziehen, um so den schrittweisen Umstieg auf die ergebnisorientierte Steuerung zu forcieren.

Um eine Vergleichbarkeit im bundesweiten Kontext zu erreichen, wäre die Erhebung der Bestandsdaten nach RiAnBu notwendig. Jedoch ergibt sich bei vollständiger Anwendung der Erfassungshinweise nach RiAnBu die Notwendigkeit der Erfassung und Pflege umfangreicher Datensätze. Beispielhaft werden bei der Erfassung von Schutzplanken nach RiAnBu sämtliche Bauformen von Schutzeinrichtungen unterschieden. Für den Mehraufwand beim Betrieb einer Straße scheint es sinnvoller, lediglich eine Unterscheidung in Beton oder Stahl vorzunehmen, um den Mehraufwand beim Betrieb im Vergleich zu Streckenabschnitten ohne Schutzeinrichtungen zu ermitteln. Die Arbeitsgruppe hat sich daher darauf verständigt, zu Gunsten einer praktikablen und zielgerichteten Handhabung für die steuerungsrelevanten Positionen eine einfachere Datenstruktur, wenn sinnvoll möglich in Anlehnung an die RiAnBu, zu wählen. Von der Arbeitsgruppe wird hierzu ein Leitfaden für die Datenerhebung erstellt.

Zur Gewinnung einfacher und hinreichend genauer Kennzahlen wird das fachliche Konzept zur Festlegung der Bestandsdatenformate für einzelne steuerungsrelevante Positionen auf Pilotmeistereien erprobt. Hierfür sollen modellhaft repräsentative Streckenzüge herangezogen werden. Die Erhebung der notwendigen Daten erfolgt vor Ort. Hierzu ist es erforderlich, dass das Projekt IT-seitig intensiv begleitet wird. Ziel ist es, für jede einzelne Leistungsart ein Gesamtkonzept aufzustellen, in dem betriebsfachliche Fragestellungen (Datenformat, Umfang, Dichte, Kennzahlen Auswertungen) und IT-seitige Fragestellungen (Konzepte zur späteren Datengewinnung, Datenaggregation, Migration, Datenbanksynchronisation) in einem aufeinander abgestimmten Gesamtkonzept zusammenfließen. Anhand dieses Gesamtkonzeptes kann anschließend die Umsetzung der erforderlichen Projektschritte landesweit ausgerollt werden. Der erforderliche Zeitraum hängt entscheidend von der Kompetenz und Zusammenarbeit beider Teams ab.

Zu Ziffer 2:

Politischer Wille bei der Verwaltungsstrukturreform 2005 war u. a., die Eigenverantwortung der unteren Verwaltungsbehörden bei der Aufgabenerledigung zu stärken und umfangreiche Synergien zu erzeugen. Um die Bedeutung der Fachaufsicht über den Straßenbetriebsdienst auf Bundes- und Landesstraßen für alle Beteiligten zu unterstreichen, hat das Ministerium für Verkehr einen Leitfaden eingeführt.

Inhalt des Leitfadens sind Hinweise zu fachaufsichtlichen Maßnahmen mit dem Ziel eines für beide Seiten praxistauglichen Instruments zur Beurteilung eines recht- und zweckmäßigen sowie wirtschaftlichen Verwaltungshandelns. Um die Qualität der Erfüllung des gesetzlichen Auftrages zur Gewährleistung der Verkehrssicherungspflicht beurteilen zu können, haben die Regierungspräsidien vor Ort stichprobenartig qualitative Kontrollen der durchgeführten Leistungen hinsichtlich sach- und fachgerechter Ausführung nach den Vorgaben des Leistungsheftes, eingeführter Richtlinien und betriebsdienstrelevanter Regelwerke durchzuführen. Hierdurch soll die Qualität der erbrachten Leistungen fachtechnisch vergleichbar gemacht werden. Der Leitfaden versteht sich als Hilfestellung und enthält Hinweise zu Wahrnehmung und Umfang der Fachaufsicht über den Straßenbetriebsdienst auf Bundes- und Landesstraßen. Diese Hinweise unterliegen einer ständigen Weiterentwicklung und sind daher nicht als umfassend und abschließend zu verstehen. Die Regierungspräsidien sind angewiesen, den Leitfaden anzuwenden und über die Erfahrungen zu berichten. Die Rückmeldungen dazu sind positiv.

Das Qualitätsmanagement ist entsprechend der schrittweisen Umsetzung der ergebnisorientierten Steuerung angepasst weiterzuentwickeln. Ergänzend zu einer Leistungswert- oder Stückkostenbetrachtung ist vorgesehen, über eine Betrachtung der Turnusse der Leistungserbringung hinaus auch die Qualität (= Angemessenheit) der Erledigung der Straßenbetriebsdienstleistungen in die Steuerung einzubeziehen.

Bereits vor Einführung waren die Regierungspräsidien gebeten, die Betriebsergebnisse gemeinsam mit den unteren Verwaltungsbehörden und der Landesstelle für Straßentechnik intensiv fachaufsichtlich aufzuarbeiten, diese fachlich zu analysieren und verstärkt Auswertungen im Rahmen des betrieblichen Controllings einschließlich der Ableitung von Konsequenzen vorzunehmen und darzustellen. Hierbei sind insbesondere die Erkenntnisse schriftlich niederzulegen. Im Rahmen eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses sind hierbei gewonnene Erkenntnisse und gezogene Konsequenzen zu kommunizieren, um einen Mehrwert für alle Beteiligten zu erzielen. Fragestellungen aus vorausgegangenen Betriebsergebnisbesprechungen sind aufzugreifen und bei der weiteren Entwicklung und Steuerung zu berücksichtigen.