



Ministerium für Verkehr und Infra- struktur Baden-Württemberg

„Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in
der Straßenbauverwaltung Baden-Württemberg“

Ergebnisbericht in der Fassung vom 22. März 2016

Inhaltsverzeichnis

1	ZUSAMMENGEFASSTES ERGEBNIS	9
1.1	Vorbemerkung	9
1.2	Auftrag und Vorgehen	9
1.3	Grundlagen der SBV	10
1.4	Empfehlungen zu den Kernprozessen der SBV	11
1.5	Empfehlungen zur Steuerung der SBV	12
1.6	Empfehlungen zum Personal der SBV	14
1.7	Trendszenario SBV 2025	15
1.8	Empfehlungen zur Struktur der SBV	16
1.9	Umsetzungsbetrachtung	17
2	AUFTRAG UND VORGEHEN.....	18
2.1	Auftrag.....	18
2.2	Projektorganisation.....	19
2.2.1	Lenkungsausschuss.....	20
2.2.2	Projektteam	21
2.2.3	Einbindung der Mitarbeitenden	22
2.3	Untersuchungskonzept und Zeitplan.....	22
2.3.1	Untersuchungskonzept.....	22
2.3.2	Zeitplan.....	26
3	GRUNDLAGEN DER SBV.....	27
3.1	Ausgangssituation SBV	27
3.1.1	Aufbauorganisation und Aufgaben SBV.....	27
3.1.2	Entwicklung der Finanzmittel	33
3.1.3	Entwicklung des Personals	38
3.1.4	Ergebnis	41
3.2	Verwaltungsstrukturreform 2005.....	42
3.2.1	Eckpunkte.....	42
3.2.2	Veränderungen im Bereich der SBV	45
3.2.3	Auswirkungen auf die SBV.....	48
3.2.4	Ergebnis	55
3.3	Anspruchsgruppen	56

4	KERNPROZESSE DER SBV	58
4.1	Investive Bau- und Erhaltungsaufgaben	58
4.1.1	Neu-, Um- und Ausbau Bundesfernstraßen.....	58
4.1.2	Erhaltung Bundesfernstraßen	64
4.1.3	Neu-, Aus- und Umbau von Landesstraßen	67
4.1.4	Erhaltung von Landesstraßen	70
4.1.5	Ergebnis der Prozessanalyse	71
4.2	Unterhaltung und Betrieb	75
4.3	Fachliche Querschnittsaufgaben	86
5	STEUERUNG DER SBV	96
5.1	Controlling	96
5.2	Die Bündelungsfunktion der RPen	103
5.3	Aufgabenpriorisierung und Kapazitätsausgleich	108
5.4	Steuerung des Ressourceneinsatzes Investive Bau- und Erhaltungsaufgaben	110
5.4.1	Ressourceneinsatz im Vergleich der Abt. 4 der RP	111
5.4.2	Privatisierungsgrad und Wirtschaftlichkeit der Fremdvergabe	119
5.4.3	Personelle Ressourcenbetrachtung	126
5.4.4	Ergebnis	130
5.5	Projektmanagement und Multiprojektmanagement	131
5.6	Steuerung Betriebsdienst	132
6	PERSONAL DER SBV	135
6.1	Personalbewirtschaftung	135
6.2	Personalentwicklung	141
6.3	Personalfortbildung	142
6.4	Personalgewinnung	145
7	TRENDSZENARIO SBV 2025	147
7.1	Vorbemerkungen.....	147
7.2	Umfeldanalyse	148
7.3	Trends in Einzelaspekten	151
7.3.1	Bundesverkehrswegeplan 2015 und Verkehrsprognose 2030	151
7.3.2	Berücksichtigung von Umweltaspekten	155
7.3.3	Aufgabenzuwachs Radwegebau.....	157

7.3.4	Öffentlichkeitsbeteiligung	158
7.3.5	Öffentlich-Private Partnerschaften	166
7.3.6	Zukunft der Auftragsverwaltung des Bundes	167
7.4	Ergebnis	169
8	BEST-PRACTICE-BETRACHTUNG	170
8.1	Ländervergleich.....	170
8.2	Landesinterner Vergleich	173
8.2.1	Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung	173
8.2.2	ForstBW	175
9	STRUKTUR DER SBV.....	178
9.1	Vorbemerkungen.....	178
9.1.1	Methodik der Nutzwertanalyse	178
9.1.2	Vorgehen	179
9.2	Aufgabenzuordnung	180
9.2.1	Varianten der Aufgabenzuordnung	181
9.2.2	Bewertung	183
9.2.3	Ergebnis	193
9.3	Organisationsform	195
9.3.1	Organisationsvarianten	195
9.3.2	Bewertung	202
9.3.3	Ergebnis	213
9.4	Gesamtergebnis	214
9.4.1	Robustheitsanalyse	215
9.4.2	Organisationsempfehlung	218
10	UMSETZUNGSBETRACHTUNG	220
11	SCHLUSSBEMERKUNG	228
12	ANHANG.....	229
12.1	Ländervergleich Österreich (ASFINAG) und Schweiz (ASTRA).....	229
12.2	Länderspezifische Besonderheiten.....	232
12.3	Synoptische Zusammenfassung	239

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Projektorganisation der Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der SBV	19
Abbildung 2-2: Durchgeführte Einzel- und Gruppeninterviews zur Aufnahme der Perspektive der SBV	24
Abbildung 2-3: Durchgeführte Workshops zur Vertiefung einzelner Themenfelder	25
Abbildung 2-4: Zeitplan der Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	26
Abbildung 3-1: Ergebnisse der Zustandserfassung und -bewertung der Fahrbahnen.....	28
Abbildung 3-2: Externe Aufbauorganisation der SBV 2015.....	29
Abbildung 3-3: Streckenlängen der Regierungsbezirke in bewerteten Kilometern (bkm)	31
Abbildung 3-4: Interne Aufbauorganisation der Abt. 4 der Regierungspräsidien	33
Abbildung 3-5: Gesamtvolumen der Finanzmittel für Bundesfern- und Landesstraßen 2010 bis 2014	34
Abbildung 3-6: Finanzmittel Bundesfernstraßen SBV 2010 bis 2014.....	36
Abbildung 3-7: Übersicht Finanzmittel Landesstraßen SBV 2010 bis 2014.....	37
Abbildung 3-8: Verteilung der Investitionsmittel für Bundesfern- und Landesstraßen je RP von 2010 bis 2014	38
Abbildung 3-9: Entwicklung der VZÄ der Abt. 2 MVI von 2012 bis 2014	39
Abbildung 3-10: Entwicklung der VZÄ-Gesamt der Abt. 4 der RP, einschließlich AM, sowie der LST von 2005 bis 2014	40
Abbildung 3-11: Aufbau der SBV von 2003 bis 2005	46
Abbildung 3-12: Aufbau der SBV im Jahr 2005	47
Abbildung 3-13: Gemeinkostenanteile im Straßenbetriebsdienst nach Straßenklassen.....	51
Abbildung 4-1: Schematischer Projektablauf Neu-, Aus- und Umbau von Bundesfernstraßen (mit Genehmigungsverfahren)	59
Abbildung 4-2: Interne Arbeitsabläufe in den Abt. 4 der RPen bei Neu-, Aus- und Umbaumaßnahmen Bundesfernstraßen	63
Abbildung 4-3: Schematischer Projektablauf Erhaltungsmaßnahmen Bundesfernstraßen (ohne Genehmigungsverfahren)	64
Abbildung 4-4: Interne Arbeitsabläufe in den Abt. 4 der RPen bei Erhaltungsmaßnahmen an Bundesfernstraßen	66
Abbildung 4-5: Schematischer Projektablauf Neu-, Aus-, und Umbau von Landesstraßen (mit Genehmigungsverfahren)	67
Abbildung 4-6: Interne Arbeitsabläufe in den Abt. 4 der RPen bei Neu-, Aus- und Umbaumaßnahmen Landesstraßen.....	69
Abbildung 4-7: Schematischer Projektablauf Erhaltung von Landesstraßen (ohne Erfordernis eines formalen Genehmigungsverfahrens)	70

Abbildung 4-8: Kostenanteile im Straßenbetriebsdienst - Durchschnittswerte der Jahre 2013/2014 auf Bundes- und Landesstraßen	76
Abbildung 4-9: Kosten der LK pro bkm in den Leistungsgruppen Sofortmaßnahmen, Reinigung sowie bei der Wartung und Instandsetzung der Straßenausstattung.....	78
Abbildung 4-10: Durchschnittliche Größe der Meistereibezirke der Landkreise im Jahr 2014.	82
Abbildung 4-11: Größe der Autobahnmeistereibezirke im Jahr 2014	83
Abbildung 4-12: Durchschnittliche betreute Netzlänge je Straßenwärter/Handwerker in km ...	85
Abbildung 4-13: Kosten der AM in den Bereichen Sofortmaßnahmen, Reinigung sowie Wartung und Instandsetzung der Straßenausstattung	94
Abbildung 5-1: Idealtypischer Kreislauf des Risikomanagements	100
Abbildung 5-2: Beteiligung der Schnittstellenreferate im Prozessablauf	105
Abbildung 5-3: Beteiligung Schnittstellenreferate im Prozessablauf.....	107
Abbildung 5-4: Verhältnis Ingenieurleistungen (Eigen- und Fremdleistungen) zu Investitionen 2012 bis 2014 (Mittelwert) in Prozent.....	112
Abbildung 5-5: Projektbegleitender Aufwand der Abt. 4 der RPen von 2012 bis 2014 in Prozent	114
Abbildung 5-6: Investition (Umsatz) pro Mitarbeiter in den Abt. 4 der RPen von 2012 bis 2014	116
Abbildung 5-7: Betreuungsaufwand Ingenieurleistungen nach Leistungsbereich in Prozent zwischen 2012 und 2014	118
Abbildung 5-8: Privatisierungsgrad von Ingenieurleistungen für die Abt. 4 sowie die jeweiligen Planungs- und Baureferate	120
Abbildung 5-9: Mehrkosten absolut (Einsparpotential) je 100 Mio. Euro Bausumme durch Eigen- statt Fremdwahrnehmung.....	123
Abbildung 5-10: Bausumme der im Auftrag der RPen durch die UVB umgesetzten Maßnahmen	127
Abbildung 6-1: Beteiligte bei der Besetzung von Funktionsstellen des h. D. in der SBV	139
Abbildung 6-2: Prozess der Stellenbesetzung von verbeamteten SBV-Beschäftigten des h. D. (Bsp. RPF).....	140
Abbildung 6-3: Entwicklung des Fortbildungsangebotes und der Teilnehmerzahlen von 2005 bis 2014	144
Abbildung 7-1: Das Umfeld der SBV als Grundlage der Szenarioanalyse.....	148
Abbildung 7-2: Bedeutsame Einflussfaktoren der Mikroebene für die SBV 2025	150
Abbildung 7-3: Einzelaspekte der Mikroebene mit Einfluss auf die SBV 2025	151
Abbildung 7-4: Veränderung des regionalen Quell- und Binnenverkehrsaufkommens 2030 gegenüber 2010 - Motorisierter Verkehr.....	154
Abbildung 7-5: Stufen der Öffentlichkeitsbeteiligung.....	159
Abbildung 7-6: Mögliche Bürgerbeteiligung in unterschiedlichen Verfahrensschritten der Verkehrswegeplanung (1/2)	160

Abbildung 7-7: Mögliche Bürgerbeteiligung in unterschiedlichen Verfahrensschritten der Verkehrswegeplanung (2/2)	161
Abbildung 7-8: SWOT-Analyse zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der SBV	163
Abbildung 7-9: Bedeutung der Einzelaspekte im Trendszenario SBV 2025	169
Abbildung 9-1: Modell der Nutzwertanalyse.....	178
Abbildung 9-2: Vorgehen bei der Nutzwertanalyse der SBV	180
Abbildung 9-3: Aufgabenzuordnung auf Basis der Kernaufgaben.....	181
Abbildung 9-4: Varianten der Aufgabenzuordnung für die SBV	182
Abbildung 9-5: Kriterien zur Bewertung der Aufgabenzuordnung	184
Abbildung 9-6: Der Lebenszyklus Straßeninfrastruktur	188
Abbildung 9-7: Ergebnis der Nutzwertanalyse Aufgabenzuordnung	194
Abbildung 9-8: Organisationsvarianten für die SBV	195
Abbildung 9-9: Organisationsvariante 1 – Status Quo	196
Abbildung 9-10: Organisationsvariante 2 – Status Quo Plus	197
Abbildung 9-11: Organisationsvariante 3 – Eingebettete Einheit	198
Abbildung 9-12: Organisationsvariante 4 – Selbstständige Einheit mit Bündelungsfunktion RP	199
Abbildung 9-13: Organisationsvariante 5 – Selbstständige Einheit	200
Abbildung 9-14: Organisationsvariante 6 – Gemeinsame Einrichtung von Land und Kommunen	201
Abbildung 9-15: Organisationsvariante 7 – Privatisierung.....	202
Abbildung 9-16: Kriterien zur Bewertung der Organisationsvarianten	203
Abbildung 9-17: Ergebnis der Nutzwertanalyse Organisationsvarianten.....	214
Abbildung 9-18: Matrix zur Verbindung der Aufgabenzuordnung und der Organisationsvarianten	215
Abbildung 10-1: Struktur der Umsetzungsmodule.....	222
Abbildung 10-2: Zuordnung Empfehlungen zu Umsetzungsmodulen.....	224
Abbildung 10-3: Zeitliche Abfolge der Umsetzungsbetrachtung.....	224

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1: Zuordnung von Projektmodulen zu Abschnitten des Ergebnisberichtes	23
Tabelle 3-1: Stelleneinsparungen der Regierungspräsidien.....	44
Tabelle 4-1: Übersicht der Federführung bei Projektabläufen in den RPen.....	73
Tabelle 5-1: Eigen- und Fremdleistung für Ingenieure je RP	113
Tabelle 5-2: Gegenüberstellung Personalkosten Ingenieurfremdleistung zu Beschäftigtem der SBV (ohne Kosten für Betreuung).....	122
Tabelle 5-3: Gegenüberstellung Personalkosten Ingenieurfremdleistung zu Beschäftigtem der SBV (inkl. Kosten für Betreuung)	122
Tabelle 5-4: Umrechnung der an die UVB vergebenen Bausumme in VZÄ	127
Tabelle 6-1: Aus den Personalstrukturdaten gebildete Kennzahlen im RP-Vergleich sowie LST	135
Tabelle 6-2: Altersstrukturen in den Abt. 4 der RPen und in der LST.....	136
Tabelle 6-3: Personalverantwortliche Behörden	138

1 ZUSAMMENGEFASSTES ERGEBNIS

1.1 Vorbemerkung

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für den schnellen Leser zusammengefasst dargestellt. Die Managementfassung ist in einem gesonderten Dokument dargestellt.

1.2 Auftrag und Vorgehen

Mit Beschluss vom 9. Juli 2013 hat der Ministerrat das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur damit beauftragt, unter Beteiligung des Innenministeriums sowie des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft eine Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum Straßenbau (OWU) in Auftrag zu geben und abzunehmen.

Um alle Beteiligten einzubeziehen und eine möglichst breite Akzeptanz sicherzustellen, waren alle derzeit im Straßenbau maßgebenden Akteure in die Durchführung der OWU eingebunden. Neben dem Ministerium für Verkehr und Infrastruktur, dem Innenministerium und dem Ministerium für Finanzen und Wirtschaft waren auch das Staatsministerium, die Regierungspräsidien, der Landkreistag, der Städtetag sowie die Hauptpersonalräte beim IM und beim MVI in den Projektgremien vertreten.

Die OWU wurde von BSL in insgesamt neun Projektmodule gegliedert mit dem Ziel, ergebnisoffen Möglichkeiten aufzuzeigen, wie die Straßenbauverwaltung effizienter gestaltet und optimiert werden kann. Im Rahmen der Ist-Erhebung wurden dazu zahlreiche Informationen und Dokumente ausgewertet, rund 100 Interviews mit Führungs- und Fachkräften in der Straßenbauverwaltung sowie mehrere Workshops und ein schriftliches Beteiligungsverfahren der betroffenen Anspruchsgruppen durchgeführt. Zudem erfolgte ein Vergleich mit sechs Ländern, weiter wurden die Erfahrungen aus Österreich und der Schweiz sowie landesverwaltungsintern aus ForstBW und der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung (VBV) einbezogen. Über ein Trendszenario sollte zudem sichergestellt werden, dass aktuelle und künftige Aufgaben innerhalb der optimierten Aufbau- und Ablauforganisation entsprechend ihrer Bedeutung wahrgenommen werden können und eine zukunftsfähige Struktur der Straßenbauverwaltung (SBV) entwickelt wird. Die Untersuchung war ergebnisoffen angelegt und umfasste u.a. auch:

- die Prüfung einer möglichen Kommunalisierung von Aufgaben,
- die Prüfung einer möglichen Übertragung von Straßenbauprojekten auf die DEGES (Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH) sowie

- die Berücksichtigung der Ergebnisse des Rechnungshofes zur Untersuchung der Landesstelle für Straßentechnik aus dem Jahr 2012.

Für die Sekundärdatenanalyse wurden zudem öffentliche und interne Dokumente ausgewertet. Zu den öffentlichen Dokumenten zählen u.a. Äußerungen des Rechnungshofes, Drucksachen von Parlamenten, wissenschaftliche Studien und Stellungnahmen von Interessenvertretungen.

1.3 Grundlagen der SBV

AUSGANGSSITUATION

Aus der Darstellung der Ausgangssituation lassen sich für die weitere Untersuchung die folgenden relevanten Erkenntnisse ableiten:

- Bei der Mittelbereitstellung ist eine deutliche Veränderung durch Verschiebung von Mitteln zu Gunsten der Erhaltung zu sehen. Die SBV ist zukünftig somit dergestalt aufzustellen, dass den veränderten Prioritäten auch in der Aufbau- und Ablauforganisation Rechnung getragen wird.
- Im Zeitraum von 2005 bis 2010 ist eine gegenläufige Entwicklung der Investitionsmittel und Personalkapazitäten zu beobachten. Während der Personalbestand deutlich reduziert wurde, ist ein Anstieg der Investitionsmittel für Bundesfern- und Landesstraßen zu verzeichnen.
- Seit 2010 sind die preisbereinigten Mittelansätze für Bundesfern- und Landesstraßen auf einem weitgehend konstanten Niveau. Seit 2014 ist ein leichter Stellenzuwachs zu verzeichnen. Bis zum Jahr 2018 sollen in der SBV 200 neue Stellen geschaffen werden.
- Zugleich unterliegt die SBV weiterhin Stelleneinsparauflagen, sodass davon auszugehen ist, dass der absolute Stellenzuwachs der SBV niedriger ausfallen wird. In den nächsten Jahren ist u.a. aufgrund von Sonderprogrammen (z. B. Erhaltung und Sanierung von Brücken) des Bundes mit steigenden investiven Umsätzen zu rechnen. Zugleich ist die Arbeitsbelastung der SBV durch erhöhte Anforderungen z.B. in Bereichen wie der Öffentlichkeitsbeteiligung oder dem Umweltrecht deutlich gestiegen. In der an Bedeutung gewinnenden Erhaltung, sieht sich die SBV verstärkt mit personalaufwändigen statischen Nachberechnungen und der Erüchtigung von Brücken konfrontiert.

VERWALTUNGSSTRUKTURREFORM 2005

Die nachfolgenden Regierungen in Baden-Württemberg haben sich in ihren Koalitionsverträgen darauf verständigt, eine Neuordnung der SBV zu prüfen. Im Rahmen gesetzlicher Folgeregelungen zur Verwaltungsstrukturreform (VSR) erfolgte aber keine grundlegende Neuordnung. Die

Bewertung der VSR für den Bereich des Straßenbaus fällt zehn Jahre nach der Reform ambivalent aus:

- Für die von den unteren Verwaltungsbehörden wahrgenommenen Landesaufgaben der SBV (Betrieb und Unterhaltung der Bundes- und Landesstraßen) wurde die Gesamtsteuerung erschwert. Mit der Verlagerung der Wahrnehmung von Unterhaltungsaufgaben auf die Stadt- und Landkreise wurde eine zwischen RPen und SLK verlaufende abstimmungsintensive Schnittstelle der Aufgabenfelder Unterhaltung und Erhaltung geschaffen. Die daraus resultierenden zunächst großen Abstimmungsaufwände konnten inzwischen reduziert werden.
- Die Bündelungsfunktion der RPen war für den Bereich der SBV bereits vor der Verwaltungsreform 2005 weitgehend wirksam und wurde durch die Verwaltungsreform zusätzlich gestärkt. Dazu wurde 2005 die Bündelungsfunktion der Landratsämter für die Ebene der unteren Verwaltungsbehörden gestärkt.

1.4 Empfehlungen zu den Kernprozessen der SBV

Die Kernaufgaben der SBV sind die investiven Bau- und Erhaltungsaufgaben sowie die baulichen und betrieblichen Unterhaltungsaufgaben auf Bundesfern- und Landesstraßen. Fachliche Querschnittsaufgaben werden durch die Landesstelle für Straßentechnik (LST) beim RPT wahrgenommen.

INVESTIVE BAU- UND ERHALTUNGSAUFGABEN

Aus den Erkenntnissen zur Ablauforganisation bei der Wahrnehmung investiver Bau- und Erhaltungsaufgaben in der SBV ergeben sich folgende Empfehlungen:

- Die Kernprozesse der SBV (Planung und Durchführung von Neu-, Aus- und Umbaumaßnahmen, Erhaltungsmaßnahmen) sind zu vereinheitlichen und zu dokumentieren.
- Die Federführung und Beteiligung in Projektabläufen sind für die Planung und die Bauausführung stringent zu organisieren, um den Koordinations- und Abstimmungsaufwand zwischen den operativen Einheiten gering zu halten.
- Die Personalverortung in den operativen Einheiten (für Planung und Bauausführung) ist zu vereinheitlichen.
- Bauleitungen sind projektbezogen einzurichten und bei geringer Auslastung aufzulösen.

UNTERHALTUNG UND BETRIEB

Der Straßenbetriebsdienst umfasst vorrangig diejenigen Maßnahmen, die einem reibungslosen Verkehrsablauf dienen.

- Die Fachaufsicht über die Aufgabenwahrnehmung des Betriebsdienstes ist vollumfänglich wahrzunehmen.
- Die Mittelverwendungsnachweise sind zu prüfen.
- Die Betriebs- und Unterhaltungsaufgaben der Stadtkreise sind von den Landkreisen zu übernehmen.
- Die Schnittstelle zwischen Erhaltung und Unterhaltung ist zu präzisieren und zu dokumentieren.
- Die Anzahl und Größe der Straßenmeistereibezirke ist nach betriebswirtschaftlichen Kriterien anzupassen. Gleiches gilt für die Autobahnmeistereien. Die Personalausstattung im Straßenbetriebsdienst ist auf eine einheitliche Grundlage zu stellen.

FACHLICHE QUERSCHNITTAUFGABEN

Fachliche Querschnittsaufgaben haben meist Servicecharakter für konkrete Fachvorhaben, sind meist bauvorhabenunabhängig oder haben ein inhaltliches Alleinstellungsmerkmal. In der SBV ist die Organisation solcher Aufgaben nicht einheitlich geregelt:

- Die Bündelung von fachlichen Querschnittsaufgaben in einer Organisationseinheit der SBV sollte weiter vorangetrieben und einheitlich praktiziert werden.
- Der Betriebsdienst für die Bundesautobahnen (BAB) ist an einer Stelle zu konzentrieren.
- Fachliche Querschnittsaufgaben sind als Dienstleistungen verstärkt auch den SLK anzubieten.

1.5 Empfehlungen zur Steuerung der SBV

CONTROLLING

In der SBV werden auf den verschiedenen Ebenen eine Vielzahl von Steuerungs- bzw. Controllingdaten erhoben. Allerdings finden diese Steuerungs-/Controlling-Aufgaben relativ unkoordiniert statt:

- Ein Controllingkonzept für die SBV ist zu entwickeln. Aufbauend auf diesem Konzept sind die bestehenden Datensysteme in einem Controllingsystem für die Kernaufgaben der SBV zusammenzuführen.
- Das Berichtswesen ist so auszugestalten, dass es von allen Straßenbaubehörden des Landes zur Steuerung genutzt werden kann.
- Die derzeit wahrgenommenen übergreifenden Auswertungsaufgaben sind in Abstimmung mit dem Gesamtcontrolling konzeptionell auf eine neue Basis zu stellen und auszubauen.
- Es ist ein Risikomanagement dauerhaft als eigener Prozess einzurichten und mit den Controlling-Daten zu verknüpfen.
- Der strukturierte Austausch guter Praktiken ist in der SBV weiter auszubauen und zu institutionalisieren.

BÜNDELUNGSFUNKTION

Die Bündelungsfunktion und Konzentrationswirkung der RPen, die durch die Einhäusigkeit der Verwaltung sowie ihre politische Wirkung gekennzeichnet ist, erleichtert und beschleunigt die Abstimmung der SBV. Der Wirkungsgrad der Bündelungsfunktion steht jedoch in Abhängigkeit

- zur Phase des Projektablaufes (Planung vs. Durchführung),
- der Maßnahmenart (Bedarfsplanmaßnahme vs. Erhaltungsmaßnahme) sowie
- der jeweils zu beteiligenden Fachabteilung (z.B. ForstBW, Landesamt für Denkmalpflege) bzw. Verwaltungsbehörden (RP vs. UVB).

AUFGABENPRIORISIERUNG UND KAPAZITÄTSAUSGLEICH

Insbesondere im Hinblick auf die politische Steuerung ist in der SBV eine stärkere Priorisierung der Aufgaben notwendig.

Um die zukünftige Leistungsfähigkeit und Auslastung der mit Planung und Bau befassten Einheiten sicherstellen zu können, ist ein stärkerer referatsübergreifender und SBV-weiter Kapazitätsausgleich erforderlich.

STEUERUNG DES RESSOURCENEINSATZES

Die Aufgabenwahrnehmung in den Straßenbauabteilungen der RPen ist heterogen organisiert und unterliegt einer vorwiegend anlassbezogenen Steuerung durch das MVI. Die SBV sieht sich momentan mit gegenläufigen Tendenzen hinsichtlich der Finanzmittel- und Stellenentwicklung konfrontiert:

- Der Ressourceneinsatz in der SBV ist anzugleichen. Es sind strategische Zielwerte für die Steuerung des Ressourceneinsatzes zu definieren.
- Es ist eine einheitliche Zielvorgabe für den Privatisierungsgrad bei Planung und Bauausführung zu entwickeln. Die Eigenerledigungsquote ist in den Ingenieurbau-, Planungs- und Baureferaten gemäß den definierten Zielwerten zu stabilisieren bzw. zu erhöhen.
- Die Eigenleistungsquote in den Referaten mit hohen Privatisierungsquoten ist auch aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten gezielt zu erhöhen.
- Die Projektabwicklung in Zusammenarbeit mit der DEGES ist im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung zu evaluieren. Vor Abschluss der Projektevaluation sollte keine weitere Auftragsvergabe erfolgen.
- Der geplante Stellenzuwachs von 200 Stellen bis 2018 ist, unter Berücksichtigung der jeweils geltenden Einsparauflagen, als Nettostellenzuwachs zu realisieren.
- Es ist ein analytisches Personalbemessungsinstrumentarium zu entwickeln, welches die Grundlage für eine regelmäßige Personalbedarfsermittlung bildet.

PROJEKTMANAGEMENT UND MULTIPROJEKTMANAGEMENT

Ein einheitliches Projektmanagement ist in der SBV zu entwickeln und ein korrespondierendes IT-Fachverfahren zu etablieren.

STEUERUNG DES BETRIEBSDIENSTES

Die Kosten des Betriebsdienstes bestimmen sich neben topographisch-klimatischen sowie verkehrlichen Faktoren maßgeblich durch den Straßenbestand, der zu betreiben und zu unterhalten ist:

- Für die Steuerung des Betriebsdienstes sind die Bestandsdaten und Leistungsumfänge systematisch zu erheben.
- Die Aktualität und Vollständigkeit der Betriebsdienstdaten für die Bundes-, Landes- und Kreisstraßen ist als Grundlage der Kosten-Leistungsrechnung sicherzustellen.

1.6 Empfehlungen zum Personal der SBV

Die Personalbewirtschaftung, die Personalentwicklung und die Personalgewinnung für die SBV sind grundlegend neu auszurichten:

- Es ist ein regelmäßiges Personalberichtswesen einzuführen.

- Die Stellenbewirtschaftung ist für die gesamte SBV in einem Stellenpool zusammenzuführen.
- Die personalrechtlichen Befugnisse und die Personalbewirtschaftung sind einheitlich für die SBV wahrzunehmen.
- Es ist ein eigenes, formalisiertes Personalentwicklungskonzept für die SBV zu entwickeln. Neben der Führungslaufbahn sind zukünftig Möglichkeiten für eine „Fachkarriere“ als Fachspezialist zu entwickeln.
- Für die Fortbildung der Beschäftigten ist ein eigenes Fortbildungskonzept zu entwickeln.
- Operative Aufgaben der Aus- und Fortbildung sind an zentraler Stelle außerhalb des MVI wahrzunehmen.
- Die initiierten Maßnahmen zur Personalgewinnung in der SBV sind durch gezielte Maßnahmen zu verstärken.

1.7 Trendszenario SBV 2025

Zur Organisationsgestaltung der SBV sind neben den Gegebenheiten im Status Quo auch die absehbaren Veränderungen in der mittelfristigen Zukunft zu berücksichtigen. Zu diesem Zweck erfolgt die Entwicklung des Trendszenarios „SBV 2025“, das sich u. a. mit folgenden Fragestellungen befasst:

- Welche Faktoren beeinflussen in der Zukunft maßgebend die Aufgaben sowie die Aufbau- und Ablauforganisation der Straßenbauverwaltung?
- Welche Entwicklungstrends werden künftig an Bedeutung gewinnen und welche Aspekte treten in der Zukunft eher in den Hintergrund?

Die wesentlichen Empfehlungen lauten:

- Das Thema des Radwegebaus ist als Aufgabe in der SBV auszugestalten.
- Die Pflege und Kontrolle von Kompensationsmaßnahmen sind sicherzustellen.
- Die Referenten für Öffentlichkeitsbeteiligung sind stärker miteinander zu vernetzen, um einen strukturierten Austausch sicherzustellen. Die entsprechende Stelle im MVI hat die dafür nötigen koordinierenden Aufgaben wahrzunehmen.
- Die Referenten für Öffentlichkeitsbeteiligung sind innerhalb der SBV nach einheitlichem Muster anzusiedeln und mit einheitlichen Kompetenzen auszustatten.
- Für die SBV ist ein Konzept zur Öffentlichkeitsbeteiligung zu entwickeln, das einzusetzende Instrumente und das grundsätzliche Vorgehen beschreibt.
- Es ist ein eigenständiger Budgetansatz für Öffentlichkeitsbeteiligung vorzusehen.

- Um Lernprozesse zu ermöglichen, sind Beteiligungsverfahren systematisch zu evaluieren.
- Für durchgeführte ÖPP-Projekte ist eine nachlaufende Evaluation und Vergleichsrechnung durchzuführen.
- Bei der zukünftigen organisatorischen Gestaltung der SBV ist sicherzustellen, dass eine Herauslösung der Bundesautobahnen mit wenig Aufwand realisierbar ist, falls die Auftragsverwaltung des Bundes beendet wird.

1.8 Empfehlungen zur Struktur der SBV

Für die Entwicklung einer optimierten Struktur der SBV wurde aufgrund der Komplexität der Ausgangssituation und der Vielfalt der einzubeziehenden Varianten ein mehrstufiges Verfahren gewählt:

- Im ersten Schritt erfolgte eine Nutzwertanalyse für die mögliche Zuordnung der Kernaufgaben auf die verschiedenen beteiligten Ebenen der Verwaltung.
- Im zweiten Schritt wurden die Organisationsvarianten der konkreten Aufbauorganisation herausgearbeitet und einer Nutzwertanalyse unterzogen.
- Im dritten Schritt wurden die Ergebnisse aus der Nutzwertanalyse zur Aufgabenzuordnung und der Nutzwertanalyse zu den Organisationsvarianten in einem Matrixverfahren zusammengeführt, um die bestmögliche Kombination zu ermitteln.

Auf diesem Weg wird die Empfehlung zur Organisationsstruktur nachvollziehbar und transparent hergeleitet, indem die relevanten Entscheidungskriterien dargestellt und die Bewertung erläutert wurden. Als Ergebnis liegt somit eine Empfehlung für eine der untersuchten Handlungsvarianten unter Berücksichtigung der vielfältigen vom Lenkungsausschuss festgelegten Kriterien, den Erfahrungen anderer öffentlicher Einrichtungen sowie den individuellen Anforderungen der SBV vor.

Im Rahmen einer Robustheitsanalyse wurde untersucht, inwieweit die Bewertungsergebnisse verlässlich sind oder durch Einzelbewertungen von Kriterien verursacht werden. Die Gesamtergebnisse erweisen sich als sehr robust. Es bedarf großer Eingriffe in die Gewichte und die Bewertungen, um ein anderes Gesamtergebnis herbeizuführen. Die Ergebnisse der Nutzwertanalyse haben daher eine hohe Aussagekraft.

Unter Berücksichtigung der vielfältigen für die Organisationsentscheidung relevanten Bewertungskriterien, die in der Nutzwertanalyse berücksichtigt wurden, zeigt sich, dass es für die effektive und effiziente Wahrnehmung der Aufgaben im Lebenszyklus Straßeninfrastruktur sinnvoll ist, eine grundlegende Veränderung der Organisation vorzunehmen.

Die Straßenbauverwaltung des Landes Baden-Württemberg ist in einer **organisatorisch verselbständigten Einheit** zusammenzuführen, die regional aufgestellt ist und unter einheitlicher Leitung steht. Diese hat die Aufgaben im gesamten **Lebenszyklus der Straßeninfrastruktur** an den klassifizierten Straßen zu erbringen.

1.9 Umsetzungsbetrachtung

Die Umsetzungsbetrachtung zeigt, dass eine Vielzahl an Maßnahmen in ihren Grundzügen kurzfristig, d.h. binnen eines Jahres, realisiert werden können. Die restlichen Empfehlungen entfallen überwiegend auf die zweite Umsetzungsstufe, d.h. sie sind mittelfristig in einem Zeitraum von bis zu drei Jahren realisierbar. Aus gutachterlicher Sicht stellen lediglich drei Empfehlungen langfristige Projekte mit einer Laufzeit von über drei Jahren dar. Hierbei handelt es sich um weitreichende organisatorische und strukturelle Änderungen, die sich aus den Empfehlungen ergeben:

- Die Anpassung der Größe und Anzahl der AM und SM an den bundesweiten Durchschnitt.
- Die Zentralisierung des Betriebsdienstes für BAB an einer Stelle.
- Die Umsetzung der Organisationsempfehlung als eigenständige Einheit mit einer vollständigen Verantwortung für den gesamten Lebenszyklus der Straßeninfrastruktur auf den Bundes-, Landes- und Kreisstraßen in Baden-Württemberg.

2 AUFTRAG UND VORGEHEN

2.1 Auftrag

Mit der Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (OWU) sollen Möglichkeiten aufgezeigt werden, wie die Straßenbauverwaltung Baden-Württemberg effektiver und effizienter gestaltet werden kann. Neben dem rahmengebenden Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsprinzip gemäß § 7 Landeshaushaltsordnung (LHO) hat der Ministerrat in seinem Beschluss vom 9. Juli 2013 vorgegeben, dass:

- mögliche Optimierungsansätze zumindest kostenneutral und mit dem Ziel einer Effizienzrendite vorgenommen werden müssen, die dazu dienen kann, die bestehenden Einsparauflagen beim Personal umzusetzen;
- bestehende Einsparauflagen bei der Umsetzung von Optimierungsansätzen mitübergehen;
- Optimierungsansätze nicht dazu führen dürfen, dass Personal aus dem Querschnittsbereich herausgelöst wird und
- das Gutachten eine mögliche Kommunalisierung der Aufgaben der Straßenbauverwaltung umfassen soll.

Der Auftrag der Untersuchung der Straßenbauverwaltung Baden-Württemberg (SBV) definierte folgende Aufgabenstellungen:

- Aufzeigen von fachgerechten Lösungsmöglichkeiten, wie die Straßenbauverwaltung Baden-Württemberg effektiver und effizienter gestaltet werden kann
- Sicherstellung einer ganzheitlichen, prozessorientierten und qualitativ angemessenen Aufgabenwahrnehmung durch flache, flexible und transparente Strukturen sowie eine Optimierung der Aufgabenwahrnehmung vor Ort
- Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation
- Sicherstellung und Verbesserung der Aufgabenwahrnehmung
- Optimierung der produktiven und allokativen Effizienz
- Sicherstellung einer umfassenden Mitarbeiterorientierung
- Gewährleistung der Zukunftsorientierung der Projektergebnisse.

2.2 Projektorganisation

Unter Berücksichtigung der vom Auftraggeber definierten Rahmenbedingungen der Untersuchung wurde folgende Projektorganisation vereinbart:



Abbildung 2-1: Projektorganisation der Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der SBV

2.2.1 Lenkungsausschuss

Das zentrale Projektgremium war der Lenkungsausschuss, der zu den Meilensteinen im Projektverlauf die Ergebnisse entgegen- und abgenommen sowie Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung getroffen hat. Zu den Aufgaben des Lenkungsausschusses gehörten:

- die formale Abnahme der Zwischenergebnisse,
- die Kontrolle des jeweiligen Projektstatus im Abgleich mit dem Projektauftrag,
- die Akzeptanzsicherung der Projektergebnisse sowie
- die Abnahme der Projektabschlussdokumentation.

Der Lenkungsausschuss setzte sich zusammen aus:

- Herr Ministerialdirektor Prof. Dr. Uwe Lahl (MVI)
- Herr Ministerialdirektor Dr. Herbert O. Zinell (IM)
- Herr Regierungspräsident Johannes Schmalzl (RP Stuttgart)
- Herr Ltd. Verwaltungsdirektor Bernd Klee
- Herr Prof. Stefan Gläser (Städtetag)
- Herr Ministerialdirigent Gert Klaiber (MVI)
- Herr Ministerialrat Roland Brecht (MFW)
- Frau Ministerialrätin Sybille Huber (MVI)
- Herr Regierungsdirektor Boris-Alexej Neugebauer (MVI)
- Herr Oberlandwirtschaftsrat Nils-Christian Blank (StM).

Der Lenkungsausschuss tagte im Verlauf der OWU am:

- 13. Februar 2015
- 31. Juli 2015
- 9. September 2015
- 18. September 2015
- 2. Dezember 2015.

2.2.2 Projektteam

Das Projektteam hat die Untersuchung fachlich begleitet. Es setzte sich zusammen aus:

- Frau Regierungsvizepräsidentin Mühlstädt-Grimm (RP Karlsruhe)
- Herr Ministerialrat Stefan Zink (MVI)
- Herr Ministerialrat Jürgen Skarke (MVI)
- Herr Abteilungspräsident Dr. Martin Schmid (Landesstelle für Straßentechnik)
- Herr Abteilungspräsident Claus Walther (RP Freiburg)
- Herr. Ltd. Baudirektor Andreas Weiß (LKT)
- Herr Ministerialrat Holger Müller (MVI)
- Herr Regierungsdirektor Günter Reimann (MFW)
- Baudirektor Andreas Klein (HPR MVI)
- Herr Baudirektor Marcel Zembrot (MVI)
- Ulrike Heuser (HPR IM)
- Reinhold Lock (BSL)
- Dr. Klaus-Peter Stuhr (BSL)
- Dr. Sven T. Siefken (BSL).

Das Projektteam kam im Projektverlauf an folgenden Terminen zusammen:

- 13. Januar 2015
- 25. Februar 2015
- 25. März 2015
- 29. April 2015
- 27. Mai 2015
- 08. Juli 2015
- 05. August 2015
- 30. September 2015.

2.2.3 Einbindung der Mitarbeitenden

Die Mitarbeitenden der SBV wurden intensiv in das Projekt eingebunden:

- Zur Information aller Beschäftigten in der SBV wurden Ende Januar 2015 bei den vier Regierungspräsidien des Landes Informationsveranstaltungen durchgeführt, um das Projekt vorzustellen.
- Zu wichtigen Meilensteinen der OWU wurden die Beschäftigten durch einen Newsletter über den aktuellen Stand des Projektes informiert.
- Im Intranet der SBV wurde eine ausführliche Sonderseite zum Projekt eingerichtet. Dort wurde über die Zielsetzung, die Gremien, den Zeitplan und die inhaltlichen Schwerpunkte berichtet. Auch wurden Unterlagen aus dem Projektverlauf bereitgestellt und die regelmäßig zu den Meilensteinen erscheinenden Newsletter zum späteren Nachlesen vorgehalten. Zudem diente die Intranet-Seite dazu, über aktuelle Entwicklungen zu berichten, sowie die Kontaktmöglichkeiten zum Projekt aufzuzeigen.
- Im Rahmen eines schriftlichen Beteiligungsverfahrens wurden die Hauptpersonalräte und die örtlichen Personalräte der SBV, die zuständigen Beauftragten für Chancengleichheit sowie die Schwerbehindertenvertretungen in die Untersuchung eingebunden.
- Zum Projektabschluss werden vier Informationsveranstaltungen an den Standorten der RPen durchgeführt um den Abschlussbericht vorzustellen und mit den Beschäftigten der SBV in Austausch zu treten.

2.3 Untersuchungskonzept und Zeitplan

2.3.1 Untersuchungskonzept

Die Fragestellungen im Projekt wurden in neun Modulen bearbeitet (vgl. Tabelle 2-1).

Projektmodul	Kapitel
PM 1: Evaluation der Verwaltungsstrukturreform 2005	3.2
PM 2: Externe Aufbauorganisation der SBV	3.1.1 ; 3.2.2 ; 4.2
PM 3: Interne Aufbauorganisation in den Dienststellen	3.1.1; 4.1.5 ; 4.2; 4.3
PM 4: Ablauforganisation	3.2.3; 4.1; 4.2; 4.3; 5.1; 5.4.2

Projektmodul	Kapitel
PM 5: Wirtschaftlichkeit	3.2.3; 4.2 ; 4.3; 5.1; 5.3; 5.3; 5.6
PM 6: Aufgabenkritik	4.3; 7.2; 7.3
PM 7: Auslagerung von Aufgaben	5.3; 5.4.2
PM 8: Best-Practice-Betrachtungen	4.1.5 ; 5.1; 5.4.1; 5.5; 8.1; 8.2
PM 9: Personalentwicklung	3.1.3; 4.3; 5.4.3; 6.1; 6.2; 6.3; 6.4

Tabelle 2-1: Zuordnung von Projektmodulen zu Abschnitten des Ergebnisberichtes

Den unterschiedlichen Anforderungen der Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (OWU) wurde durch einen Methoden- und Datenmix Rechnung getragen, dabei wurden sowohl Primär- als auch Sekundärdaten herangezogen. Die Untersuchung stützt sich insbesondere auf:

- Rund 100 Einzel- und Gruppeninterviews in denen die Perspektiven der SBV und ihrer Schnittstellenpartner aufgenommen wurden (vgl. Abbildung 2-2)
- Workshops zur Vertiefung einzelner Themenfelder (vgl. Abbildung 2-3)
- Stellungnahmen interner und externer Anspruchsgruppen, die über ein schriftliches Beteiligungsverfahren erhoben wurden
- acht Interviews, die mit Verantwortlichen in anderen Ländern der Bundesrepublik sowie SBV-internen Know-how-Trägern der Straßenbauverwaltungen in Österreich und der Schweiz geführt wurden
- Quantitative Daten aus folgenden Systemen
 - Leistungs- und Kostenabrechnungssystem (LuKAS)
 - SAP Cross Application Time Sheets (CATS)
 - SBV Führungsinformationssystem (SBV-FIS)
 - Personalstrukturdaten (PSD).

Für die Sekundärdatenanalyse wurden öffentliche und interne Dokumente ausgewertet. Zu den öffentlichen Dokumenten zählen u.a. Äußerungen des Rechnungshofes, Drucksachen von Parlamenten, wissenschaftliche Studien und Stellungnahmen von Interessenvertretungen. Interne Dokumente wurden vorwiegend über die Registratur des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur bezogen oder durch andere Behörden bereitgestellt.

Durchgeführte Einzel- und Gruppeninterviews zur Aufnahme der Perspektive der SBV



Abbildung 2-2: Durchgeführte Einzel- und Gruppeninterviews zur Aufnahme der Perspektive der SBV

Anhand von Workshops wurden die Themen Projekt- und Budgetmanagement, Planungs- und Bauprozess sowie Öffentlichkeitsbeteiligung vertiefend besprochen (vgl. Abbildung 2-3).

Durchgeführte Workshops zur Vertiefung einzelner Themenfelder

Projekt- und Budgetmanagement	Bauprozess	Öffentlichkeitsbeteiligung
<p>Ziel: Abstimmung der Projekte PBM und OWU SBV</p>	<p>Ziel: Aufnahme des Geschäftsprozesses Planen und Bauen</p>	<p>Ziel: SWOT-Analyse der Öffentlichkeitsbeteiligung durch die SBV</p>
<p>Teilnehmende:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ref. 21 MVI ▪ Ref. 23 MVI ▪ Firma IBS ▪ Firma BSL 	<p>Teilnehmende:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ref. 42 RPS ▪ Ref. 44 RPS ▪ Ref. 47.4 RPS <p>Im Anschluss: Plausibilisierung des Prozesses mit den anderen RP</p>	<p>Teilnehmende:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 2 Vertreter RPF ▪ 2 Vertreter RPK ▪ 1 Vertreter RPS ▪ 2 Vertreter RPT ▪ PÖA MVI ▪ Ref. 24 MVI ▪ Ref. 25 MVI

Abbildung 2-3: Durchgeführte Workshops zur Vertiefung einzelner Themenfelder

2.3.2 Zeitplan

Die Untersuchung folgte dem nachstehenden Zeitplan (vgl. Abbildung 2-4):

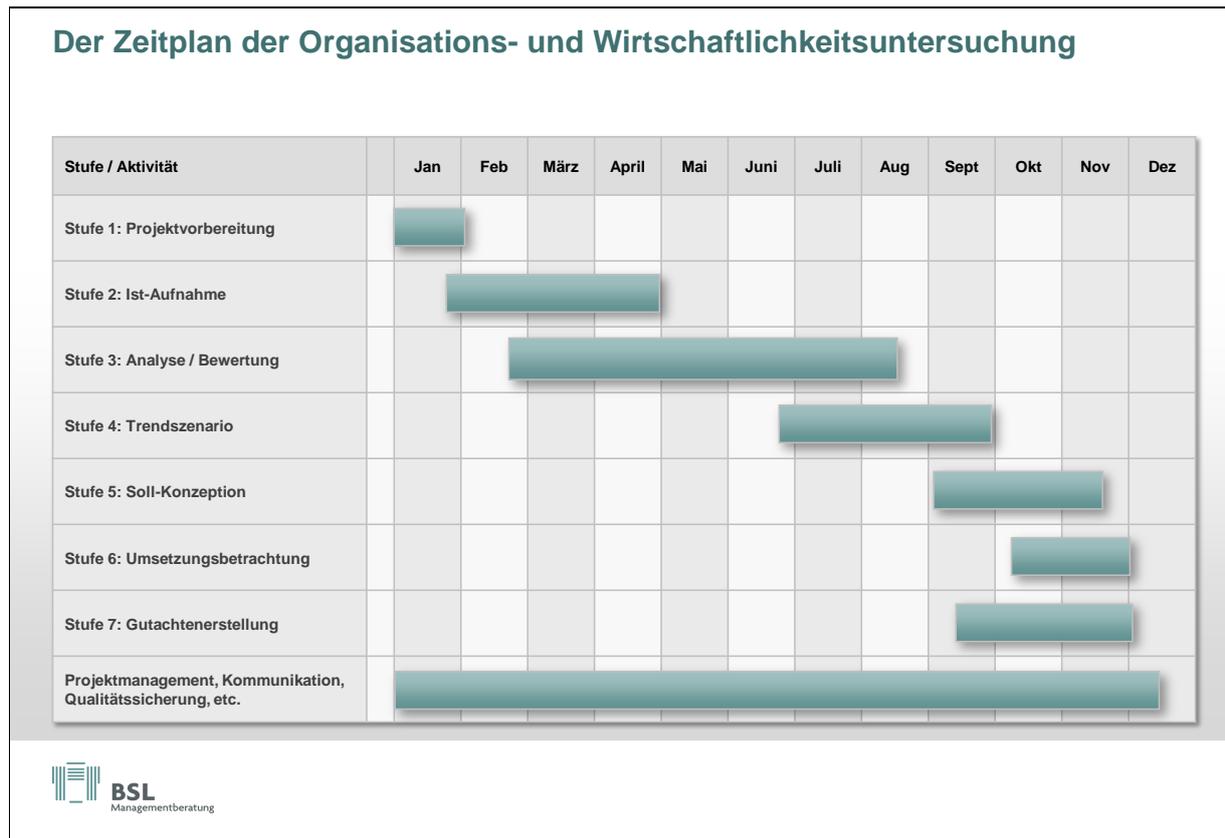


Abbildung 2-4: Zeitplan der Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

3 GRUNDLAGEN DER SBV

3.1 Ausgangssituation SBV

Die Darstellung der Ausgangssituation ist in vier Abschnitte gegliedert. Zunächst werden Aufbauorganisation und Aufgaben der SBV - auch mit Bezugnahme auf die Aufgabenentwicklung - beschrieben. Anschließend werden die Veränderungen der Finanzmittel und des Personalbestandes der SBV dargestellt. Die wesentlichen Aussagen werden abschließend in einem Ergebnis zusammengeführt. In Ergänzung zu weiteren themenspezifischen Analysen bildet das zusammenfassende Ergebnis eine wichtige Grundlage für die gutachterlichen Empfehlungen in Kapitel 4 bis Kapitel 9. Im Unterschied zu Empfehlungen handelt es sich bei den Ergebnissen um Zusammenfassungen, die den gesamtheitlichen Themenkomplex umfassen. Diese können rein deskriptiv sein oder Empfehlungen enthalten.

3.1.1 Aufbauorganisation und Aufgaben SBV

Die SBV ist Baulastträger für rund 9.450 km Landesstraßen. Im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung nimmt die SBV darüber hinaus die aus der Baulastträgerschaft erwachsenden Aufgaben des Bundes an rund 1.040 km Bundesautobahnen und 4.370 km Bundesstraßen wahr. Die SBV ist somit für alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Straßen und ihrer Bestandteile zusammenhängenden Aufgaben zuständig. Zu den Aufgaben der SBV zählen:

- der den regelmäßigen Verkehrsbedürfnissen entsprechende Neu-, Aus- und Umbau der Straßen,
- die Erhaltung der Straßen und ihrer Bestandteile,
- der Betrieb und die Unterhaltung,
- das Verkehrsmanagement,
- Planung, Bau, Erhaltung und Betrieb von Radwegen,
- die technische Verwaltung sowie
- das Zuschusswesen für den kommunalen Straßenbau.

Die Aufgaben der SBV unterliegen nachhaltigen Veränderungen. Erhöhte Anforderungen an die Tätigkeiten ergeben sich zum einen aus einer zunehmenden Verrechtlichung des Fachbereichs Straßenbaus, zum anderen aber aus der zunehmenden Verrechtlichung von Fachbereichen mit denen Abstimmungserfordernisse bestehen, wie z.B. dem Naturschutz. Gefordert ist die SBV zudem durch die Herausforderung, die Belange der Bürger intensiver zu berücksichtigen, etwa

durch verbesserte Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit und verträglichere Baumaßnahmen z.B. durch umfangreichen begleitenden Lärmschutz. Den absehbar größten Einfluss auf die zukünftige Aufgabenwahrnehmung der SBV hat der wachsende Bedarf die Infrastruktur, einschließlich der Bauwerke, zu erhalten. Der wachsende Erhaltungsbedarf schlägt sich in einer zunehmenden Verschlechterung der Zustandsbewertungen nieder (vgl. Abbildung 3-1); eine deutliche Mittelumichtung zur Erhaltung wurde vollzogen (vgl. Kapitel 3.1.2).

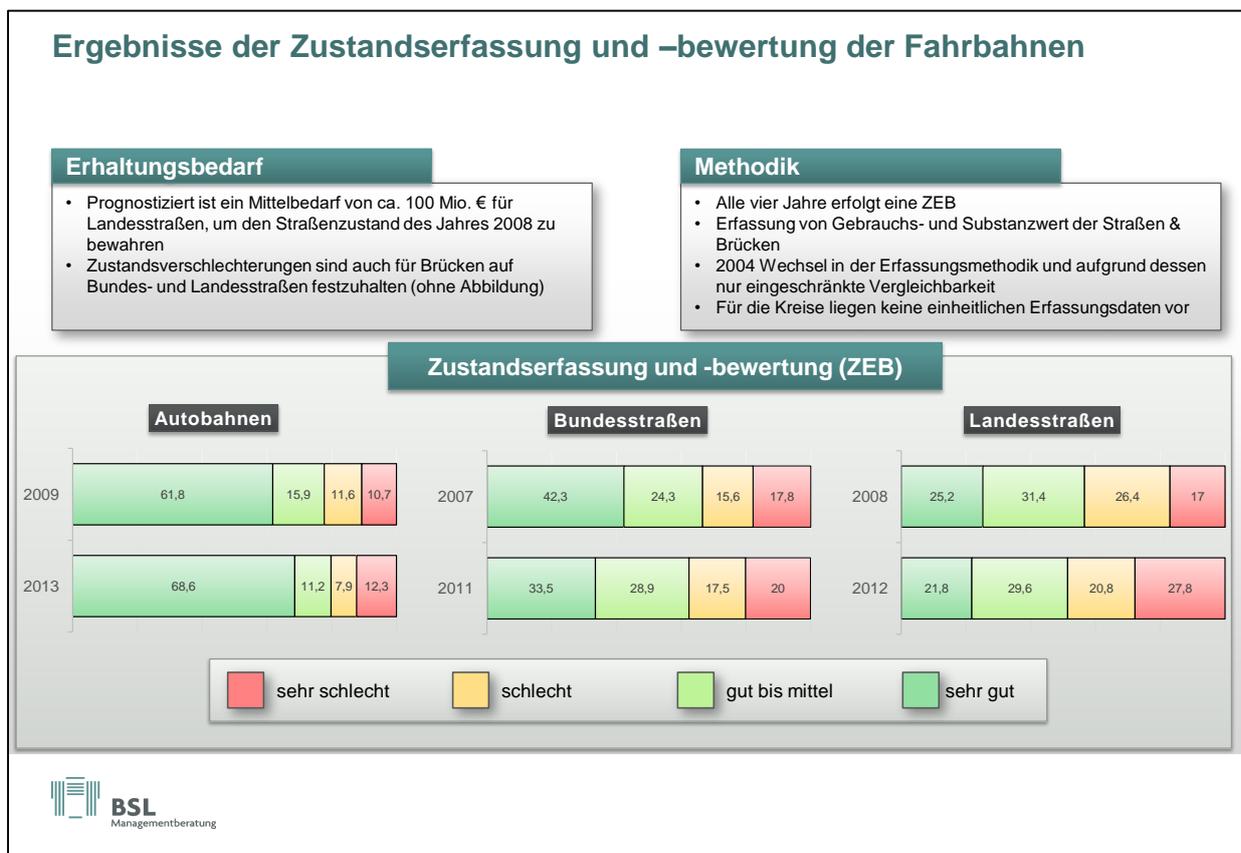


Abbildung 3-1: Ergebnisse der Zustandserfassung und -bewertung der Fahrbahnen

In ihrer externen Aufbauorganisation ist die SBV durch das Prinzip der konzentrierten Dreistufigkeit geprägt, d.h. die Aufgabenwahrnehmung in einem dreistufigen Verwaltungsaufbau bei weitgehender Konzentration von Aufgaben in den bündelnden Mittelbehörden. Die Aufgaben der SBV werden durch das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur (MVI), die vier Regierungspräsidien (RPen) des Landes sowie durch die Stadt- und Landkreise (SLK) wahrgenommen.

Externe Aufbauorganisation der SBV 2015



Abbildung 3-2: Externe Aufbauorganisation der SBV 2015

- Das MVI nimmt strategische Steuerungsaufgaben der SBV durch Abt. 2 – Straßenverkehr wahr. Bedeutsam für den Straßenbau ist darüber hinaus Abt. 5 – Nachhaltige Mobilität. Die Aufgaben der Abt. 5 sind nicht auf den Straßenbau beschränkt, sondern überwiegend grundsätzlicher fachlicher und unterstützender/beratender Natur. Zum Teil werden aber auch Aufgaben der strategischen Steuerung von Abt. 5 aus wahrgenommen, so z.B. die in Referat 54 angesiedelten Aufgaben im Bereich Verkehrsökologie und Naturschutz sowie die in Referat 55 angesiedelten Aufgaben in der Rad- und Fußverkehrswegeplanung. Abt. 2 des MVI nimmt vorwiegend die Fachaufsicht über die Aufgaben der SBV in den RPen wahr. Teilweise werden Aufgaben der Fachaufsicht auch durch Abt. 5 wahrgenommen, z.B. im Grünbereich. Die Dienstaufsicht liegt beim Innenministerium (IM).
- In den vier RPen des Landes werden die Aufgaben Planung, Bau und Erhaltung maßgeblich durch deren Abt. 4 wahrgenommen. Auch der Betrieb und die Unterhaltung der Bundesautobahnen (BAB) liegen in der Zuständigkeit der RPen. Zu diesem Zweck sind ihnen 15 Autobahnmeistereien nachgeordnet. Vorwiegend landesweit zu erbringende fachliche Unterstützungsaufgaben aber auch die Ausrüstung und Überwachung der Tunnel auf BAB erfolgen durch die beim Regierungspräsidium Tübingen (RPT) als Abt. 9 angegliederte Landesstelle

für Straßentechnik (LST). Für das Aufgabenfeld Telematik ist der Landesstelle eine Fernmeldemeisterei nachgeordnet. Den RPen steht die Fachaufsicht über die Wahrnehmung der Unterhaltungsaufgaben durch die nachgeordneten Behörden der SLK zu.

- Die Wahrnehmung der Unterhaltungs- und Betriebsaufgaben für die Bundes- und Landesstraßen sowie die Wahrnehmung der Aufgaben an den Kreisstraßen erfolgt durch die neun Stadt- und 35 Landkreise (SLK). Aufgaben an den Bundes- und Landesstraßen werden durch die SLK als untere Verwaltungsbehörde (UVB) erbracht. Die Landkreise unterhalten die Straßen mit 86 Straßenmeistereien. Die Landkreise Esslingen und Göppingen sind für die Wahrnehmung der Unterhaltungsaufgaben eine Kooperation eingegangen. Zwischen anderen Gebietskörperschaften bestehen auf Straßenabschnitte beschränkte Kooperationen.¹

Neben den vom MVI wahrgenommenen strategischen und steuernden Aufgaben erfolgt die Verwaltung der Bundesfernstraßen somit durch eine Vielzahl von Organisationseinheiten auf mittlerer und unterer Verwaltungsebene. Nur in eingeschränktem Maße erfolgt innerhalb dieses Verwaltungsaufbaus eine weitere Aufgabenkonzentration, etwa durch die LST oder das im RP Karlsruhe angesiedelte und landesweit zuständige Sachgebiet Straßenbau- und Geotechnik. Das Sachgebiet umfasst die Aufgaben, die vorher durch die Baustoff- und Bodenprüfstellen der vier RPen erbracht wurden.

Bei der von den RPen betreuten Streckenlänge gibt es erhebliche Unterschiede, insbesondere im Bereich der Bundesautobahnen (vgl. Abbildung 3-3).

¹ Dies betrifft vorrangig die Stadtkreise Stuttgart, Ulm und Heilbronn, deren Aufgaben an Bundes- und Landesstraßen in Baulast des Landes überwiegend durch angrenzende Landkreise wahrgenommen werden.

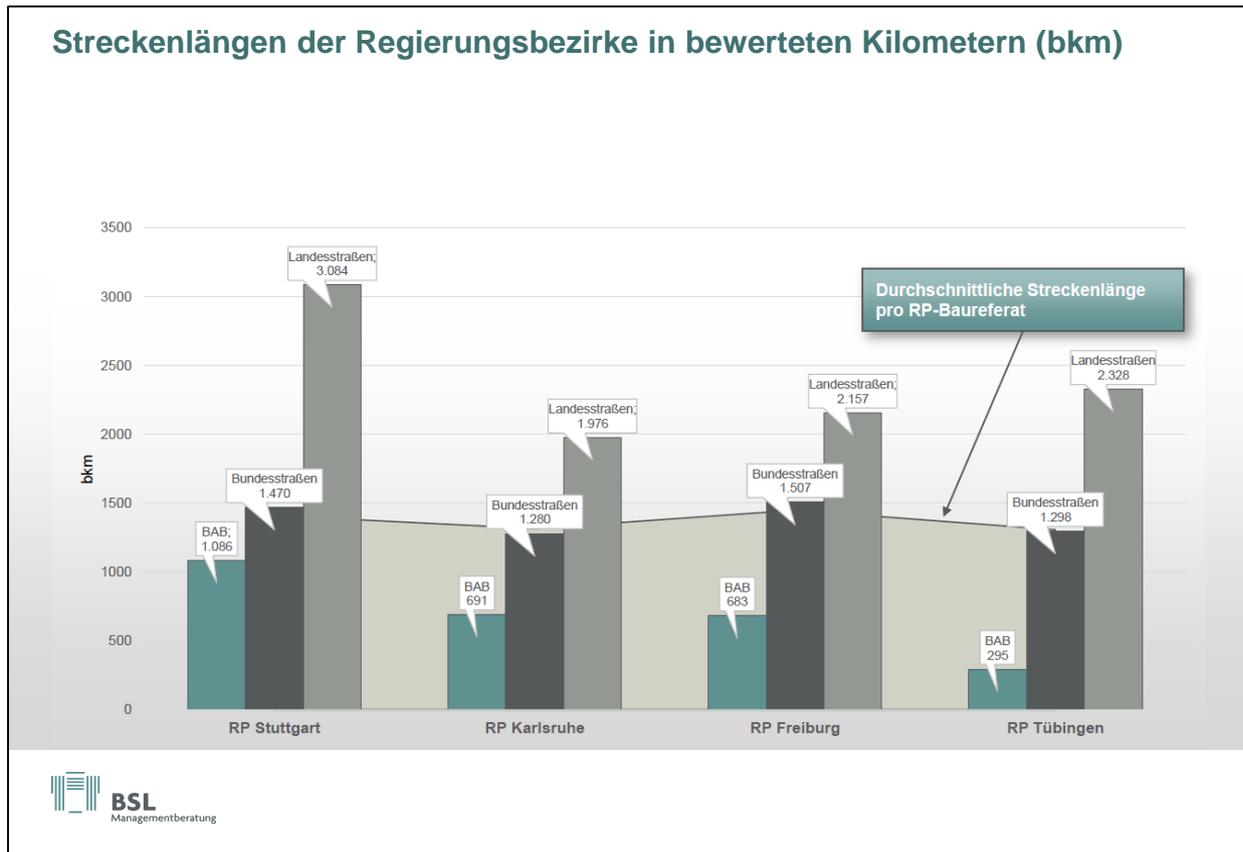


Abbildung 3-3: Streckenlängen der Regierungsbezirke in bewerteten Kilometern (bkm)

INTERNE AUFBAUORGANISATION DES MVI

Abt. 2 – Straßenverkehr gliedert sich in drei fachliche und zwei Gebietsreferate:

- Referat 21 – Grundsatzfragen des nachhaltigen Straßenbaus
- Referat 22 – Straßenbetrieb und Verkehrsmanagement
- Referat 23 – Straßenerhaltungsmanagement
- Referat 24 – Straßenbau östlicher Landesteil
- Referat 25 – Straßenbau westlicher Landesteil.

Abt. 5 – Nachhaltige Mobilität ist verkehrsträgerübergreifend angelegt und gliedert sich in folgende Referate:

- Referat 51 – Grundsatzfragen und Europa

- Referat 52 – Innovative Mobilitäts- und Transportkonzepte, Fahrzeuge
- Referat 53 – Lärmschutz und Luftreinhaltung
- Referat 54 – Verkehrsökologie und Naturschutz
- Referat 55 – Fuß- und Radverkehr, Kommunale Verkehrskonzepte.

INTERNE AUFBAUORGANISATION DER ABT. 4 DER RPen

Die Abt. 4 der RPen sind in ihrer internen Aufbauorganisation weitgehend übereinstimmend nach Fachgebieten gegliedert:

- Referat 41 – Recht und Verwaltung, Grunderwerb
- Referat 42 – Steuerung und Baufinanzen, Vertrags- und Verdingungswesen
- Referat 43 – Ingenieurbau
- Referat 44 – Straßenplanung
- Referat 45 – Straßenbetrieb und Verkehrstechnik
- Referat 46 – Verkehr
- Referate 47.x – (Straßen-)Baureferate.

Die Ausnahme von der Gliederung nach Fachgebieten bilden die seit der Verwaltungsstrukturreform bestehenden Baureferate. Die Abt. 4 verfügen jeweils über drei bzw. vier Baureferate im Regierungspräsidium Stuttgart (RPS). Die Baureferate nehmen Aufgaben wahr, die entweder in der Fläche zu erledigen sind (Bauüberwachung) oder einen starken Bezug zu den örtlichen Gegebenheiten aufweisen (Ausführungsplanung). Diesem Aufgabenprofil entsprechend sind die Baureferate in der Regel nicht oder nur in Teilen am Dienstsitz der RPen angesiedelt. Ihre Aufgaben nehmen sie in der Regel von mehreren Standorten aus wahr, so sind acht von 13 Baureferaten dezentrale sogenannte Bauleitungen nachgeordnet. In unterschiedlichem Maße werden auch Aufgaben anderer Referate der Abt. 4 der RPen an den Standorten der Baureferate wahrgenommen. Hierbei zeigen sich im Vergleich der RPen größere Unterschiede (siehe Abbildung 3-4).

Nur teilweise oder nicht der SBV zuzurechnen sind die Aufgaben, die durch die Referate 46 wahrgenommen werden. Zum Aufgabengebiet zählen zum einen Angelegenheiten des Straßenverkehrsrechts einschließlich des Zulassungsrechts und zum anderen Angelegenheiten der Luftfahrt und des Öffentlichen Personennahverkehrs im jeweiligen Regierungsbezirk. Dieser Aufgabenbereich ist im MVI der Abteilung 3 zugeordnet.

Interne Aufbauorganisation der Abteilungen 4 der Regierungspräsidien



Abbildung 3-4: Interne Aufbauorganisation der Abt. 4 der Regierungspräsidien

INTERNE AUFBAUORGANISATION DER SLK

Die aufbauorganisatorische Gestaltung des Fachbereichs Straßenbau in den SLK ist vielfältig. Die Organisationsgewalt liegt jeweils bei den Landräten bzw. den Oberbürgermeistern. In den zehn Landkreisen (LK), die im Rahmen der Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bearbeitet wurden, sind die Straßenbauaufgaben fachlich unterschiedlichen Dezernaten zugeordnet. Innerhalb der Dezernate ist der Straßenbau mehrheitlich als eigenes Amt oder eigener Fachbereich eingerichtet.

3.1.2 Entwicklung der Finanzmittel

Da sowohl die Preise im Straßenbau als auch die Honorare der Ingenieurbüros Veränderungen unterliegen, werden die zur Verfügung stehenden Finanzmittel um die Preisentwicklung im Straßenbau bereinigt. Für die Herausrechnung der jährlichen Preiseinflüsse wurde auf die Fachserie

17 Reihe 4 "Preisindizes der Bauwirtschaft" des Statistischen Bundesamtes zurückgegriffen². Der darin hinterlegte Preisindex für den Straßenbau (insgesamt) wurde für den Betrachtungszeitraum der Jahre 2005 bis 2014 zugrunde gelegt. Alle folgenden Angaben der Bausummen in diesem Kapitel sind daher preisbereinigt dargestellt. Für das Jahr 2014 wird in den Tabellen der Abbildung 3-6 bis Abbildung 3-8 jeweils der nicht-preisbereinigte Wert mit angegeben.

Im Rahmen der ihr obliegenden Aufgaben hat die SBV im Zeitraum von 2005 bis 2014 jährlich Finanzmittel in der Höhe von etwa 800 Millionen Euro verausgabt (vgl. Abbildung 3-5).

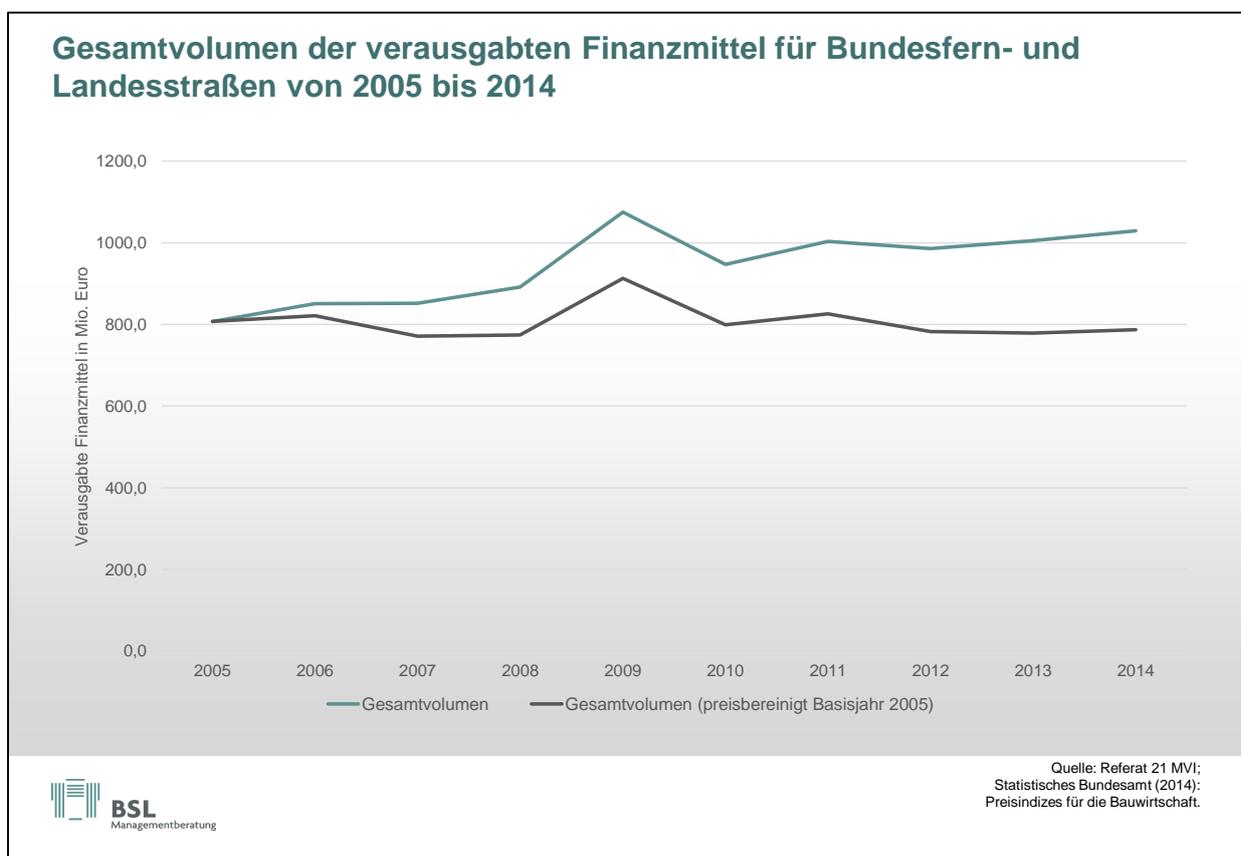


Abbildung 3-5: Gesamtvolumen der Finanzmittel für Bundesfern- und Landesstraßen 2010 bis 2014

Die Finanzmittel für Bundesfernstraßen zwischen 2005 und 2014 sind durch folgende Entwicklungen gekennzeichnet (vgl. Abbildung 3-6):

² Quelle: Statistisches Bundesamt (2014): Preisindizes der Bauwirtschaft. Fachserie 17 Reihe 4. August 2014, S. 16 und 25 f.

- Die Mittel für Bundesfernstraßen sind über den Betrachtungszeitraum annäherungsweise konstant und liegen bei rund 650 Mio. Euro p.a. Bereinigt um den außerordentlichen hohen Mittelumsatz im Jahr 2009 infolge konjunktureller Maßnahmen, liegt der Mittelwert bei ca. 640 Mio. Euro. Preisbereinigt wurden in den Jahren 2013 und 2014 etwas weniger Bundesmittel als in den Vorjahren umgesetzt.
- Die Finanzmittelverteilung zeigt eine zunehmende Verschiebung der Ausgaben für Bedarfsplanmaßnahmen zu Mitteln für die Erhaltung. Im Jahr 2007 wurden 144,3 Mio. Euro für die Erhaltung der Bundesfernstraßen umgesetzt. Im Jahr 2014 liegt dieser Wert bei 246,4 Mio. Euro. Die umgesetzten Mittel für Bedarfsplanmaßnahmen sind zugleich von 256,9 Mio. Euro im Jahr 2007 auf 140,9 Mio. Euro im Jahr 2014 gesunken. Die Ausgaben für die Erhaltung liegen im Jahr 2014 etwa 25 Prozent über dem Mittelwert des Betrachtungszeitraumes.
- Die Mittel für die Unterhaltung von Bundesfernstraßen sind mit dem Jahr 2007 zunächst deutlich um ca. 15 Mio. Euro zurückgegangen und liegen seitdem annäherungsweise konstant bei etwa 85 Mio. Euro.
- Ausgleichsmittel des Bundes konnten in den Jahren 2013 und 2014 gar nicht bzw. nur in weitaus geringerem Maße als in den Vorjahren abgerufen werden.

Verausgabte Finanzmittel Bundesfernstraßen SBV 2005 bis 2014

Ausgaben Bundesstraßen SBV 2005 bis 2014 (preisbereinigt, Basisjahr 2005)											2014 (nicht preisbereinigt)
	2005 (=100)	2006 (=103,6)	2007 (=110,4)	2008 (=115,2)	2009 (=117,8)	2010 (=118,5)	2011 (=121,4)	2012 (=125,9)	2013 (=129)	2014 (=130,7)	
Bedarfsplanmaßnahmen	149,5	193,7	256,9	267,4	220,6	249,1	232,3	168,6	145,9	140,9	184,2
Erhaltung (einschl. Brücken)	233,9	215,7	144,3	134,6	248,3	150,7	163,0	196,6	242,6	246,4	322,0
Um- und Ausbau	35,9	27,7	34,2	25,2	35,3	30,1	33,4	34,0	23,5	24,0	31,4
Sonstige Investitionen*	41,7	44,0	31,7	65,2	61,2	51,7	74,3	71,8	57,9	71,0	92,8
Zwischensumme Investitionen Bund	461,0	481,2	467,1	492,4	565,4	481,8	502,9	470,9	469,9	482,4	630,4
Unterhaltung	101,1	97,0	82,2	80,6	84,9	91,0	88,3	83,1	86,5	82,8	108,2
übrige Ausgaben**	74,5	83,8	65,7	48,8	80,3	64,2	72,0	102,3	75,3	60,5	79,1
Gesamtausgaben Bundesfernstraßen	636,6	662,0	615,1	621,8	730,6	637,0	663,2	656,2	631,6	625,7	817,7
davon Mittelausgleich (Swing)	15,0	59,9	68,9	35,7	13,6	66,9	57,2	58,8	0,0	15,3	20,0

Abbildung 3-6: Finanzmittel Bundesfernstraßen SBV 2010 bis 2014

Die verfügbaren Mittel für Landesstraßen sind zwischen 2005 und 2014 durch folgende Entwicklungen gekennzeichnet (vgl. Abbildung 3-7):

- Preisbereinigt setzte die SBV 161,6 Mio. Euro im Jahr 2014 um. Dieser Wert entspricht etwa dem Durchschnittswert des Betrachtungszeitraumes. Mit Ausnahme des Jahres 2012 sind die Gesamtausgaben für Landesstraßen weitgehend konstant.
- Seit 2009 sind die Erhaltungsinvestitionen deutlich angestiegen. Der Anteil der Erhaltungsmittel an den Investitionsmitteln für Landesstraßen ist von rund 44 Prozent im Zeitraum von 2005 bis 2008 auf ca. 60 Prozent im Zeitraum von 2009 bis 2014 angestiegen. Im Jahr 2014 entfielen etwa 70 Prozent der Investitionsmittel auf Erhaltungsmaßnahmen.
- Der Trend einer Mittelverschiebung von Neu-, Aus- und Umbaumaßnahmen zu Erhaltungsmaßnahmen ist auch bei den Landesstraßen deutlich erkennbar. Die Erhaltungsinvestitionen lagen im Jahr 2014 um den Faktor 2,8 über den Investitionen für den Aus- und Neubau. Noch bis 2008 wurden mehr Mittel für den Aus- und Neubau von Landesstraßen als für die Erhaltung verausgabt.

- Die Mittel für die Unterhaltung der Landesstraßen sind seit 2005 zunächst kontinuierlich gesunken. Im Jahr 2013 lagen die Ausgaben für die Unterhaltung mehr als ein Drittel unter den Mitteln des Jahres 2005. Im Jahr 2014 erfolgte eine deutliche Erhöhung der Finanzmittel um ca. 14 Prozent. Dieses Volumen entspricht in etwa dem Durchschnittswert des Betrachtungszeitraumes.

Verausgabte Finanzmittel Landesstraßen SBV 2005 bis 2014

Ausgaben Landesstraßen SBV 2005 bis 2014 (preisbereinigt, Basisjahr 2005)											2014 (nicht preisbereinigt)
	2005 (=100)	2006 (=103,6)	2007 (=110,4)	2008 (=115,2)	2009 (=117,8)	2010 (=118,5)	2011 (=121,4)	2012 (=125,9)	2013 (=129)	2014 (=130,7)	
Aus- und Neubau	45,8	41,4	47,5	46,8	50,5	49,5	41,3	24,7	31,9	26,6	34,8
Erhaltung (einschl. Brücken)	40,6	44,8	42,3	45,1	71,5	55,4	69,6	51,5	63,2	75,3	98,4
Sonstige Investitionen*	10,7	11,4	8,6	6,3	8,8	7,3	3,7	2,8	5,9	6,7	8,7
Zwischensumme Investitionen Land	97,1	97,6	98,3	98,2	130,8	112,1	114,6	79,0	100,9	108,6	141,9
Unterhaltung	73,3	61,9	57,8	54,2	51,3	50,4	48,3	47,2	46,5	53,0	69,3
Gesamtausgaben Landesstraßen	170,4	159,5	156,1	152,4	154,6	162,5	163,0	126,2	147,4	161,6	211,2

* enthalten einfacher Umbau, einfacher Ausbau, Grunderwerb, Radwege an Landesstraßen (ab 2013), Okokonto (ab 2013)

Quelle: Referat 21 MVI; Statistisches Bundesamt (2014); Preisindizes für die Bauwirtschaft.

Abbildung 3-7: Übersicht Finanzmittel Landesstraßen SBV 2010 bis 2014³

Im Vergleich der RPen untereinander ist im Zeitraum von 2010 bis 2014 erkennbar, dass sich die Finanzmittelverteilung angleicht (vgl. Abbildung 3-8). Die Angleichung ergibt sich aus der Umschichtung von Investitionsmitteln aus dem RPS zum Regierungspräsidium Tübingen (RPT). Dem RPS steht weiterhin der größte Anteil an Bundesmitteln zur Verfügung, dem Regierungspräsidium Karlsruhe (RPK) der größte Anteil für Landesstraßen. Das RPT erhält trotz eines starken Zuwachses an Finanzmitteln vergleichsweise die geringsten Bundes- und Landesmittel. Die

³ Zu berücksichtigen ist, dass in den Jahren 2009 und 2010 70 Mio. Euro aus dem Landesinfrastrukturprogramm (LIP) verausgabt wurden (in dieser Tabelle enthalten). Diese Mittel mussten in den Jahren 2012 bis 2014 mit 23,3 Mio. Euro p.a. aus Erhaltungsmitteln refinanziert werden und schmälern so die Erhaltungsausgaben in diesen Jahren.

Mittelansätze für das Regierungspräsidium Freiburg (RPF) sind im Vergleichszeitraum weitgehend konstant.

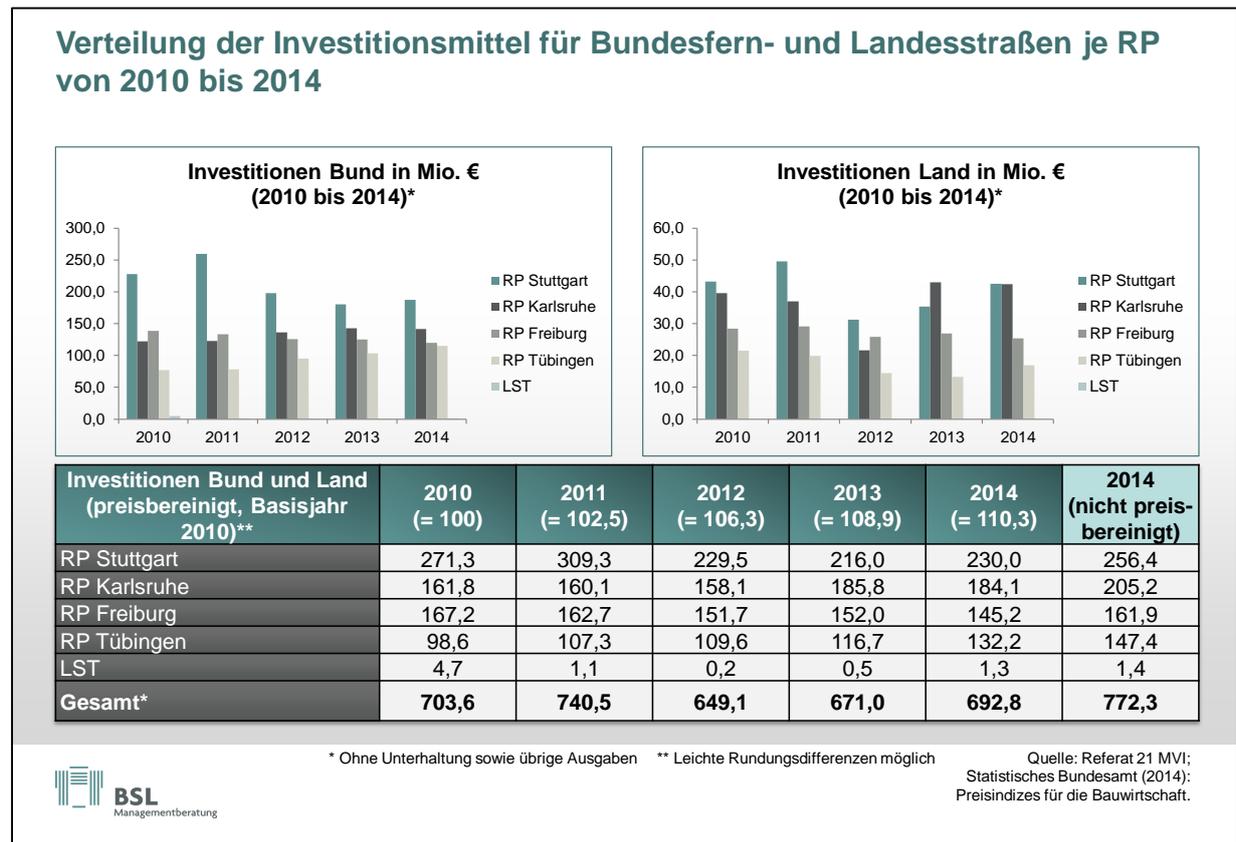


Abbildung 3-8: Verteilung der Investitionsmittel für Bundesfern- und Landesstraßen je RP von 2010 bis 2014

Insgesamt ist festzustellen, dass die Finanzmittel für Bundesfern- und Landesstraßen zwischen 2005 und 2014 preisbereinigt annähernd konstant sind. Wesentliche Unterschiede ergeben sich aus der Verschiebung der Finanzmittel aus dem Bereich Neu- und Ausbau zu Erhaltungsmaßnahmen sowie aus der Umverteilung der Investitionsmittel zwischen den RPen (2010 bis 2014). Bei den Finanzmitteln für Betrieb und Unterhaltung ist im Betrachtungszeitraum von 2005 bis 2014 ein Mittelrückgang um mehr als 20 Prozent zu verzeichnen.

3.1.3 Entwicklung des Personals

Die Entwicklung des Personals wird im Folgenden für die einzelnen Straßenbaubehörden des Landes gesondert dargestellt.

Auf ministerieller Ebene ist in den letzten Jahren ein leichter Zuwachs an Personal von 43,1 Vollzeitäquivalente (VZÄ) im Jahr 2012 auf 46,8 VZÄ im Jahr 2014 zu verzeichnen.⁴ Dies entspricht einem Zuwachs von ca. acht Prozent, wobei auch die Abordnungen an das MVI berücksichtigt wurden.⁵

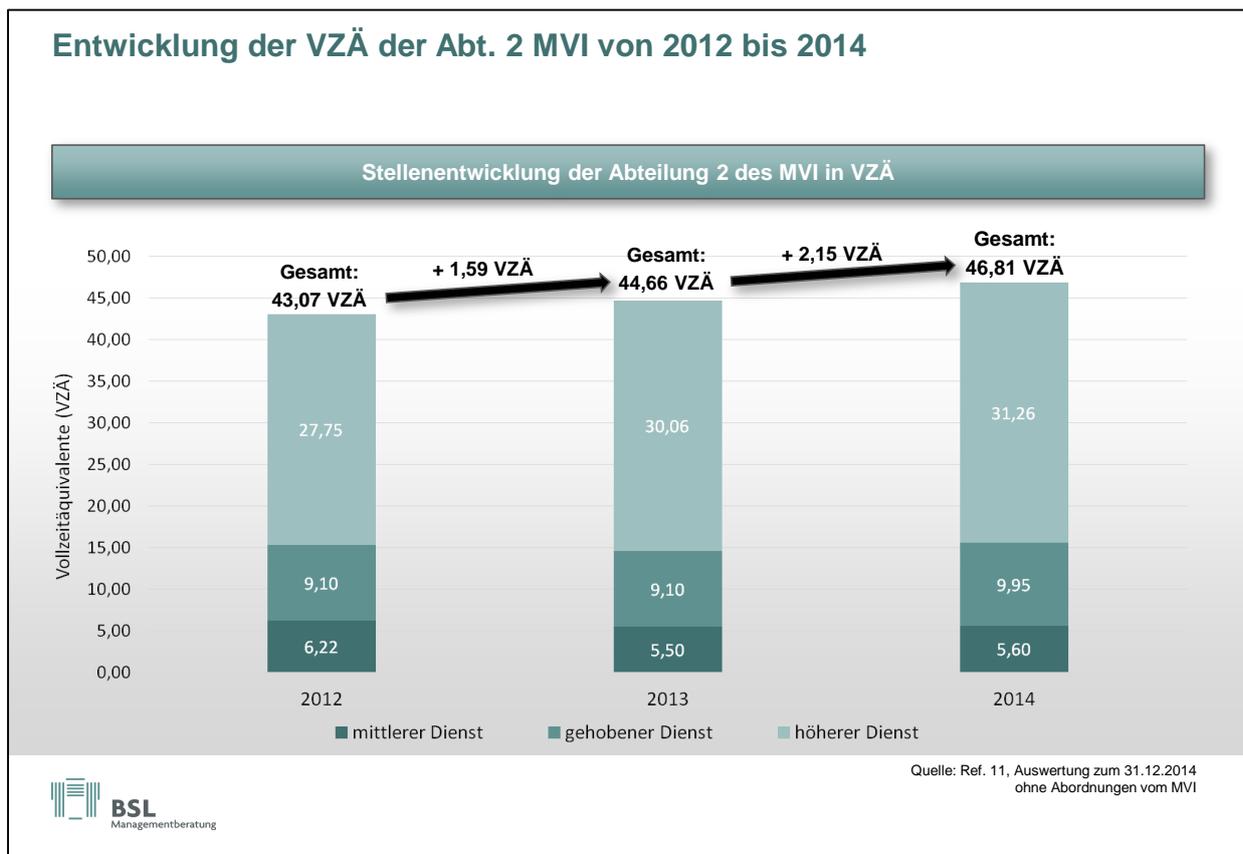


Abbildung 3-9: Entwicklung der VZÄ der Abt. 2 MVI von 2012 bis 2014

Eine gegenläufige Entwicklung zeigt sich bei den Abt. 4 der RPen (inkl. Autobahnmeistereien) sowie der LST. Von 2005 bis 2013 wurde der Personalbestand in diesen Straßenbaubehörden bzw. den nachgeordneten Organisationseinheiten aufgrund mehrerer Stelleneinsparprogramme von 1.730 VZÄ um 284,1 VZÄ auf 1.446 VZÄ reduziert. Das entspricht einer Personalabbau-

⁴ Ein Vollzeitäquivalent (VZÄ) drückt den Zeitwert aus, den eine Vollzeit-Arbeitskraft der SBV innerhalb eines Jahres erbringt.

⁵ Im Jahr 2012 wurden 9,75 VZÄ an Abt. 2 des MVI abgeordnet; 2013 erhöhten sich die Abordnungen auf 12,66 VZÄ, bevor im Jahr 2014 ein Rückgang auf 8,36 VZÄ erfolgte.

quote von ca. 16 Prozent. Im Jahr 2014 stieg der Personalbestand auf 1.467,2 VZÄ (vgl. Abbildung 3-10). Der Personalzuwachs von 21,0 VZÄ verteilte sich dabei wie folgt auf die verschiedenen Abt. 4 der RPen bzw. die LST:

- RPS: + 5,3 VZÄ auf 473,2 VZÄ
- RPK: + 1,8 VZÄ auf 318,1 VZÄ
- RPF: + 6,0 VZÄ auf 335,6 VZÄ
- RPT: + 1,8 VZÄ auf 227,5 VZÄ
- LST: + 6,1 VZÄ auf 112,8 VZÄ.

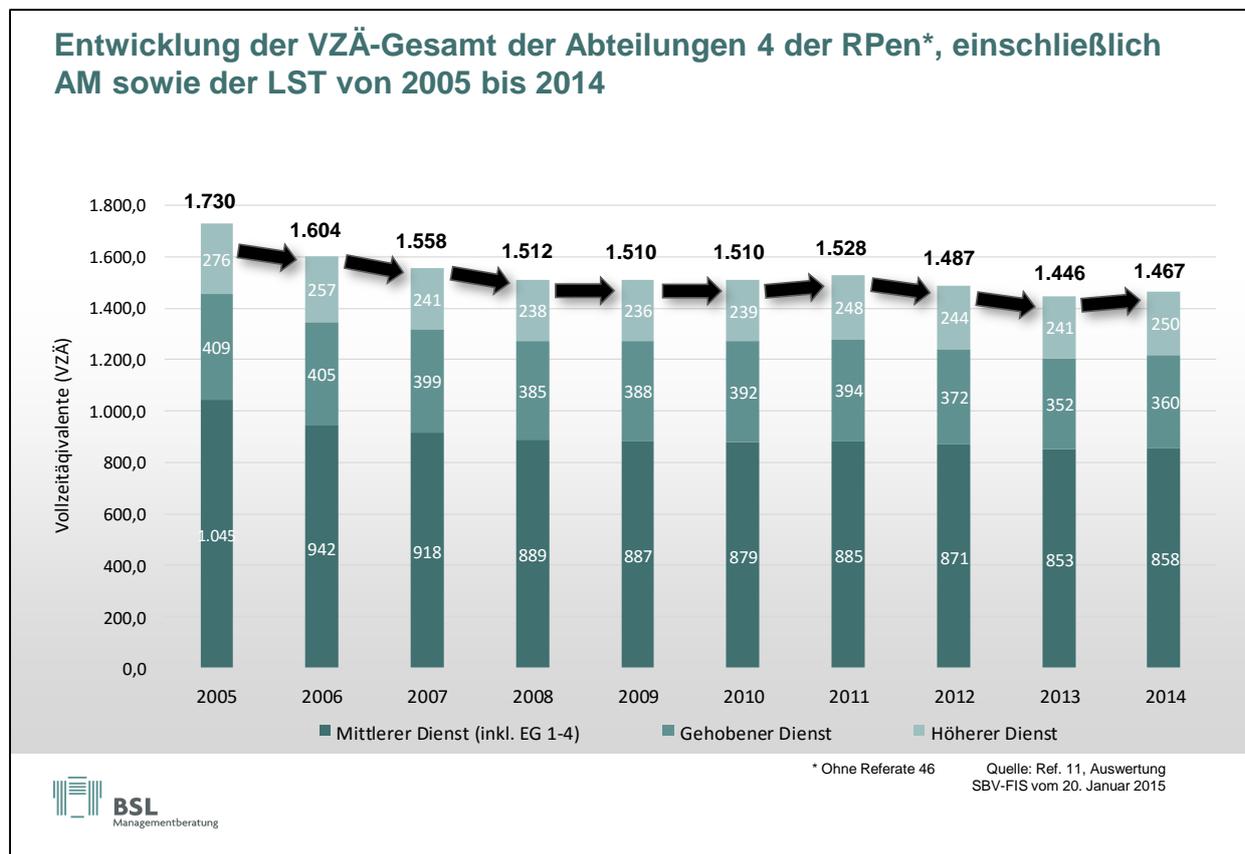


Abbildung 3-10: Entwicklung der VZÄ-Gesamt der Abt. 4 der RP, einschließlich AM, sowie der LST von 2005 bis 2014

Die SBV verfügte somit im Jahr 2014, einschließlich der Abt. 2 des MVI, über insgesamt 1.514 VZÄ.⁶ Diesem Personalzuwachs steht die Verpflichtung weiterer Stelleneinsparungen der Abt.

⁶ Nicht berücksichtigt sind die Stellen des höheren Dienstes der Straßenbauverwaltung bei den Landkreisen.

4 in den RPen in einer Größenordnung von 45,0 VZÄ gegenüber.⁷ Im Doppelhaushalt 2015/2016 sind allerdings im Rahmen eines Einstellungskorridors für spezielle Fachlichkeiten zusätzlich 100 Stellen insbesondere in der Planung, Bauüberwachung und -ausführung für die SBV eingeplant. Insgesamt sollen bis 2018 etwa 200 zusätzliche Stellen bereitgestellt werden.

Die SLK nehmen als UVB Aufgaben der Unterhaltung und betrieblichen Erhaltung an Landes- und Bundesstraßen wahr. Im Zuge der Verwaltungsstrukturreform von 2005 ist Personal für die Wahrnehmung dieser Aufgaben an die SLK übergegangen. Der Personalübergang umfasste:

- die Stellen des höheren Dienstes der Landkreise, die jedoch weiterhin beim MVI geführt werden. Im Jahr 2014 waren dies 52,9 VZÄ.
- das Verwaltungspersonal für die Kreisstraßen und den Betrieb der Bundes- und Landesstraßen. Dies waren im Jahr 2005 ca. 750 Stellen. Da diese Stellen über das Finanzausgleichsgesetz (FAG) finanziert und die Ausgleichsmittel um 20 Prozent gekürzt wurden, ist tendenziell von einer geringeren Personalstärke von ca. 625 VZÄ auszugehen.
- die Belegschaft des Straßenbetriebsdienstes. Ein geringer Teil dieser Beschäftigten machte von der Option Gebrauch, weiterhin beim Land angestellt zu bleiben. Nach Angaben der SLK umfasst die Belegschaft des Straßenbetriebsdienstes im Jahr 2014 insgesamt 2.138,9 VZÄ.

Insgesamt waren in den Straßenbaubehörden im Land Baden-Württemberg im Jahr 2014 somit 4.330,8 VZÄ beschäftigt.

3.1.4 Ergebnis

Aus der Darstellung der Ausgangssituation lassen sich für die weitere Untersuchung die folgenden relevanten Erkenntnisse ableiten:

- Bei der Mittelbereitstellung ist eine deutliche Veränderung durch Verschiebung von Mitteln zu Gunsten der Erhaltung zu sehen. Die SBV ist zukünftig somit dergestalt aufzustellen, dass den veränderten Prioritäten auch in der Aufbau- und Ablauforganisation Rechnung getragen wird.

⁷ Ministerium für Verkehr und Infrastruktur (2014): Antwortschreiben auf Fragenkatalog des MFW zur Personalsituation in der Straßenbauverwaltung.

- Im Zeitraum von 2005 bis 2010 ist eine gegenläufige Entwicklung der Investitionsmittel und Personalkapazitäten zu beobachten. Während der Personalbestand der Abt. 4 inklusive Autobahnmeistereien (AM) sowie der LST deutlich reduziert wurde, ist ein Anstieg der Investitionsmittel für Bundesfern- und Landesstraßen zu verzeichnen.
- Seit 2010 sind die preisbereinigten verausgabten Finanzmittel für Bundesfern- und Landesstraßen auf einem weitgehend konstanten Niveau. Der Personalbestand der SBV wurde bis 2013 weiter um ca. vier Prozent gesenkt. Seit 2014 ist ein leichter Stellenzuwachs zu verzeichnen. Bis zum Jahr 2018 sollen in der SBV 200 neue Stellen geschaffen werden. Dies entspräche einem Zuwachs von ca. 14 Prozent zum Personalbestand im Jahr 2014. Gleichzeitig unterliegen die Abt. 4 und die LST jedoch weiterhin Stelleneinsparauflagen, sodass davon auszugehen ist, dass der absolute Stellenzuwachs der SBV niedriger ausfallen wird. In den nächsten Jahren ist u.a. aufgrund von Sonderprogrammen des Bundes mit steigenden investiven Umsätzen zu rechnen. Zugleich ist die Arbeitsbelastung der SBV durch erhöhte Anforderungen z.B. in Bereichen wie der Öffentlichkeitsbeteiligung oder dem Umweltrecht deutlich gestiegen. In der an Bedeutung gewinnenden Erhaltung, sieht sich die SBV verstärkt mit personalaufwändigen statischen Nachberechnungen und der Ertüchtigung von Brücken konfrontiert. Dieser Aufgabenzuwachs wird durch die Finanzmittelentwicklung nicht abgebildet.

3.2 Verwaltungsstrukturreform 2005

Die SBV Baden-Württemberg ist in ihrer Aufbau- und Ablauforganisation durch die Verwaltungsstrukturreform 2005 (VSR) geprägt. In einem Teilbereich widmet sich die Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Evaluation dieser Reform und ihren Wirkungen auf die SBV. Gemäß Untersuchungsauftrag erfolgt die Evaluation der Verwaltungsstrukturreform unter dem Gesichtspunkt der Effektivität und Effizienz sowie der Wirkungen auf die internen und externen Anspruchsgruppen. Die Verhältnisse in der SBV vor Umsetzung der Verwaltungsstrukturreform werden dabei berücksichtigt und vergleichend ausgewiesen.

Das Kapitel legt zunächst dar, wie sich die VSR auf die Landesverwaltung im Allgemeinen und die SBV im Speziellen ausgewirkt hat. Daran anknüpfend wird die Wirkung der Verwaltungsstrukturreform auf die SBV anhand von drei Schwerpunktthemen bewertet.

3.2.1 Eckpunkte

Mit der Verwaltungsstrukturreform wurde die Landesverwaltung Baden-Württemberg auf allen Ebenen grundlegenden Veränderungen unterzogen. Die Hauptziele der 2005 in Kraft getretenen

VSR waren zum einen Kosteneinsparungen in der Verwaltung und zum anderen eine Modernisierung der Verwaltung nach dem Subsidiaritätsprinzip. Im Einzelnen wurden von der Landesregierung folgende Reformziele benannt:

- Wirksamere und wirtschaftlichere staatliche Aufgabenerledigung
- Verwirklichung der Einheit der staatlichen Verwaltung
- Abbau von Standards und Erweiterung des kommunalen Handlungsspielraums
- Steigerung der Bürgernähe
- Beschleunigung von Verwaltungsverfahren.

Die Verwirklichung dieser Ziele wurde durch eine grundlegende Neustrukturierung sowie durch Einsparungen, die sogenannte Effizienzrendite, angestrebt.

Die Neustrukturierung der Landesverwaltung folgte dem Prinzip der konzentrierten Dreistufigkeit, d.h. die Wahrung eines dreistufigen Verwaltungsaufbaus bei Stärkung der bündelnden Behörden. Dieses Strukturkonzept wurde durch drei Unterziele weiter konkretisiert:

- Integration vollziehender und beaufsichtigender Landesoberbehörden in die staatliche Mittelinstanz
- Weitgehende Kommunalisierung insbesondere von Vollzugs- und Genehmigungsaufgaben bei den unteren Landesbehörden
- Zusammenfassung von Behörden mit Fach- und Serviceleistungen, ggf. in betrieblicher Organisationsform.

Die Realisierung des Prinzips konzentrierter Dreistufigkeit führte vorrangig zur Auflösung oder Integration von Sonderbehörden. In der Regel wurden die Landesoberbehörden und die höheren Sonderbehörden in die vier RPen und die unteren Sonderbehörden in die 35 Landratsämter und neun Bürgermeisterämter der kreisfreien Städte integriert. Einzelne Behörden wurden, bei Wahrung der landesweiten Zuständigkeit, als sogenannte Vor-Ort-Lösung jeweils in ein RP integriert, so z.B. das Landesgesundheitsamt oder das Landesamt für Flurneuordnung und Landentwicklung.

350 von 450 Sonderbehörden wurden durch die VSR aufgelöst oder integriert. Die Verlagerung der Aufgabenwahrnehmung führte in den RPen und den Landrats- sowie Bürgermeisterämtern zu einem deutlichen Anstieg der Zahl der Beschäftigten. So wuchs die Zahl in den RPen um 200

bis 400 Prozent,⁸ für die LRÄ kann ein Anstieg um 40 bis 50 Prozent verzeichnet werden. Dadurch wurden hohe Anforderungen an die Abteilungs- und Referatsleitungen gestellt. Durch die strukturelle Neuordnung sollten vor allem Einsparpotentiale realisiert werden, die im hergebrachten Aufbau nicht ausgeschöpft werden konnten. Insbesondere die Personalkosten sollten durch die Reform „drastisch reduziert werden“.⁹

Bei den UVB erfolgten die Einsparungen für das Erwirtschaften einer Effizienzrendite durch Kürzungen der, für die integrierten Aufgaben erstatteten, Ausgleichsmittel. So wurden die pauschalen Ausgleichsmittel für die neuen Aufgabengebiete bis zum Jahre 2011 sukzessiv um insgesamt 20 Prozent gekürzt.¹⁰ Darüber hinaus mussten die Landratsämter in den eingegliederten Behörden 160 Stellen des höheren Dienstes einsparen (§ 2 Abs. 1 StHG). Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass die Stellen des höheren Dienstes trotz der organisatorischen Anbindung in den Landrats- und Bürgermeisterämtern weiter beim Land geführt werden. Diese „Zwitterstellung“ wurde auch öffentlich kontrovers diskutiert.

Auch den RPen wurden im Rahmen der VSR Stelleneinsparungen in den eingegliederten Bereichen auferlegt (§ 2 Abs. 1 S. 1 StHG). Dies wurde damit begründet, dass die RPen in den vergangenen Jahren nachgewiesen hätten, „dass sie in der Lage sind, durch strukturelle Veränderungen im Inneren harte Einschnitte vor allem im Personalbereich zu meistern, ohne an Leistungskraft einzubüßen.“¹¹

Aus Tabelle 3-1: Stelleneinsparungen der Regierungspräsidien, die den jährlichen Stellenabbau in den RPen darstellt, lässt sich entnehmen, dass in den fünf für die Erwirtschaftung der Effizienzrendite als Maßstab angelegten Jahren, in der Summe über 1.000 Stellen weggefallen sind. Die Stelleneinsparungen rührten allerdings nicht nur aus der VSR, sondern auch aus anderen Einsparprogrammen her; Daten zum fachbereichsspezifischen Stellenabbau liegen nicht oder nur eingeschränkt vor.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Summe	141,0	204,0	199,0	206,0	140,0	144,5	149,5	129,0	32,5

Tabelle 3-1: Stelleneinsparungen der Regierungspräsidien

⁸ Regierungspräsidiumsübergreifend ist die Zahl der Stellen durch die Reform um den Faktor 3,7 angewachsen.

⁹ Innenministerium Baden-Württemberg (Hg.) (2004): Die neue Verwaltungsorganisation in Baden-Württemberg, Stuttgart, S. 11.

¹⁰ Siehe zur Dynamisierung der Ausgleichszahlung und zur Berechnung des für die Zuweisung herangezogenen Basiswerts Innenministerium Baden-Württemberg (2004): Die neue Verwaltungsorganisation in Baden-Württemberg, Stuttgart, S. 78 ff.

¹¹ Innenministerium Baden-Württemberg (2004): Die neue Verwaltungsorganisation in Baden-Württemberg, Stuttgart, S. 12.

Die VSR wurde bereits in zahlreichen wissenschaftlichen Beiträgen diskutiert.¹² Da ein Großteil dieser Beiträge in einem Zeitraum weniger Jahre nach dem Inkrafttreten der Reform erschienen ist, stehen dort Deskription und Bewertung der Reformdurchsetzung im Vordergrund, nicht aber der Regelungswirkungen (Performanz- und Outcome-Evaluation). Eine solche Wirkungsbewertung liegt mit abgeschlossenen Evaluationen aus dem politischen und administrativen Bereich vor. So führte die Landesregierung Baden-Württemberg bereits Anfang des Jahres 2007 eine Evaluation der VSR durch. Die Evaluation basierte in erster Linie auf Stellungnahmen von Anspruchsgruppen und betroffenen Organisationseinheiten. In einem Fazit kommt die Landesregierung zu dem Schluss, dass die verfolgten Ziele „ganz überwiegend“ erreicht worden sind.¹³ Optimierungsbedarf wurde, begleitet von entsprechenden Nachsteuerungen, nur bei der unteren Schulverwaltung, der oberen Flurneuordnungsverwaltung und dem Bereich Forst gesehen. Ein insbesondere fachbereichsspezifisch abweichendes Bild wurde in den Stellungnahmen der Anspruchsgruppen gezeichnet.

Evaluert wurde auch, ob die Einsparziele der VSR realisiert werden konnten. Die Landkreise vermeldeten im Jahr 2011, dass eine Effizienzrendite von 19,7 Prozent, vor allem durch Einsparungen beim Personal und bei der Behördenunterbringung, erwirtschaftet wurde.

Parallel zur regierungsinitierten Evaluation führten die damaligen Oppositionsfraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen separate Anhörungen durch, in denen eine kritische Bewertung der Reform überwog.

Für den Bereich der SBV wird im folgenden Abschnitt näher dargestellt, inwieweit die skizzierten übergreifenden Aussagen zur Evaluation der VSR Gültigkeit für den Bereich der SBV haben. In diesem Zusammenhang wird auch die erbrachte Effizienzrendite thematisiert.

3.2.2 Veränderungen im Bereich der SBV

Die VSR bewirkte auch für den Bereich der SBV eine grundlegende Neuordnung. Zunächst wird überblickshaft die Aufbauorganisation der SBV vor der Reform dargestellt, da die Vorbereitungshandlungen für die VSR zu einem Zeitpunkt begannen, zu dem sich die SBV noch in der Umsetzung einer zum 1. Januar 2003 in Kraft getretenen Strukturreform befand.

¹² Siehe exemplarisch Bogumil, Jörg/ Ebinger, Falk (2005): Die große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg, Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW, Ibbenbüren 2005; Reiners, Markus (2008), Verwaltungsstrukturreform in den deutschen Bundesländern, Radikale Reformen auf Ebene der staatlichen Mittelebene, Wiesbaden.

¹³ Gesetzesentwurf Verwaltungsstrukturreformweiterentwicklungsgesetz, S. 1.

Mit dieser Reform aus dem Jahr 2003 wurde die zuvor netzweise Aufbauorganisation mit fünf Autobahnbetriebsämtern und 20 Straßenbauämtern abgelöst und eine Konzentration der Zuständigkeiten auf Ebene von 18 sogenannten „integrierten Straßenbauämtern“ in die Wege geleitet. In den integrierten Straßenbauämtern erfolgte in Kooperation mit den RPen eine straßenklassenübergreifende Bearbeitung des gesamten Aufgabenspektrums der SBV. Die „integrierten Straßenbauämter“ wurden formell den RPen unterstellt. Das für die BAB zuständige Landesamt für Straßenwesen wurde aufgelöst. Ein Teil der Aufgaben aus dem Landesamt ging in die LST als unterstützende „straßentechnische Fachbehörde“ über, die dem RP Stuttgart angegliedert wurde.

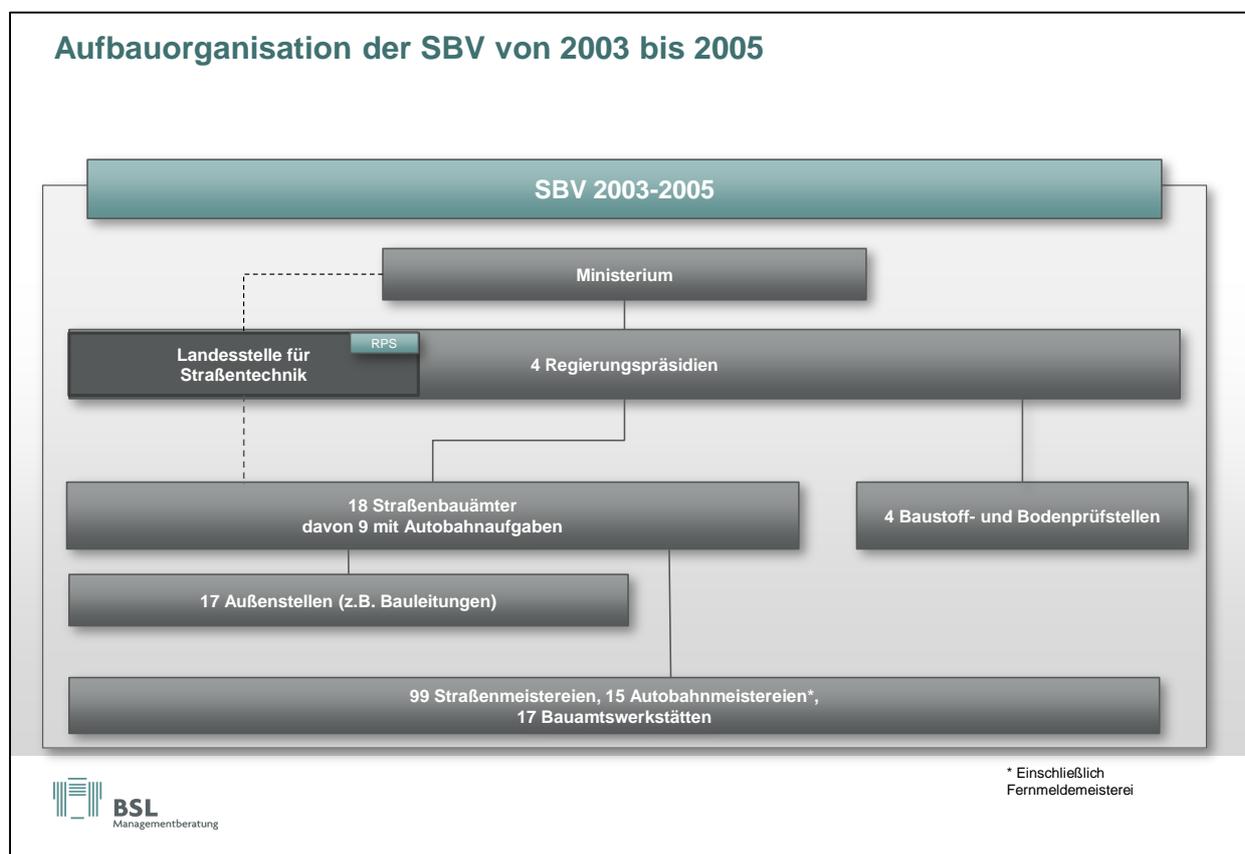


Abbildung 3-11: Aufbau der SBV von 2003 bis 2005

Mit der VSR 2005 wurde die zuvor bestimmende Straßenbauamtsstruktur aufgelöst. Von der Reformleitlinie, untere Sonderbehörden in die SLK zu integrieren, wurde im Bereich der SBV abgewichen. Aufgaben der Straßenbauämtern wurden sowohl den RPen als auch den Landrats- und Bürgermeisterämtern zugewiesen. Im Einzelnen wurden folgende Zuständigkeiten festgelegt:

- Die Aufgabenfelder Planung, Bau und Erhaltung für die Bundesfern- und Landesstraßen wurden den RPen überantwortet.
- Darüber hinaus wurde den RPen auch die Aufgabe des Betriebs und der Unterhaltung der BAB zugewiesen.
- Unterhaltungs- und Betriebsaufgaben an Bundes- und Landesstraßen wurden mit der Reform den SLK als UVB zugewiesen.
- Die Aufgaben der SBV für die Kreisstraßen, die zuvor von den Straßenbauämtern in technischer Verwaltung für die LK wahrgenommen wurden, fielen mit deren Auflösung an die Landkreise zurück.

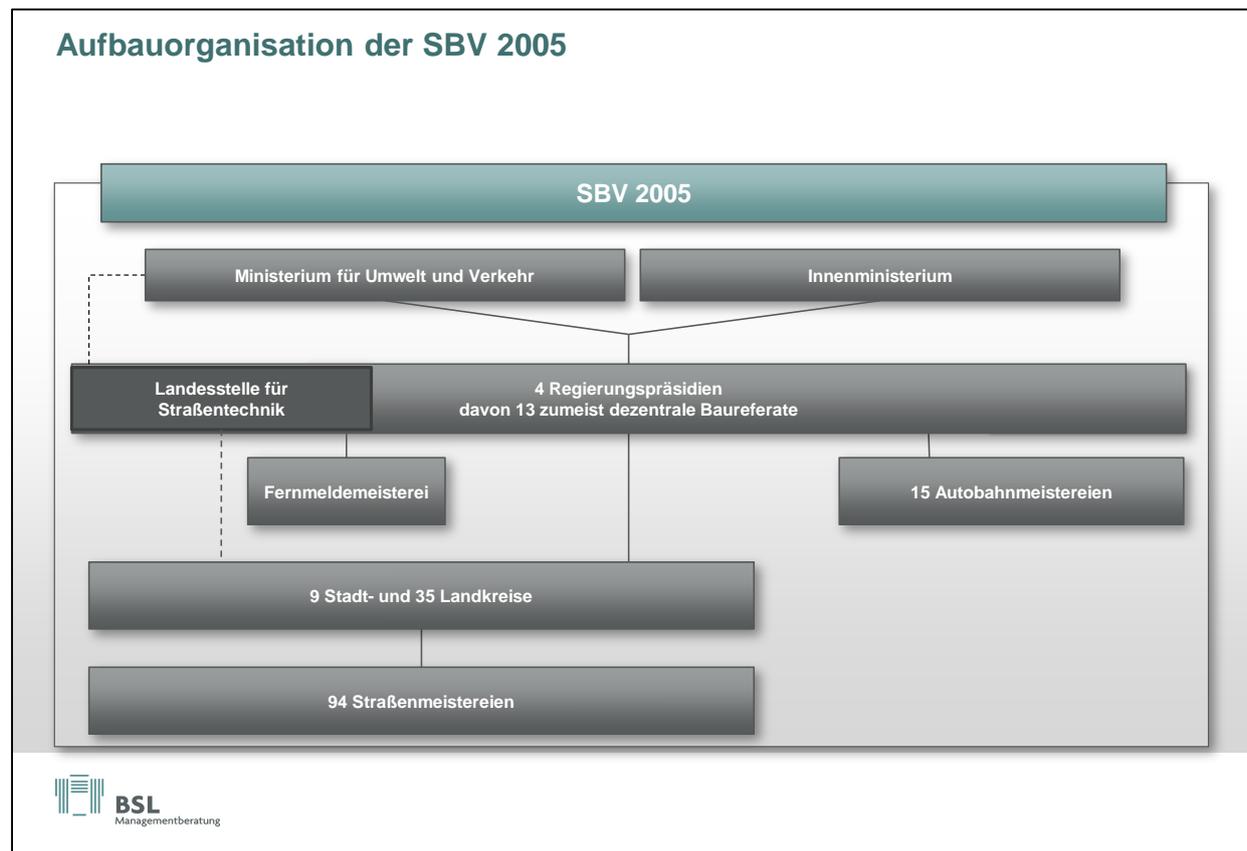


Abbildung 3-12: Aufbau der SBV im Jahr 2005

Gegenüber dem Aufbau vor der VSR, in welchem eine Aufstellung in der Fläche durch 18 Straßenbauämter und zwölf nachgeordnete Dienststellen gewährleistet wurde, ist eine erhöhte örtliche Konzentration der SBV in den Bereichen Planung und Bau, durch vollständige Integration der Aufgaben in die Regierungspräsidien, festzustellen.

Für das Aufgabenfeld Unterhaltung und Betrieb der BAB erfolgte eine Konzentration durch Zusammenführung der Betriebsaufgaben von neun integrierten Straßenbauämtern mit Autobahnaufgaben am Sitz der vier RPen. Eine gegenläufige Entwicklung ist hingegen für die Unterhaltung der Bundes-, Landes- und Kreisstraßen zu verzeichnen. Hier brachte die Reform durch die Verlagerung der Zuständigkeit von den 18 Straßenbauämtern auf 44 SLK eine deutliche Dekonzentrationswirkung mit sich. Die zuvor im RPS angesiedelte LST wurde bei gleichbleibender Verortung in Stuttgart und im Wesentlichen unveränderten Aufgaben in das Regierungspräsidium Tübingen integriert.

Die strukturellen Veränderungen wurden auch im Bereich der SBV von Einsparungen begleitet.

- Den Landkreisen wurden die Ausgaben für die neuen Aufgaben im Bereich des Straßenbetriebs und der Straßenunterhaltung pauschal über das Finanzausgleichsgesetz erstattet. Wie in anderen Verwaltungsbereichen auch, wurden die Erstattungen bis 2011 sukzessiv um insgesamt 20 Prozent gekürzt.
- Die Kürzungen schlossen teilweise auch, die nicht über den Finanzausgleich erstatteten, Zweckausgaben des Betriebsdienstes mit ein. Ein Umstand, der in den Folgejahren zwischen Vertretern der Kommunen und der Landesregierung mehrfach diskutiert wurde.
- Über Stelleneinsparungen bei den RPen wurden auch deren Straßenbauabteilungen für die Erwirtschaftung der Effizienzrendite herangezogen.

3.2.3 Auswirkungen auf die SBV

Evaluationen von Verwaltungsstrukturreformen erfordern eine komplexe analytische Architektur, insbesondere im Hinblick auf zahlreiche intervenierende Faktoren, einschließlich der großen Zahl von Organisationseinheiten die durch Verwaltungsreformen unmittelbar betroffen sind.¹⁴ Für die Evaluation der VSR 2005 wurde aus diesem Grund zunächst betrachtet, welche intervenierenden Einflüsse auf die Handlungsfähigkeit (Performanz-Evaluation) und die Handlungsergebnisse (Outcome-Evaluation) der SBV einwirkten. Die Klärung dieser Einflüsse soll einen Beitrag dazu leisten, die Ursachen von beobachtbaren Veränderungen in der SBV seit 2005 einzuordnen.

Zu berücksichtigen sind zunächst Einflüsse, die insbesondere in der kurzen Frist große Wirkungen auf die Leistung der SBV entfaltet haben. Hierzu sind z.B. Volumenerhöhung im Rahmen

¹⁴ Kuhlmann, Sabine (2009: Die Evaluation von Institutionenpolitik in Deutschland, Verwaltungsmodernisierung und Wirkungsanalyse im föderalen System, in: Widmer, Thomas/ Beywl, Wolfgang et al. (Hg.), Evaluation. Ein systematisches Handbuch, Wiesbaden 2009, S. 372 ff.

von Sonderprogrammen oder Witterungsbedingungen zu zählen. So können ein oder mehrere besonders langanhaltende kalte Winter zu deutlich erhöhten Erhaltungs- und Unterhaltungsaufwänden (Winterdienst) führen und die SBV entsprechend in Anspruch nehmen. Zudem ist eine große Verwaltungsreform mit beträchtlichen Umstellungsaufwänden verbunden, die etwa aus dem Wechsel von Personal, Gebäuden und IT-Anbindung herrühren können. Sie sind i.d.R. mit Prozessen der organisationalen Sozialisation und der Optimierung von Abläufen verbunden. Zehn Jahre nach Inkrafttreten der Reform kann eine Trübung der Bewertung durch derlei Einflüsse inzwischen weitgehend ausgeschlossen werden. Allerdings zeigten die im Rahmen der Untersuchung durchgeführten Fachgespräche immer wieder, dass die Gesprächspartner insbesondere persönliche Kontakte aus gemeinsamer Straßenbauamtszeit als abstimmungsvereinfachend erachteten und die altersbedingte Fluktuation als problematisch für bestehende Schnittstellen werteten.

Zu berücksichtigen sind darüber hinaus Einflüsse, die sich erst nach mittlerer bis langer Frist manifestieren. Exemplarisch sei auf den erhöhten Erhaltungsaufwand an Straßen und Bauwerken verwiesen, mit dem die jetzige SBV konfrontiert ist. Die zeitliche Ballung dieser Erhaltungsaufwände ist zum einen durch eine langanhaltende Unterfinanzierung der Erhaltung bedingt, zum anderen auf intensive Bauphasen in den 1960er und 1970er Jahren, in Verbindung mit ähnlichen Lebenszyklen der Straßeninfrastruktur, zurückzuführen.¹⁵

Aus ähnlich gelagerten Gründen lassen sich Leistungen der SBV teils erst mit zeitlicher Verzögerung abschließend bewerten. Dies gilt für den Bereich der Straßenunterhaltung z.B. dann, wenn durch andauernd mangelhafte Unterhaltung von Entwässerungsanlagen Schäden an Bauwerken auftreten. Noch schwieriger ist die Wirkungsbewertung bei mittelintensiven Planungsvorhaben, bei denen sich der Zeitraum von Vorplanung bis hin zur Übergabe des Bauprojekts an den Betriebsdienst deutlich über ein Jahrzehnt erstrecken kann.

Angesichts dieser Verzerrungseffekte ist folglich mit besonderer Vorsicht von etwaigen Straßen- und Bauwerksschäden und auftretenden Mängeln in Planung und Bau auf die VSR und ihre Wirkung zu schließen.

Eine quantitative Bewertung der nur exemplarisch skizzierten Faktoren, die die Performanz der SBV bestimmen, ist allerdings angesichts der verfügbaren Datenbasis kaum möglich. Dies ist unter anderem auch darauf zurückzuführen, dass die Neuen Steuerungsinstrumente in der SBV noch immer in der Einführung befindlich sind.

¹⁵ Siehe Rechnungshof Baden-Württemberg (2009), Ansätze für ein optimiertes Erhaltungsmanagement bei Landesstraßen, Beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung, S. 9 ff.

Die Bewertung der VSR orientiert sich, den skizzierten Einflüssen und der verfügbaren Datenbasis Rechnung tragend, maßgeblich an Synergien und Problemfeldern die dauerhaft formuliert und in ihrer Verursachung der Verwaltungsreform sehr stark oder stark zurechenbar sind. Diese sind die:

- Ausführung des Betriebs und der Unterhaltung durch die unteren Verwaltungsbehörden,
- Stärkung der Bündelfunktion sowie
- die Erwirtschaftung der Effizienzrendite.

3.2.3.1 Ausführung des Straßenbetriebs und der Straßenunterhaltung durch die unteren Verwaltungsbehörden

Das in der öffentlichen Debatte vorrangig thematisierte Problemfeld der SBV, das aus der VSR erwachsen ist, ist die Wahrnehmung der Betriebs- und Unterhaltungsaufgaben an Bundes- und Landesstraßen durch die SLK. Die Aufgabenwahrnehmung in ihrer derzeitigen Gestalt wird nicht nur von vielen externen Anspruchsgruppen kritisiert. Mit variierenden Argumentationen, wird die Kritik auch in den Organisationseinheiten der SBV vorgebracht.¹⁶ Gefordert wird den SLK entweder die Betriebs- und Unterhaltungsaufgaben an Bundes- und Landesstraßen zu entziehen oder aber das Aufgabenspektrum der UVB, bspw. durch Übertragung der Erhaltungsaufgaben, zu erweitern.

Zentraler Kritikpunkt ist die, durch die VSR herbeigeführte, Trennung von Unterhaltungs- und Erhaltungsaufgaben. Diese Trennung habe aufgrund von Problemen bei der Abgrenzung der Aufgabengebiete zu intensiven Abstimmungserfordernissen geführt. Noch schwerer wiegen die u.a. in Interviews geäußerten Kritikpunkte, dass die RPen durch ein Unterlassen dringend benötigter Erhaltungsmaßnahmen erhebliche Mehraufwände in der Unterhaltung befördern. Demgegenüber wird den UVB attestiert, durch unzureichende Ausführung der Unterhaltungsaufgaben zu einer substanziellen Verschlechterung von Straßen und Bauwerken beizutragen.

Zum Teil in Anknüpfung an diese Schnittstellenproblematik werden weitere Argumente geltend gemacht:

- Die SBV sei auf Ebene der UVB zersplittert und in ihren Einheiten zu klein. Aus diesem Grund mangle es an nötigem Spezialwissen, ein Ressourcenausgleich sei erschwert und die Bezirke der nachgeordneten Meistereien seien zum Teil unwirtschaftlich klein.

¹⁶ Siehe exemplarisch die Stellungnahmen der Kommunalen Vertretungen zusammengefasst in Bericht der Landesregierung nach § 179 Abs. 1 VRG, Drs. 14/1740, S. 12 f.

- Hinsichtlich der Haushaltsführung lägen Hinweise vor, wonach die UVB die Haushaltsmittel teilweise zu Gunsten des Kreises zweckentfremden würden.
- Zugleich sei die Steuerung und fachaufsichtliche Kontrolle der UVB signifikant erschwert, insbesondere, weil diesen mit dem Landrat ein politischer Amtsträger vorstünde. Zu häufig sei das Verwaltungshandeln auch deshalb von politischen Impulsen bestimmt.
- Insgesamt sei durch die getrennte Aufgabenwahrnehmung von Unterhaltung und Erhaltung eine Schnittstelle entstanden, die zu hohen und dauerhaften Abstimmungsbedarfen geführt habe.

ZWISCHENERGEBNIS

Hinweise für eine Mittelverwendung, die die Kreishaushalte flächendeckend gegenüber Bund und Land bevorteilt, konnten im Rahmen der OWU nicht festgestellt werden. So konnten z.B. bei den Gemeinkostenanteilen keine deutlichen Unterschiede bezogen auf die jeweiligen Straßenklassen festgestellt werden (vgl. Abbildung 3-13).



Abbildung 3-13: Gemeinkostenanteile im Straßenbetriebsdienst nach Straßenklassen

Die Kostenanteile im Direkt- und Gemeinschaftsaufwand weisen in der Gegenüberstellung von LuKAS-Daten und Mittelverwendungsnachweisen allerdings große Unterschiede auf. Bislang wurden dem Land wichtige Daten für die Ermittlung der Gemeinkostenanteile (Betriebsdienst-daten Kreisstraßen) nicht zur Verfügung gestellt. Dadurch ist die Kontrolle der Mittelverwendung deutlich eingeschränkt.

Durch die Schnittstelle zwischen Erhaltung und Unterhaltung sind der SBV zusätzliche Abstimmungsaufwände entstanden. Die Trennung der Aufgaben hat eine Anreiz- und Verantwortungsstruktur geschaffen, die eine effiziente Wahrnehmung der Aufgaben erschwert. Zugleich gilt aber, dass die Schnittstelle zwischen Unterhaltung und Erhaltung in der SBV unterschiedlich eingeschätzt wird. Insbesondere in den, für den Betrieb zuständigen Referaten 45 der RPen und den UVB wird die Schnittstelle als weniger problematisch geschildert, als dies – bisweilen auch in der Presse und veröffentlichten Stellungnahmen – dargestellt wird. Eine maßgebliche Bedeutung scheint dabei dem Verhältnis zwischen UVB und den zuständigen Einheiten der RPen zuzukommen sowie z.T. dem Entstehen informeller Verfahrensregelungen („hat sich eingespielt“). In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass die UVB in unterschiedlichem Ausmaße Erhaltungsmaßnahmen im Auftrage der RPen durchführen.

Eine erhöhte Bürgernähe durch die Wahrnehmung der Betriebs- und Unterhaltungsaufgaben in den SLK konnte nicht festgestellt werden. In den Fachgesprächen wurde häufig zum Ausdruck gebracht, dass die regionalen Anspruchsgruppen den durch die VSR wirksam gewordenen Aufbau der SBV nicht internalisiert hätten und über die Zuständigkeiten der jeweiligen Einheiten im Unklaren seien.

Die Gesamtsteuerung des Betriebs und der Unterhaltung auf Bundes- und Landesstraßen ist durch die Verlagerung der Zuständigkeit auf 35 Stadt- und neun Landkreise erschwert. Die bedarfsangemessene Finanzierung der Aufgaben ist auch aufgrund der Kleinteiligkeit der Aufgabenwahrnehmung problematisch. Weiterführende Darstellung zur Wahrnehmung der Aufgaben des Betriebs und der Unterhaltung finden sich in Kapitel 4.2.

3.2.3.2 Bündelungsfunktion

Als besonders positiver Effekt der VSR wird von unterschiedlichen Anspruchsgruppen, insbesondere den RPen und den SLK, die Stärkung der Bündelungsfunktion herausgestellt. Eine solche Stärkung habe sich für den Bereich des Straßenbaus u.a. durch die Integration der Straßenbauämter in die RPen, sowie in die Landrats- und die Bürgermeisterämter ergeben.

Die Bündelungsfunktion resultiert aus einer gemeinsamen Bearbeitung ressortübergreifender Themen. Sie kann sich dann entfalten, wenn von verschiedenen Seiten her „aus dem Blickwinkel

und mit den Mitteln unterschiedlicher Fachbereiche und aus unterschiedlichen Interessen heraus" Probleme bearbeitet werden.¹⁷ Hinsichtlich der postulierten Stärkung der Bündelungsfunktion durch Aufgabenintegration bedarf es einer differenzierten Sichtweise. Entscheidend ist, „dass die vielfältigen Zuständigkeiten [...] nicht lediglich nach Art einer bloßen Bürogemeinschaft addiert, sondern aufgrund ihrer sachlichen Abhängigkeiten auch in der verwaltungstechnischen Abwicklung durch Mittel der institutionellen und funktionellen Organisation“ in effizienz- und effektivitätssteigernder Weise „miteinander verflochten“ sind.¹⁸

ZWISCHENERGEBNIS

Im Hinblick auf die postulierte Stärkung der Bündelungsfunktion der RPen ist für den Bereich des Straßenbaus in Rechnung zu stellen, dass bereits vor der VSR substanzielle Straßenbauaufgaben in den bündelnden RPen angesiedelt waren. Dies wird bei einem Vergleich, der für den Straßenbau zuständigen Abt. 4 des Regierungspräsidiums vor und nach der Reform deutlich. In der internen Aufbauorganisation der Abt. 4 hat die VSR nur zu der zusätzlichen Gründung von (Straßen)Baureferaten geführt. Auch der personelle Zuwachs in der Abt. 4 der RPen ist mehrheitlich bei den 2005 neu entstandenen Baureferaten zu verzeichnen.¹⁹ Weitere bedeutende referatsinterne Entwicklungen sind die Übernahme operativ steuernder Aufgaben durch das für den Straßenbetrieb zuständige Referat 45 sowie die Integration der Baustoff- und Bodenprüfstelle in das Aufgabengebiet der Referate 42 der RPen.

Im Bereich der SBV liegen abteilungsinterne und -externe Abstimmungsbedarfe besonders im Bereich der Planung mit Planfeststellungserfordernis vor. Für die Planungen ist allerdings zu konstatieren, dass diese bei notwendigem Planfeststellungsverfahren, bereits vor der VSR in den RPen erfolgten und somit für diese die Bündelungsfunktion bereits wirksam war. Kritisch wird mitunter vorgebracht, dass aufgrund der stellenmäßigen Größenzunahme der RPen und der Landratsämter im Zuge der Reform, die Ressourcensteuerung und die Verwirklichung der Bündelungsfunktion erheblich erschwert wurden. Anhaltspunkte für diese These haben sich in der OWU nicht ergeben.

Auf Ebene der SLK wurde eine umfassende Aufgabenwahrnehmung durch die vollständige Integration von Straßenbauaufgaben an den Kreisstraßen in die Landrats- und Bürgermeisteräm-

¹⁷vgl. Wehling, Hans-Georg (1996): Geschichte, Aufgaben und Bedeutung der Regierungspräsidien, in: Widmaier, Kurt (Hg.), Festschrift für Max Gögler, S. 41.

¹⁸ Wagener, Frido (1982): Die Regierungsbezirke im Gesamtaufbau der Verwaltung, in: Verwaltungsarchiv, S. 165 f.

¹⁹ Siehe exemplarisch Regierungspräsidium Karlsruhe (2004): Verwaltungsstruktur der künftigen Abteilung Straßenwesen und Verkehr, S. 3.

ter realisiert. Für die zusätzlich in den Zuständigkeitsbereich der SLK verlagerten Unterhaltungsaufgaben an Bundes- und Landesstraßen, die in geringerem Maße fachübergreifende Abstimmungen erfordern, können nur leichte Bündelungseffekte festgestellt werden.

Folglich gilt, dass die Bündelungsfunktion der RPen für den Bereich der SBV bereits vor der Verwaltungsreform 2005 weitgehend wirksam war und durch die Verwaltungsreform zusätzlich gestärkt wurde. Dazu wurde 2005 die Bündelungsfunktion der Landratsämter für die Ebene der UVB gestärkt. Dabei ist die Bündelungsfunktion sowohl bei den Regierungspräsidien, als auch bei den Landratsämtern nicht nur auf Straßenbauvorhaben beschränkt. Straßenbauprojekte werden auch z.B. in den Bereichen Forst, Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt gesamtheitlich gewürdigt.

3.2.3.3 Effizienzrendite

Zweite Säule der VSR sind die auferlegten Einsparungen, die zum Erwirtschaften einer Effizienzrendite führen sollten. Die mit der VSR angestrebte Effizienzrendite ist dann realisiert, wenn trotz auferlegter 20-prozentiger Einsparungen die Effektivität der Aufgabenwahrnehmung nicht abgenommen hat. Beide Dimensionen der Effizienzrendite sind im Folgenden zu betrachten. Da Einsparungen insbesondere bei den Personalkosten zu erzielen waren, konzentrieren sich nachfolgende Ausführungen vorrangig auf diese Kostengruppe.

ZWISCHENERGEBNIS

Für den Bereich der Straßenbauverwaltung liegt bislang keine gesonderte Ermittlung vor, in welcher Höhe und auf welchen Ebenen das Effizienzziel erreicht wurde. Für die UVB gilt:

- Daten zum Verwaltungspersonalbestand der SLK sind nicht verfügbar, auch Angaben zu Aufwandsanteilen, die spezifisch für Landesaufgaben entstehen, liegen nicht vor.
- Der fachbereichsspezifische Beitrag zur Verwirklichung von Einsparungen kann somit für die UVB nicht angegeben werden.
- In der Qualität und Quantität der Aufgabenwahrnehmung kann für den von den UVB zu erbringenden Betriebsdienst festgestellt werden, dass gehäuft ein Unterlassen von Unterhaltungsleistungen („Konzentration auf die Verkehrssicherungspflicht“) festzustellen ist.
- Diese Einschränkung der Leistungserbringung kann aber auch auf (preisbereinigt) sinkende Mittelansätze für die Unterhaltung der Bundes- und Landesstraßen nach Abschluss der Einsparungen aus der VSR zurückzuführen sein. In den Straßenbaueinheiten der SLK bestehen Engpässe insbesondere aufgrund der oftmals geringen Größe der Organisationseinheiten.

- Für die UVB lässt sich folglich keine belastbare Aussage zum Beitrag der SBV zur Erwirtschaftung einer Effizienzrendite leisten.

Im Zeitraum für die Ermittlung der Effizienzrendite von 2005 bis 2011 wurde in den Abt. 4 der RPen sowie der LST der Personalbestand um zwölf Prozent reduziert. Die Stelleneinsparungen führten in den Abt. 4 der RPen zu personellen Engpässen.

3.2.4 Ergebnis

Durch die VSR wurde die SBV nach Maßgabe eines landesverwaltungsweiten Strukturkonzepts neu geordnet. Die besonderen fachlichen Belange der SBV wurden im Rahmen der VSR nur in der Umsetzungsphase berücksichtigt. Bezüglich der Einsparauflagen war die politische Zielsetzung, dass diese durch verwaltungsinterne Optimierungen kompensiert würden, also nicht zu einer geringen Effektivität der Aufgabenwahrnehmung führen.

Die nachfolgenden Regierungen in Baden-Württemberg haben sich in ihren Koalitionsverträgen darauf verständigt, eine Neuordnung der SBV zu prüfen. Im Rahmen gesetzlicher Folgeeregungen zur VSR erfolgte aber keine grundlegende Reform.

Die Bewertung der VSR für den Bereich des Straßenbaus fällt zehn Jahre nach der Reform ambivalent aus:

- Für die von den unteren Verwaltungsbehörden wahrgenommenen Landesaufgaben der SBV (Betrieb und Unterhaltung der Bundes- und Landesstraßen) wurde die Gesamtsteuerung erschwert. Mit der Verlagerung der Wahrnehmung von Unterhaltungsaufgaben auf die Stadt- und Landkreise wurde eine zwischen RPen und SLK verlaufende abstimmungsintensive Schnittstelle der Aufgabenfelder Unterhaltung und Erhaltung geschaffen. Die daraus resultierenden zunächst großen Abstimmungsaufwände konnten inzwischen reduziert werden.
- Ob das Ziel einer 20-prozentigen Effizienzrendite erreicht wurde, kann mit der verfügbaren Datenbasis für die gesamte SBV nicht umfassend beurteilt werden.
- Die Bündelungsfunktion der RPen war für den Bereich der SBV bereits vor der Verwaltungsreform 2005 weitgehend wirksam und wurde durch die Verwaltungsreform zusätzlich gestärkt. Dazu wurde 2005 die Bündelungsfunktion der Landratsämter für die Ebene der unteren Verwaltungsbehörden gestärkt.

3.3 Anspruchsgruppen

Im Rahmen der Ist-Analyse wurde ein schriftliches Beteiligungsverfahren durchgeführt, um interne und externe Anspruchsgruppen in die Untersuchung miteinzubeziehen. Schriftlich befragt wurden im Rahmen des Beteiligungsverfahrens die

- beteiligten Behörden,
- (Interessen-)Vertretungen der Beschäftigten der SBV,
- Interessenvertretungen der Auftragnehmer der SBV
- sowie die Fraktionen des Landtags Baden-Württemberg.

Von den im Rahmen des Verfahrens beteiligten Gruppen, ist nur seitens der Landtagsfraktionen keine Stellungnahme eingegangen. Insgesamt wurden 37 Anspruchsgruppen schriftlich befragt, davon haben sich 19 mit schriftlichen Beiträgen an der Ist-Erhebung der OWU beteiligt.

Die Befragung umfasste die Themenblöcke „Projekt“, „Personal“, „Aufgabenwahrnehmung“, „Verwaltungsstrukturreform“, „Schnittstellen“ sowie weitere Aspekte der SBV.

BEHÖRDEN UND KOMMUNEN

Regierungspräsidien, Landkreis-, Städte- und Gemeindetag bekräftigten in ihren Stellungnahmen die Vorteile, die der SBV aus der derzeitigen Aufbauorganisation erwachsen.

Weitere Verbesserungen können aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände erzielt werden, wenn auch die Aufgabe der Erhaltung an die SLK übertragen werden, die betriebstechnische Tunnelüberwachung landesweit abgestimmt erfolgt und die Mittel für die Unterhaltung der Bundes- und Landesstraßen auskömmlich bereitgestellt werden.

Die RPen sehen in ihrer Stellungnahme Optimierungspotentiale vor allem bei der Unterhaltung der Bundes- und Landesstraßen durch die SLK. Verbesserungen zum Vergleichsjahr 2005 seien für diesen Bereich nicht festzustellen. Sehr problematisch bewerten die RPen die momentane Personalausstattung, diese stehe im Widerspruch zu der wachsenden Arbeitsbelastung.

BESCHÄFTIGTE

Im Rahmen des schriftlichen Beteiligungsverfahrens wurden sowohl die gesetzlichen Beschäftigtenvertretungen (Personalräte, Schwerbehindertenvertretungen sowie die Beauftragten für

Chancengleichheit) als auch Gewerkschaften um Stellungnahmen gebeten. Die Stellungnahmen waren sowohl innerhalb der Personalvertretungen als auch der Gewerkschaften unterschiedlich ausgeprägt.

Weitgehende Einigkeit besteht dahingehend, dass:

- die derzeitige Personalausstattung der SBV zum jetzigen Zeitpunkt nicht ausreichend ist und daraus eine sehr hohe Arbeitsbelastung für die Beschäftigten resultiert,
- deutliche Defizite sowohl in der Personalentwicklung als auch in der Personalgewinnung bestehen,
- die Wahrnehmung der Fachaufsicht über die SLK nicht ausreichend ist,
- vor allem Abläufe zu optimieren, nicht aber die bestehenden Strukturen anzutasten sind.

Große Unterschiede bestehen insbesondere bei der Bewertung der VSR als Ganzes und der Bündelungsfunktion der RPen und der SLK im Besonderen.

AUFTRAGNEHMER

Zu den Interessenvertretungen der Auftragnehmer zählen die Verbände der Bauindustrie und der freiberuflichen Ingenieure. In ihren Stellungnahmen stellen die Interessenvertretungen der Auftragnehmer fest, dass

- qualitative und kapazitive Mängel im Aufgabenbereich Planung bestehen,
- das Fachwissen der Verwaltung abnimmt und zunehmend zersplittert ist,
- die Bearbeitungszeiten häufig lang und der verwaltungsinterne Informationsaustausch mangelhaft sind,
- die VSR weder eine größere Bürgernähe hervorgebracht hat, noch Bündelungsvorteile erkennbar sind.

Einigkeit bestand auch dahingehend, dass

- in der Verwaltung eine stärkere Bündelung des Fachwissens nötig ist,
- Personalkapazitäten erhöht werden müssen,
- die Steuerung z.B. in Form eines Landesbetriebs optimiert werden muss.

4 KERNPROZESSE DER SBV

Die Kernaufgaben der SBV sind die investiven Bau- und Erhaltungsaufgaben sowie die baulichen und betrieblichen Unterhaltungsaufgaben auf Bundesfern- und Landesstraßen. Fachliche Querschnittsaufgaben werden durch die LST wahrgenommen.

4.1 Investive Bau- und Erhaltungsaufgaben

Investive Aufgaben werden für die Bundesfern- und Landesstraßen durch die RPen wahrgenommen. Zudem erfolgt eine Vergabe von Erhaltungsmaßnahmen an Stadt- und Landkreise im Umfang von 34 VZÄ im Jahr 2014. Wie im Folgenden dargelegt wird, unterscheiden sich die Zuständigkeiten und Abläufe bei investiven Maßnahmen in Abhängigkeit von der Kategorisierung der Maßnahme (Neu-, Aus-, Umbau oder Erhaltung) sowie der Baulastträgerschaft.

4.1.1 Neu-, Um- und Ausbau Bundesfernstraßen

Der Neu-, Um-, und Ausbau von Bundesfernstraßen fällt von den Aufgaben der Planung bis hin zur Bauüberwachung vorwiegend in die Verantwortung der Abt. 4 der RPen. Abt. 2 des MVI übernimmt im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung die Aufgaben der übergreifenden Projektkoordinierung und der Qualitätssicherung. Das BMVI steuert als verantwortliche Behörde strategisch über den Bundesverkehrswegeplan (BVWP) und das jeweils aktuelle Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen (FStrAbG). Die operative Steuerung erfolgt durch die Instrumente der fachlichen Genehmigung sowie der Freigabe der Finanzmittel.

Der Projektablauf und die einzelnen Prozessschritte (PS) des Neu-, Aus- und Umbaus von Bundesfernstraßen ist in Abbildung 4-1 dargestellt.

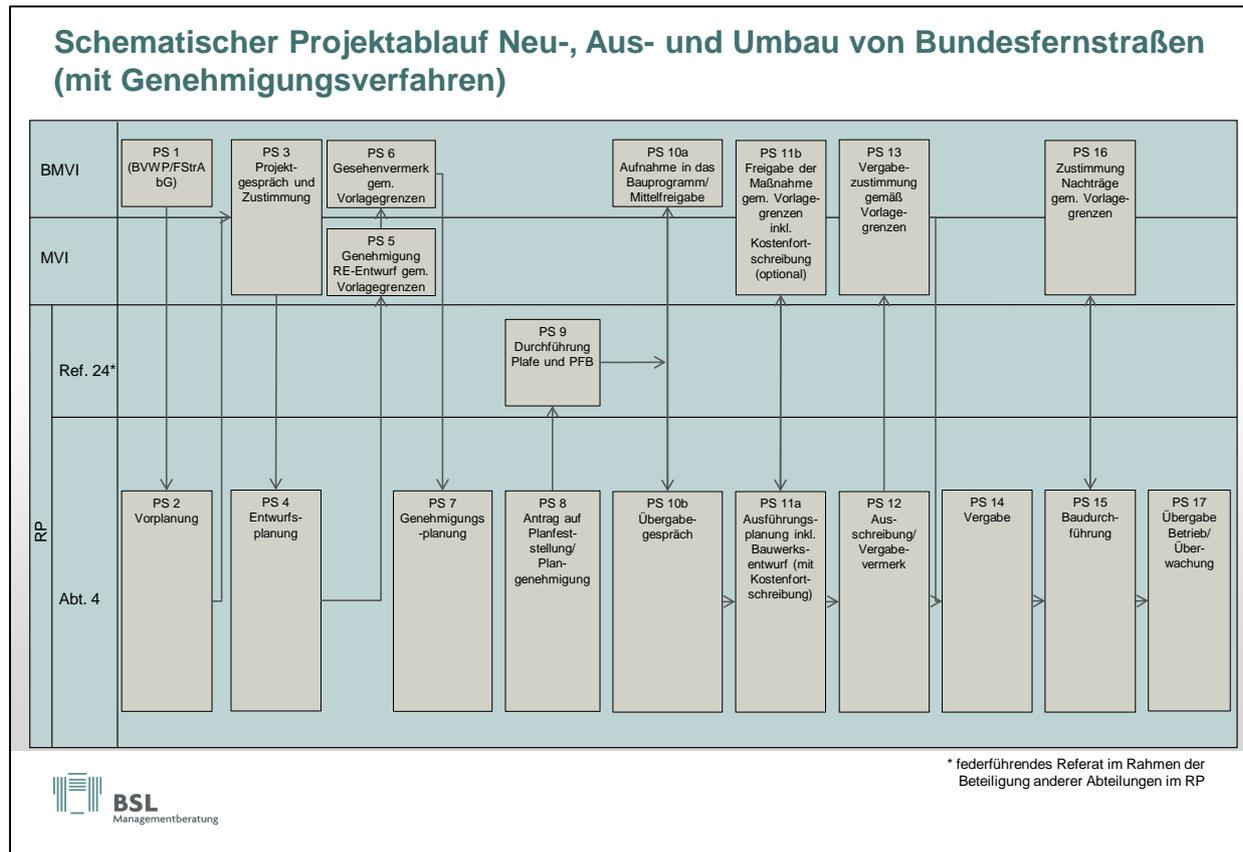


Abbildung 4-1: Schematischer Projektablauf Neu-, Aus- und Umbau von Bundesfernstraßen (mit Genehmigungsverfahren)

Auf der Grundlage des aus dem BVWP hervorgehenden und vom BMVI zu betreuenden gesetzlichen Bedarfsplans werden einzelne Neubaumaßnahmen geplant und gebaut (PS 1). Die Vorplanung (PS 2) dient der Linienfindung beim Neubau von Bundesfernstraßen. Sie erfolgt in der Regel im Rahmen eines Raumordnungsverfahrens (ROV) und schließt mit der Linienbestimmung ab. Die Verantwortung für die Vorplanung liegt bei den Abt. 4 der RPen. Im Rahmen der Vorplanung wird eine Vielzahl an Akteuren angehört, u.a.:

- Kreise/Städte und Gemeinden
- Träger öffentlicher Belange (u.a. Wasserwirtschaft, Flurbereinigung)
- Andere Planungsträger
- Öffentlichkeit und Bürgerinnen/Bürger
- Naturschutzverbände.

Auf Basis des ROV und der landesplanerisch festgelegten Linie wird auf Antrag durch das BMVI im Rahmen eines Linienbestimmungsverfahrens die Linienbestimmung vorgenommen. Das Ergebnis bildet die Grundlage für den Projektstart (PS 3) und den Ausgangspunkt für die Entwurfsplanung (PS 4). In der Entwurfsplanung wird die bestimmte Linie lage- und höhenmäßig konkretisiert. Der Vorentwurf dient zur verwaltungsinternen und fachtechnischen Prüfung. Er beinhaltet:

- einen Erläuterungsbericht
- den technischen Straßenentwurf (Lagepläne, Höhenpläne und Querschnitte)
- die schalltechnische Untersuchung und die Luftschadstoff-Untersuchung
- den landschaftspflegerischen Begleitplan
- die Kostenberechnung
- die wassertechnische Untersuchung
- ggf. weitere Gutachten zu Einzelproblematiken.

Die Entwurfsplanung wird in den Abt. 4 erarbeitet. Sie erfolgt unter Beteiligung weiterer Schnittstellenreferate in den RPen. Zentrale behördeninterne Schnittstellen bestehen zu den Abt. 5 sowie zu den Referaten 16 (Polizeirecht, Feuerwehr, Katastrophenschutz, Rettungsdienst) und den Referaten 21 (Baurecht, Raumordnung) der RPen, zu ForstBW (Abt. 8 des RPT bzw. des RPF), dem Landesamt für Denkmalpflege (Abt. 8 RPS) und der Landesanstalt für Geoinformation und Landentwicklung. Gemäß den Vorlagegrenzen wird die Vorplanung durch Abt. 2 des MVI geprüft und genehmigt sowie zur Erteilung der Zustimmung (Gesehen-Vermerk) an das BMVI weitergeleitet (PS 5 und PS 6).

In der Genehmigungsplanung wird der Vorentwurf in den Abt. 4 der RPen weiterentwickelt und ergänzt (PS 7). Das Ergebnis der Genehmigungsplanung – der Feststellungsentwurf – ist die verbindliche Grundlage für das Planfeststellungsverfahren (PS 8). Das Planfeststellungsverfahren hat die Abwägung aller Belange zwischen dem Vorhabenträger und der vom Plan Betroffenen zum Ziel. Es dient somit der rechtlichen Absicherung der Planung.

Im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens kommt den Referaten 24 in den RPen als Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde eine herausgehobene Stellung zu. Das Planfeststellungsverfahren gliedert sich in das Anhörungsverfahren und die Feststellung des vorgenannten Plans. Im Anhörungsverfahren erfolgen die Auslegung des Plans und die Erörterung der Stellungnahmen. Als Beteiligte bzw. Betroffene werden im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens folgende Akteure gehört:

- Kreise/Städte und Gemeinden
- Träger öffentlicher Belange (u.a. Wasserwirtschaft, Flurbereinigung)
- andere Planungsträger
- Öffentlichkeit und Bürgerinnen/Bürger
- Privatwirtschaft.

Über die im Anhörungsverfahren nicht ausgeräumten Einwendungen wird von Referat 24 durch die Feststellung des Plans entschieden (PS 9). Liegt ein bestandskräftiger Beschluss vor, so erhält Abt. 4 der RPen das Baurecht für das Bauvorhaben. Mit Herstellung der Baureife erfolgt in den Abt. 4 der RPen ein Abstimmungsgespräch zwischen dem Planungsreferat und dem jeweils zuständigen Baureferat (PS 10a). Auf Antrag und in Abstimmung zwischen BMVI und MVI erfolgen die Priorisierung und die Umsetzung des Vorhabens im Rahmen der jährlichen Haushaltsbesprechungen (PS 10b).

Die Ausführungsplanung dient der Detailplanung der Bauausführung (PS 11a). Hierunter fallen u.a. Geländeschnitte und Absteckungsunterlagen, Beschilderungs-, Markierungs- und Schutzplankenpläne, die signaltechnische Ausführungsplanung und die landschaftspflegerische Ausführungsplanung. An dem Prozessschritt, wie auch bei der Bauausführung selbst, ist die Schnittstelle zu den UVB als fachtechnische Behörden von Relevanz. Die Freigabe der Maßnahme gemäß der Vorlagegrenzen erfolgt durch das BMVI (PS 11b). Sind die Sicherstellung der Finanzierung und die Durchführung des notwendigen Grunderwerbs erfolgt, kann anhand der ausführungsfähigen Planunterlagen entsprechend der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) ausgeschrieben werden (PS 12). Bei Vergaben mit einem Auftragsvolumen größer als fünf Mio. Euro ist über das MVI die Zustimmung des BMVI einzuholen (PS 13). Der Vergabevermerk ist bei für Einzel- oder Mischlose ab zweieinhalb Mio. Euro dem BMVI vorzulegen.

Nach entsprechender Prüfung und Wertung werden die Leistungen an die bauausführenden Firmen bzw. Bietergemeinschaften vergeben (PS 14). Im Rahmen der Bauausführung übernehmen die Baureferate der Abt. 4 der RPen die Bauherrenfunktion, d.h. die Koordination und Bauüberwachung gemäß der gesetzlichen Bauaufsicht (PS 15). Sollte sich abzeichnen, dass Bau- und/oder Finanzierungsdisposition nicht ausreichen, sind gemäß der Vorlagegrenzen über das MVI Nachträge beim Bund anzumelden (PS 16). Bei der Bauausführung erfolgt eine enge Zusammenarbeit mit den AM bzw. dem Betriebsdienst der UVB, u.a. bei der Verkehrs- und Baustellensicherung.

Nach Abschluss der Baudurchführung wird die öffentlich-rechtliche Widmung und somit die Festlegung der Bau- und Unterhaltungslast der Bundesfernstraßen vorgenommen (PS 17). Die Endabrechnung und die Überprüfung der Gewährleistungsfrist liegt in der Verantwortung der Baureferate (47.x) der RPen.

Die Analyse und der Vergleich der internen Arbeitsabläufe zwischen den Abt. 4 der RPen zeigt, dass diese hinsichtlich der Federführung in den einzelnen Prozessschritten grundlegend einheitlich organisiert sind (vgl. Abbildung 4-2). Unterschiede bei der Federführung gibt es lediglich an zwei Stellen:

- Das Übergabegespräch (PS 10) wird in allen RPen – außer im RPK – von dem Planungsreferat sowie dem zuständigen Baureferat in Federführung durchgeführt.
- Die Federführung im Rahmen der Ausführungsplanung ist im RPT auf verschiedene Referate aufgeteilt, während sie in den anderen RPen bei dem zuständigen Baureferat liegt.

Deutliche Unterschiede sind hingegen hinsichtlich der Beteiligung der Referate in den einzelnen Prozessschritten, insbesondere bis Planungsphase 5 HOAI, erkennbar. Im RPT und RPK ist die Beteiligung der Referate über alle Phasen ausgeprägter, als in den beiden anderen RPen. Das RPS und das RPK weisen ab der Ausführungsplanung (PS 11a) einen identischen Projektablauf auf.

Interne Arbeitsabläufe in den Abt. 4 der RPen bei Neu-, Aus- und Umbaumaßnahmen Bundesfernstraßen

Prozessstufe	Arbeitsstufe	RPK						RPS						RPT						RPF					
		Ref. 41	Ref. 42	Ref. 43	Ref. 44	Ref. 45	Ref. 47a	Ref. 41	Ref. 42	Ref. 43	Ref. 44	Ref. 45	Ref. 47a	Ref. 41	Ref. 42	Ref. 43	Ref. 44	Ref. 45	Ref. 47a	Ref. 41	Ref. 42	Ref. 43	Ref. 44	Ref. 45	Ref. 47a
RS2 Vorplanung	Städteplanung	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Umfeldentwicklung/Verkehr/FH-Vorplanung	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
RS4 Entwicklungsplanung	Städteplanung	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Umfeldplanung	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
RS7 Genehmigungsplanung	Städteplanung	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Umfeldplanung	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
RS8 Antrag auf Baufreiheit/Planänderung					x						x						x						x		
RS9 Antragssprachlich		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
RS11a Antragungsplanung (mit Kostenanschätzung)	Städteplanung	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Umfeldplanung	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
RS12 LAP		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
RS13 Meldung Kostenschätzung an BÜWV		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
RS14 Genehmigung und Vergabevertrag		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
RS15 Kostprobe		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
RS16 Baufeldklärung		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
RS17 Übergabe an Betrieb		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Übernahme der Gewährleistung	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Monitoring/Prüfung	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x



Legende

Federführung
Beteiligung
Genehmigung/ Zustimmung

Abbildung 4-2: Interne Arbeitsabläufe in den Abt. 4 der RPen bei Neu-, Aus- und Umbaumaßnahmen Bundesfernstraßen

4.1.2 Erhaltung Bundesfernstraßen

Das Aufgabengebiet der Erhaltung umfasst die Instandhaltung, Instandsetzung und Erneuerung der Straßen und ihrer Bestandteile.

Größere Erhaltungsmaßnahmen (bauliche Erhaltung) werden überwiegend von den Abt. 4 der RPen geplant und dort durch die zumeist dezentralen (Straßen-)Baureferate federführend betreut.²⁰ Die Erhaltungsaufgaben werden in den Baureferaten für die Bundesfern- und Landesstraßen übergreifend wahrgenommen. Zum Teil werden auch Erhaltungsmaßnahmen der baulichen Erhaltung durch Autobahnmeistereien oder durch SLK umgesetzt. Der Projekttablauf von Erhaltungsmaßnahmen auf Bundesfernstraßen ist in Abbildung 4-3 dargestellt.

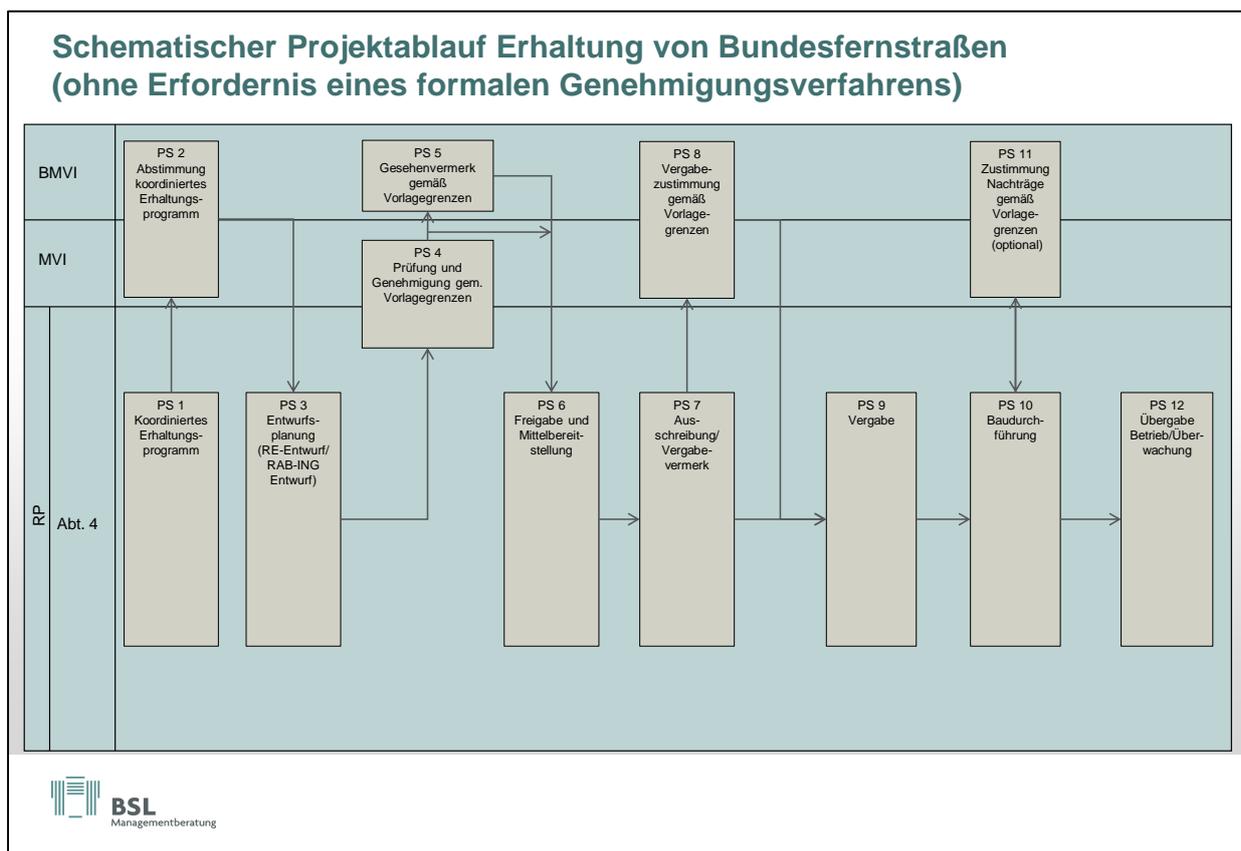


Abbildung 4-3: Schematischer Projekttablauf Erhaltungsmaßnahmen Bundesfernstraßen (ohne Genehmigungsverfahren)

²⁰ Die Ausführungen zu den Aufgaben der baulichen Unterhaltung (Instandhaltung) sind in Kapitel 4.2 zu finden.

Der Prozessablauf bei Erhaltungsmaßnahmen von Bundesfernstraßen ist weniger koordinationsintensiv und weist eine geringere Anzahl an Schnittstellen auf, als der Prozess bei Neu-, Aus- und Umbaumaßnahmen. In wesentlichen Punkten sind die Prozesse analog aufgebaut. Relevante Unterschiede, die einer gesonderten Erwähnung bedürfen, sind:

- Eine Reihe an Prozessschritten (u.a. Vorplanung, Genehmigungsplanung, Freigabe der Maßnahme) entfällt.
- Die Planungsreferate (Referate 44) werden bei Erhaltungsmaßnahmen ohne Erfordernis zur Durchführung eines formalen Genehmigungsverfahrens in der Regel nicht tätig. Grundlegend fallen Erhaltungsmaßnahmen in den Aufgabenbereich der Baureferate (47.x).
- Bei Erhaltungsmaßnahmen ist i.d.R. kein Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsverfahren erforderlich. Da zukünftig verstärkt Maßnahmen wie grundlegende Instandsetzungen oder Ersatzneubauten anfallen werden, ist davon auszugehen, dass für Erhaltungsmaßnahmen vermehrt ein formales Genehmigungsverfahren notwendig wird. Dennoch ist die Rolle der RPen als Bündelungsbehörde, insbesondere des Referats 24 als Planfeststellungsbehörde, bei Erhaltungsmaßnahmen grundsätzlich von geringerer Bedeutung.

Die Analyse der internen Projektabläufe der Abt. 4 zeigt, dass sich diese bei Erhaltungsmaßnahmen z.T. deutlich unterscheiden (vgl. Abbildung 4-4). Mit Ausnahme des RPS variiert bei der Entwurfsplanung die Federführung in Abhängigkeit davon, ob es sich um eine Erhaltungsmaßnahme an Bauwerken oder an Straßen handelt. Im RPT und RPF kommt dem Referat 43 im PS 4 eine gesonderte Stellung zu, da die Zustimmung eingeholt werden muss, bevor die Weiterleitung zur Prüfung und Genehmigung durch Abteilung 2 des MVI erfolgt. Mit dem Prozessschritt der Vergabe (PS 9) ist der Projektablauf bzgl. der Federführung in allen RPen gleich strukturiert. Darüber hinaus lässt sich feststellen, dass der Prozess im RPK und RPS hinsichtlich der Wechsel in der Federführung sowie der Beteiligung weiterer Referate schlanker organisiert ist, als im RPT und im RPF.

Interne Arbeitsabläufe in den Abt. 4 der RPen bei Erhaltungsmaßnahmen an Bundesfernstraßen

Prozessschritt	Abteilbarkeit	FPR						FPR5						FPT						FPT5							
		Ref. 41	Ref. 42	Ref. 43	Ref. 44	Ref. 45	Ref. 47/x	Ref. 41	Ref. 42	Ref. 43	Ref. 44	Ref. 45	Ref. 47/x	Ref. 41	Ref. 42	Ref. 43	Ref. 44	Ref. 45	Ref. 47/x	Ref. 41	Ref. 42	Ref. 43	Ref. 44	Ref. 45	Ref. 47/x		
PS1 Koordinations Erhaltungsprogramm			X	X																							
PS3 Erwartung (RE-Erwart./RUBINS Erwart.)				X (bei Erwar- terwart.)																							
PS4 Prüfung und Genehmigungsm Vorlagengrenzen			X																								
PS6 Freigabe und Weiterbearbeitung			X																								
PS7 Ausarbeitung/ Vergabevermerk			X	X (bei Erwar- terwart.)																							
PS9 Vorgabe			X	X (bei Erwar- terwart.)																							
PS10 Bunddurchführung				X																							
PS12 Übergabe Betrieb/ Überwachung				X																							
	Überwachung der Sicht, Mängelung, Pflege																										

Legende

Federführung	Beteiligung	Genehmigung/ Zustimmung
--------------	-------------	----------------------------

Abbildung 4-4: Interne Arbeitsabläufe in den Abt. 4 der RPen bei Erhaltungsmaßnahmen an Bundesfernstraßen

4.1.3 Neu-, Aus- und Umbau von Landesstraßen

Der Projektablauf des Neu-, Aus- und Umbaus von Landesstraßen unterscheidet sich im Vergleich zu den Bundesfernstraßen hinsichtlich der Steuerungsebene. Bei Landesstraßen ist Abt. 2 des MVI als oberste Straßenbaubehörde verantwortlich für die strategische und (teilweise) die operative Steuerung.

Die strategische Steuerung erfolgt über die Aufstellung des Generalverkehrsplans, der jeweils auch einen Maßnahmenplan für Landesstraßen umfasst. Der derzeit gültige Maßnahmenplan sieht 31 Neubau- und 73 Ausbaumaßnahmen sowie 19 Eisenbahnkreuzungsmaßnahmen für den Zeitraum 2015 bis 2025 vor. Der Finanzrahmen liegt bei 385 Mio. Euro. Davon sind ca. 158 Mio. Euro für Neubaumaßnahmen sowie ca. 154 Mio. Euro für Ausbaumaßnahmen vorgesehen. Die operative Steuerung nimmt das MVI durch die Instrumente der fachlichen Genehmigung sowie der Freigabe der Finanzmittel wahr. Der Projektablauf für Neu-, Aus- und Umbaumaßnahmen von Landesstraßen ist in Abbildung 4-5 dargestellt.

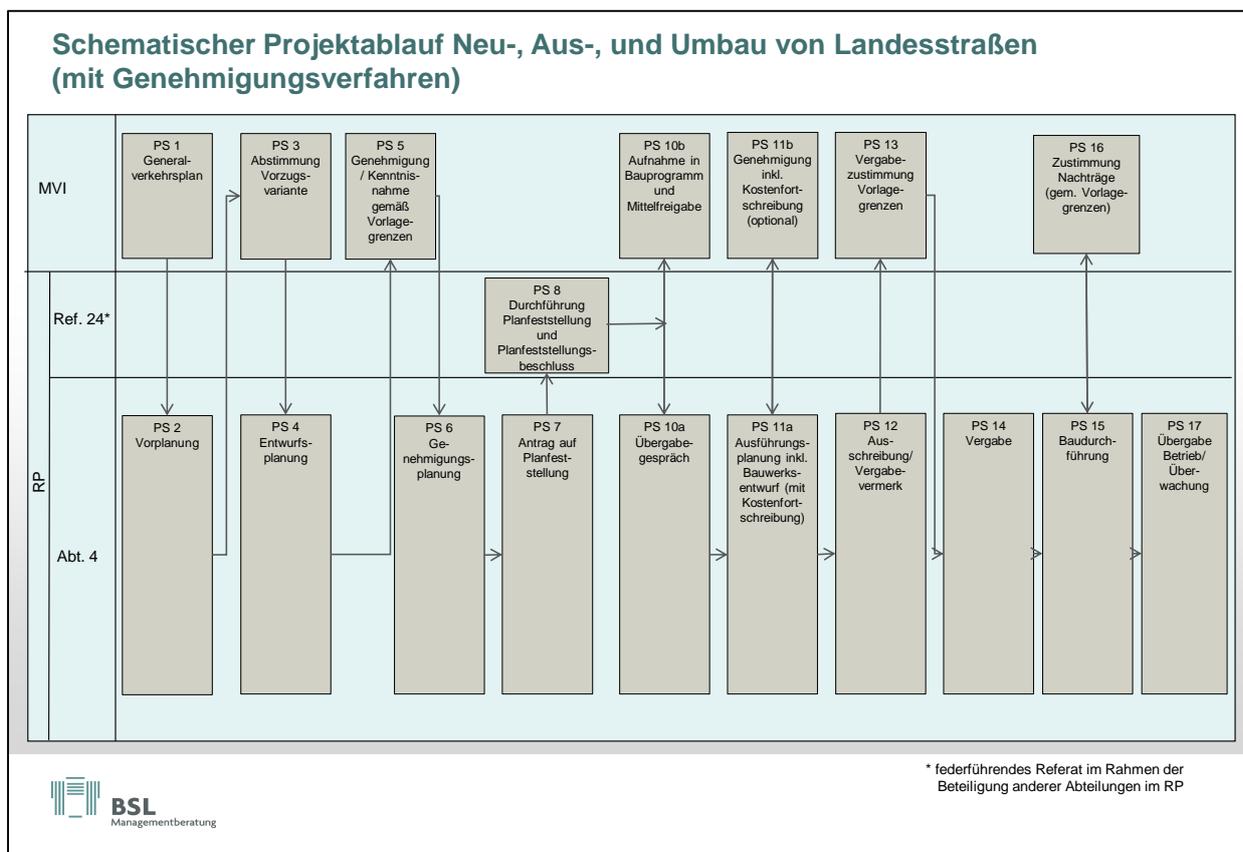


Abbildung 4-5: Schematischer Projektablauf Neu-, Aus-, und Umbau von Landesstraßen (mit Genehmigungsverfahren)

Die internen Arbeitsabläufe sind bei Neu-, Aus- und Umbaumaßnahmen von Landesstraßen noch unterschiedlicher organisiert als bei Bundesfernstraßen (vgl. Abbildung 4-6). Neben den Unterschieden bei der Federführung im Rahmen der Ausführungsplanung (RPT), weicht die Ablauforganisation im RPF in den Prozessschritten der Vorplanung (PS 2) sowie des Übergabegesprächs (PS 9) von der Organisation der Aufgabenwahrnehmung in den anderen RPen sowie von den eigenen Angaben zum Projektablauf bei Bundesfernstraßen ab.

Interne Arbeitsabläufe in den Abt. 4 der RPen bei Neu-, Aus- und Umbaumaßnahmen Landesstraßen

Prozessschritt	Arbeitsschritt	RPF						RPF						RPF					
		Ref. 41	Ref. 42	Ref. 43	Ref. 44	Ref. 45	Ref. 47a	Ref. 41	Ref. 42	Ref. 43	Ref. 44	Ref. 45	Ref. 47a	Ref. 41	Ref. 42	Ref. 43	Ref. 44	Ref. 45	Ref. 47a
PS 2 Vorplanung	Stadtentwicklung	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Umweltverträglichkeitsstudie/Anforderungen/Verordnung	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
PS 4 Entwurfplanung	Stadtentwicklung	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Umweltplanung	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
PS 6 Genehmigungsplanung	Stadtentwicklung	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Umweltplanung	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
PS 7 Antrag auf Planfeststellung/Planänderung					X						X						X		
PS 9 Beschlagspezifisch		X			X			X			X			X			X		
PS 11a Antragstellung inkl. Baugenehmigung (mit Kostenberechnung)	Stadtentwicklung	X			X			X			X			X			X		
	RAB/INCE/Entwurf		X		X				X		X				X		X		
	LAP	X	X		X			X	X		X			X	X		X		
	Modellierung/Konzeptentwicklung an MV		X		X				X		X				X		X		
PS 12 Anforderung und Vergleichsmittel			X		X				X		X				X		X		
PS 14 Vorgabe			X		X				X		X				X		X		
PS 15 Baubefreiung		X			X			X			X			X			X		
PS 17 Übergabe an den Bereich	Übergabe an den Bereich		X		X				X		X				X		X		
	Überprüfung der Geodaten/Skizze, Klärung Frage	X			X			X			X			X			X		

Legende

Federführung	Beteiligung	Genehmigung/ Zustimmung
--------------	-------------	----------------------------

Abbildung 4-6: Interne Arbeitsabläufe in den Abt. 4 der RPen bei Neu-, Aus- und Umbaumaßnahmen Landesstraßen

Grundsätzliche Unterschiede bestehen zwischen den RPen auch bei der Beteiligung der Referate in den einzelnen Prozessschritten. Im RPT und RPK ist – wie auch bei den Bundesfernstraßen – eine höhere Anzahl an beteiligten Referaten festzustellen.

4.1.4 Erhaltung von Landesstraßen

Der Projektablauf bei Erhaltungsmaßnahmen an Landesstraßen ohne das Erfordernis zur Durchführung eines formalen Genehmigungsverfahrens ist im Wesentlichen identisch mit dem Projektablauf bei Bundesfernstraßen. Unterschiede im Prozess ergeben sich durch den Wegfall der Bundesebene. Auch im Vergleich zum Projektablauf bei Neu-, Aus- und Umbaumaßnahmen ergeben sich keine neuartigen Erkenntnisse. Grundsätzlich lässt sich jedoch festhalten, dass der Prozess der Erhaltung von Landesstraßen i.d.R. eine geringere Komplexität als die zuvor dargestellten Kernprozesse aufweist. Der Projektablauf von Erhaltungsmaßnahmen auf Landesstraßen ohne Genehmigungserfordernis ist in Abbildung 4-7 dargestellt.

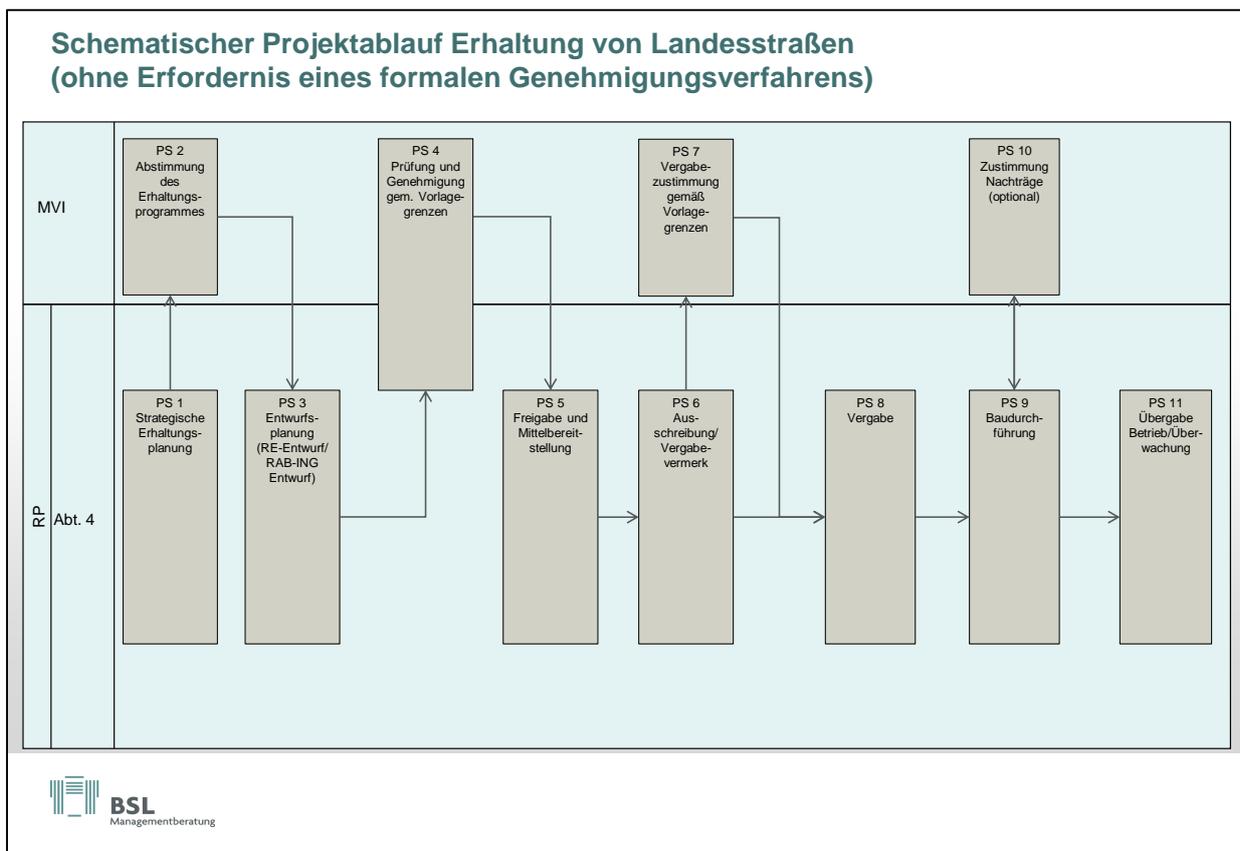


Abbildung 4-7: Schematischer Projektablauf Erhaltung von Landesstraßen (ohne Erfordernis eines formalen Genehmigungsverfahrens)

Die Analyse der internen Arbeitsabläufe in den Abt. 4 der RPen zeigt eine identische Ablauforganisation bei Bundesfern- und Landesstraßen. Darüber hinaus konnten keine weiterführenden Erkenntnisse gewonnen werden.

4.1.5 Ergebnis der Prozessanalyse

Aus den Erkenntnissen zur Ablauforganisation bei der Wahrnehmung investiver Bau- und Erhaltungsaufgaben in der SBV ergeben sich folgende Empfehlungen:

Empfehlung 1	Die Kernprozesse der SBV (Planung und Durchführung von Neu-, Aus- und Umbaumaßnahmen, Erhaltungsmaßnahmen) sind zu vereinheitlichen und zu dokumentieren.
---------------------	--

Die Ergebnisse der Prozessanalyse zeigen, dass die SBV-internen Arbeitsabläufe in den Abt. 4 der RPen z.T. sehr unterschiedlich organisiert sind. Dies betrifft die Festlegung der Federführung in den einzelnen Prozessschritten sowie die Beteiligung und Abstimmung mit den nicht-federführenden Referaten. Diese Diversität der Ablauforganisation liegt darin begründet, dass bisher keine SBV-einheitliche Definition und Dokumentation der Arbeitsabläufe bzw. Zuständigkeiten im Prozessablauf für die Straßenbauabteilungen vorliegt.

Die generelle Vereinheitlichung und Dokumentation der Kernprozesse der SBV ist kein Selbstzweck. Mit ihr verbinden sich folgende Zielstellungen:

- Eine Verbesserung des Ressourceneinsatzes durch die Optimierung bzw. Standardisierung von Arbeitsabläufen und die Definition klarer Zuständigkeiten im Prozess.
- Die Sicherstellung der Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung und die Gewährleistung eines landesweit einheitlichen Straßenbaustandards.
- Eine Erleichterung und Hilfestellung für die Einarbeitung neuer Kolleginnen und Kollegen.

Der Standardisierung und Dokumentation der Verfahrensabläufe sollten folgende Leitfragen zugrunde gelegt werden:

- Für welche Arbeitsabläufe sind sinnvollerweise Prozesse zu definieren? Bedarf es eines oder mehrerer Standardprozesse (z.B. FDE-Los oder Brückenertüchtigung im Erhaltungsbereich)?

- Welcher Organisationseinheit obliegt die Federführung innerhalb des jeweiligen Prozessschrittes?
- Welche inhaltlichen bzw. organisatorischen Aufgaben sind mit der Federführung verbunden?
- Welche Organisationseinheiten sind aus fachlichen Gesichtspunkten obligatorisch zu beteiligen?
- Wie lässt sich die Beteiligung nach dem Grundsatz wirtschaftlichen Verwaltungshandelns organisieren?
- Bei welchen Organisationseinheiten könnte aus fachlichen Gesichtspunkten eine fakultative Beteiligung notwendig werden? Welche Bedingungen müssen gegeben sein, damit eine Beteiligung notwendig wird?

Für die Dokumentation und Standardisierung der Verfahrensabläufe kann auf die Vorarbeiten der Abt. 4 in den RPen zurückgegriffen werden. Die Ergebnisse sollten in eine aktualisierte Version der „Arbeitshinweise für die Bauabwicklung in der SBV“ einfließen bzw. dort dokumentiert werden.

Empfehlung 2

Die Federführung und Beteiligung in Projektabläufen sind für die Planung und die Bauausführung stringent zu organisieren, um den Koordinations- und Abstimmungsaufwand zwischen den operativen Einheiten gering zu halten.

Die Analyse der Arbeitsabläufe zeigt, dass hinsichtlich der Koordination und Abgrenzung der Aufgabenwahrnehmung, insbesondere der Federführung im Projektablauf, Optimierungsbedarf in den RPen besteht. Die Organisation der Federführung stellt sich zwischen den RPen unterschiedlich dar:

- Im RPS liegt die Federführung bei Neu-, Aus- und Umbaumaßnahmen auf Bundesfern- und Landesstraßen entweder bei dem Planungsreferat oder dem zuständigen Baureferat. Ein einmaliger Wechsel der Federführung erfolgt nach dem Übergabegespräch. Bei Erhaltungsmaßnahmen auf Bundesfern- und Landesstraßen liegt die Federführung entweder beim Steuerungsreferat oder dem zuständigen Baureferat.
- Im RPK wechselt die Federführung bei Neu-, Aus- und Umbaumaßnahmen auf Bundesfern- und Landesstraßen ebenfalls lediglich einmalig zwischen dem Planungsreferat und dem zuständigen Baureferat. Bei Erhaltungsmaßnahmen auf Bundesfern- und Landesstraßen wechselt die Federführung in Abhängigkeit davon, ob es sich um eine Erhaltungsmaßnahme an

Bauwerken oder an Straßen handelt. Somit kann die Federführung beim Steuerungsreferat, dem Ingenieurreferat oder dem zuständigen Baureferat liegen.

- Im RPF variiert die Federführung stärker in den unterschiedlichen Prozessen. Bei Neu-, Aus- und Umbaumaßnahmen auf Bundesfernstraßen ist die Federführung identisch organisiert wie im RPS und RPK. Bei Neu-, Aus- und Umbaumaßnahmen von Landesstraßen wechselt die Federführung mehrmals zwischen dem Planungs- und dem zuständigen Baureferat. Zudem obliegt die Federführung im Rahmen des Übergabegesprächs dem Steuerungsreferat. Bei Erhaltungsmaßnahmen auf Bundesfern- und Landesstraßen wechselt die Federführung mehrmalig zwischen Steuerungsreferat, Ingenieurreferat und dem zuständigen Baureferat. Zudem ist die Federführung in mehreren Prozessschritten parallel auf zwei Referate verteilt.
- Im RPT ist in allen untersuchten Prozessen die komplexeste Ablauforganisation vorzufinden. Die Federführung wechselt bei Neu-, Aus- und Umbaumaßnahmen auf Bundesfern- und Landesstraßen insgesamt zwischen fünf Referaten. Erhaltungsmaßnahmen auf Bundesfern- und Landesstraßen sind identisch organisiert wie im RPF, d.h. die Federführung wechselt mehrmalig zwischen Steuerungsreferat, Ingenieurreferat und dem zuständigen Baureferat und ist in mehreren Prozessschritten parallel auf zwei Referate verteilt.

Im Vergleich der RPen zeigt sich, dass die Prozessabläufe im RPS schlank organisiert sind. Die Prozessabläufe im RPT sind besonders komplex (vgl. Tabelle 4-1).

RP	Ablauforganisation Kernprozesse					
	Neu-, Aus- und Umbau Bundesfernstraßen		Neu-, Aus- und Umbau Landesstraßen		Erhaltung Bundesfern- und Landesstraßen	
	Anzahl federführende Referate (max.)	Anzahl Wechsel Federführung (max.)	Anzahl federführende Referate (max.)	Anzahl Wechsel Federführung (max.)	Anzahl federführende Referate (max.)	Anzahl Wechsel Federführung (max.)
Stuttgart	2	1	2	1	2	3
Karlsruhe	2	1	2	1	3	4
Freiburg	2	1	3	3	3	4
Tübingen	5	5	5	5	3	4

Tabelle 4-1: Übersicht der Federführung bei Projektabläufen in den RPen

Dass die Standardisierung der Arbeitsabläufe und eine eindeutige Aufgabenabgrenzung zu einer Verbesserung des Ressourceneinsatzes beitragen können, wird durch einen Vergleich der SBV-FIS-Benchmarking-Kennzahlen deutlich (vgl. Kapitel 5.3). Die Auswertung der SBV-FIS-Daten zum Ressourceneinsatz zeigt deutliche Unterschiede zwischen den Abt. 4 der RPen, wobei die Aufgabenwahrnehmung im RPT bzw. im RPF i.d.R. durch einen höheren Ressourcenaufwand gekennzeichnet ist als im RPS bzw. im RPK. Dies betrifft u.a. die Investitionen pro MA, den projektbegleitenden Aufwand sowie Betreuungsaufwand für beauftragte Ingenieure.

Die Optimierung der Ablauforganisation ist somit ein zentraler Ansatz, um die Angleichung des Ressourcenaufwandes zwischen den RPen zu forcieren. Die Ablauforganisation im RPS ist im Sinne eines Best-Practice-Ansatzes als Referenz für eine landesweite Standardisierung anzusehen.

Empfehlung 3

Die Personalverortung in den operativen Einheiten (für Planung und Bauausführung) ist zu vereinheitlichen.

Wie in Abbildung 3-4 dargestellt, variiert trotz weitgehend übereinstimmender interner Aufbauorganisation die Personalverortung in den Abt. 4 der RPen. So sind den Baureferaten des RPK sowie des RPF Stellen aus anderen Referaten der Abt. 4 zugeordnet.²¹ Im Sinne des AKV-Prinzips ist eine Vereinheitlichung der Personalverortung herbeizuführen, so dass die Aufgaben, Kompetenzen sowie die Verantwortung friktionsfrei in den zuständigen Referaten wahrgenommen werden. Hierdurch können die zuvor dargestellten Defizite bei der Abgrenzung und Koordination der Aufgabenwahrnehmung im Projektablauf durch aufbauorganisatorische Anpassungen abgebaut werden.

Empfehlung 4

Bauleitungen sind projektbezogen einzurichten und bei geringer Auslastung aufzulösen.

Zur Stärkung der operativen Handlungskompetenz sind vielen dezentralen Baureferaten weitere dezentrale Organisationseinheiten, Dienststellen und Bauleitungen, nachgeordnet. Um die Wirt-

²¹ Gemäß Stellungnahme des RPK vom 25.01.2016 ist die Personalverortung im RPK personalwirtschaftlich bedingt (sozialverträgliche Umsetzung der Verwaltungsstrukturreform von 2005).

schaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung zu erhöhen, sind Bauleitungen zukünftig nur projektbezogen einzurichten und gemäß den spezifischen Projektanforderungen aufzustellen. Bei geringer Auslastung sind Bauleitungen aufzulösen. Dabei sind insbesondere auch die zu erbringenden Erhaltungsaufgaben zu berücksichtigen.

4.2 Unterhaltung und Betrieb

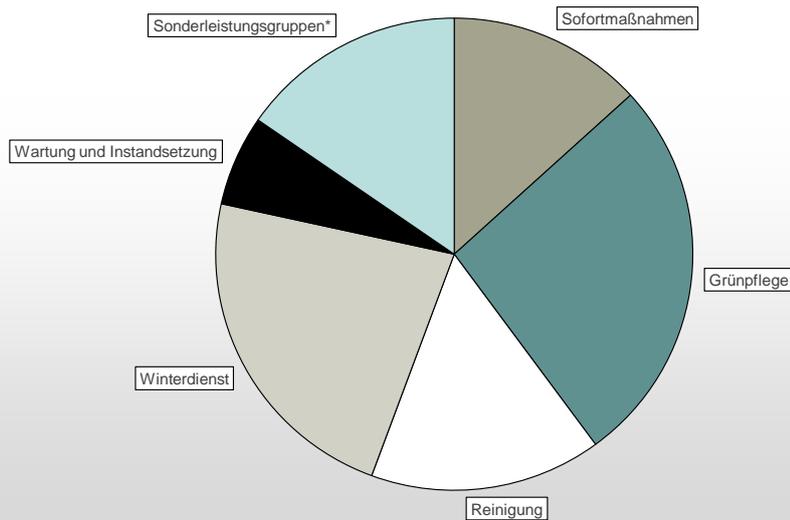
Der Straßenbetriebsdienst umfasst vorrangig diejenigen Maßnahmen, die einem reibungslosen Verkehrsablauf dienen. Dabei wird ein Großteil der Betriebsdienstleistungen von den Straßenwärtern erbracht, die den Autobahn- und Straßenmeistereien zugeordnet sind. Gemäß des vom Bund erstellten Leistungsheftes für den Straßenbetriebsdienst beinhaltet der Betriebsdienst „generell Kontrolle, Wartung und Pflege der Straße“ und „umfasst Leistungen, die zur anforderungsgerechten und sicheren Nutzung sowie Wahrung der Funktionsfähigkeit der Straße und ihrer Bestandteile notwendig sind“.²²

Mit Ausgaben in Höhe von 177,5 Mio. Euro lag der Kostenanteil des Straßenbetriebsdienstes an den Ausgaben für Bundesfernstraßen und Landesstraßen in Baden-Württemberg im Jahr 2014 bei ca. 17,3 Prozent. An den Landesstraßen betrug der Kostenanteil für Betrieb und Unterhaltung sogar rund 33 Prozent (vgl. Abbildung 3-6 und Abbildung 3-7).

Die größten Kostenanteile im Straßenbetriebsdienst entfallen regelmäßig auf die Leistungsgruppen Winterdienst und Grünpflege. Die Kosten des Winterdienstes und der Grünpflege sind von den Witterungsverhältnissen und überdies auf regionaler Ebene durch die topographischen Bedingungen geprägt.

²² Aufgrund der getrennten Kostenträgerschaft bei Verwaltungs- und Zweckausgaben sind Kontrollleistungen als Verwaltungstätigkeiten vom Land zu erstatten, siehe Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2004), Leistungsheft für den Straßenbetriebsdienst auf Bundesfernstraßen, Version 1.1, Bonn, S. 0.6.

Kostenanteile im Straßenbetriebsdienst – Durchschnittswerte der Jahre 2013/2014 auf Bundes- und Landesstraßen



Quellen: LuKAS-Daten der Jahre 2013 und 2014

Abbildung 4-8: Kostenanteile im Straßenbetriebsdienst - Durchschnittswerte der Jahre 2013/2014 auf Bundes- und Landesstraßen

Die Unterhaltung der Bundes- und Landesstraßen nehmen die neun Stadt- und 35 Landkreise Baden-Württembergs als UVB wahr. Die Leistungen des Betriebsdienstes werden bei den Landkreisen durch 86 Straßenmeistereien erbracht. In den Stadtkreisen erfolgt die Aufgabenwahrnehmung durch städtische Bauhöfe und andere städtische Organisationseinheiten. Die Unterhaltung der Kreisstraßen erfolgt als Pflichtaufgabe in eigener Zuständigkeit zumeist mit demselben Personal und derselben Ausrüstung.

Empfehlung 5

Die Fachaufsicht über die Aufgabenwahrnehmung des Betriebsdienstes ist vollumfänglich wahrzunehmen.

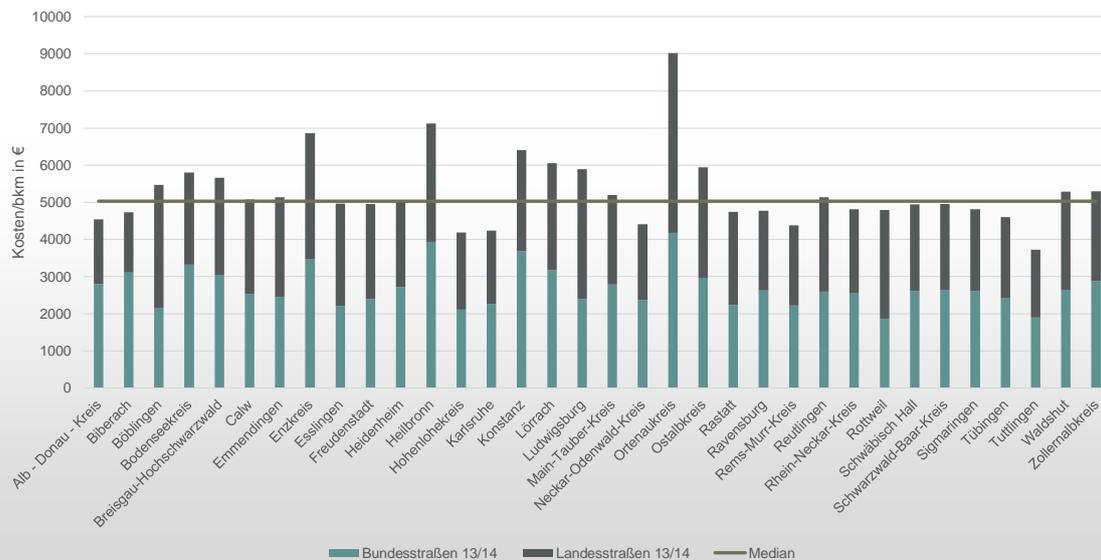
Die Fachaufsicht über die Wahrnehmung des Betriebes und der Unterhaltung der Bundes- und Landesstraßen ist den Referaten 45 der RPen zugeordnet. Fachgespräche insbesondere in den

RPen und den SLK haben gezeigt, dass die fachliche Aufsicht nicht oder nur eingeschränkt wahrgenommen wird.

Größere Unterschiede in den Kosten der Leistungserbringung (vgl. Abbildung 4-9), eine unzureichende Informationsbereitstellung sowie Defizite bei der Prüfung von Mittelverwendungsnachweisen zeigen auf, dass ein stärkeres Einwirken auf die Aufgabenwahrnehmung durch die UVB geboten ist. Begründet wird das Nicht-Wahrnehmen der Aufsichtsaufgaben mit personellen Engpässen und politischen Konstellationen, die einer Ausübung des Weisungsrechts faktisch entgegenstehen („Kein Mitarbeiter eines Referats 45 stellt sich gegen einen Landrat auf“). Zu berücksichtigen ist auch, dass im Straßengesetz die Kontrolle und Steuerung der SLK nicht angelegt ist. Sie ergibt sich aus dem allgemeinen Verwaltungsrecht, nachdem die SLK in ihrer Funktion als UVBen nachgeordnete Behörden der RPen sind und insoweit die RPen die Fachaufsicht über die SLK ausüben.

Für die Stärkung der Fachaufsicht sollte eine Steuerung des Betriebsdienstes analog zum Schweizer ASTRA mit Hilfe von Leistungsvereinbarungen erfolgen. Mit diesem Instrument kann eine Output-Steuerung des Betriebs und der Unterhaltung realisiert werden, Voraussetzung ist aber, dass die Bereitstellung relevanter Controllingdaten gestärkt wird. Die Leistungsvergabe kann für ein nach betriebswirtschaftlichen, geographischen und verkehrlichen Gesichtspunkten bestimmtes Netz erfolgen. Potentiell kann die Vergabe von Leistungen des Straßenbetriebsdienstes somit auch für mehrere Landkreise erfolgen. Bei unzureichender Leistungserbringung können Leistungen an Dritte vergeben oder selbst vorgenommen werden.

Kosten der LK pro bkm in den Leistungsgruppen Sofortmaßnahmen, Reinigung sowie bei der Wartung und Instandsetzung der Straßenausstattung



* Ohne Lichtsignalanlagen und Tunnel

Quellen: LuKAS-Ergebnisse des Straßenbetriebsdienstes 2013 und 2014

Ref. 22 MVI, Meldelisten Personal 2014, (RPS 2013)

Abbildung 4-9: Kosten der LK pro bkm in den Leistungsgruppen Sofortmaßnahmen, Reinigung sowie bei der Wartung und Instandsetzung der Straßenausstattung

Empfehlung 6

Die Mittelverwendungsnachweise sind zu prüfen.

Die SLK erbringen im Rahmen des Straßenbetriebsdienstes Leistungen für drei unterschiedliche Kostenträger. Für die Abrechnung ist eine detaillierte Aufteilung der Kosten in Verwaltungskosten, Gemeinkosten und Direktkosten erforderlich. Eine Stichprobenkontrolle des MVI hat gezeigt, dass die Mittelverwendungsnachweise vielfach fehlerhaft sind und teils nicht ihren gesetzlichen Zwecken entsprechend verwendet werden. Da Daten des Leistungs- und Kostenabrechnungssystems (LuKAS) zu Kreisstraßen den Aufsichtsbehörden bislang nicht zugänglich waren, ist eine Prüfung des für die Abrechnung des Gemeinschaftsaufwandes maßgeblichen Lohnstundenschlüssels bislang nur sehr eingeschränkt möglich. Eine regelmäßige Prüfung der Verwendungsnachweise durch die RPen findet nicht statt. Grundlage für die Prüfung der Verwendungsnachweise ist ein zu entwickelndes Controllingsystem (vgl. entsprechendes Kapitel 5.1).

Empfehlung 7

Die Betriebs- und Unterhaltungsaufgaben der Stadtkreise sind von den Landkreisen zu übernehmen.

Mit der VSR erhielten sowohl die Land- als auch die Stadtkreise die Aufgabe, auch diejenigen Bundes- und Landesstraßen zu unterhalten, die sich im Kreisgebiet, aber in der Baulast von Bund bzw. Land befinden. Als Pflichtaufgabe in eigener Zuständigkeit unterhalten die Stadtkreise darüber hinaus die in ihrer Baulast liegenden Bundes- und Landesstraßen innerhalb des Erschließungsbereichs der straßenrechtlichen Ortsdurchfahrt. Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich nur auf die Betriebs- und Unterhaltungslängen der Stadtkreise, die außerhalb des Erschließungsbereichs der Ortsdurchfahrt liegen und deren Kosten von Bund und Land zu tragen sind.

Die Länge der von den Stadtkreisen für Land/Bund zu betreuenden Strecken liegt in der Regel deutlich unter den Betriebs- und Unterhaltungslängen der Landkreise. Insgesamt betreiben und unterhalten die Stadtkreise rund 409 bewertete km (bkm) Bundes- und Landesstraßen in der Baulast des Bundes und des Landes. Das ist zusammengenommen weniger als die durchschnittliche Streckenlänge eines Landkreises.

Die Kosten für Betrieb und Unterhaltung der Bundesstraßen in der Baulast des Bundes und der Landesstraßen in der Baulast des Landes durch die Stadtkreise liegen landesweit bei ca. acht Mio. Euro.²³ Dies entspricht einem Anteil an den Gesamtkosten des Straßenbetriebsdienstes auf Bundes- und Landesstraßen im Jahr 2014 von 5,3 Prozent.²⁴ Pro bkm fallen dabei im Vergleich mit den Landkreisen sehr hohe Kosten an. In einzelnen Fällen liegen die Kosten um 200 bis 300 Prozent über den Landesdurchschnittswerten für die Unterhaltung von Bundes- und Landesstraßen.

Höhere Kosten bei Stadtkreisen sind zunächst plausibel, da die entsprechenden Straßen tendenziell eine höhere Verkehrsbelastung aufweisen und die Unterhaltung wegen einer größeren Zahl von Lichtsignalanlagen und Tunneln kostenintensiver ist.

Werden aber die Kosten pro bkm für den Straßenbetriebsdienst ohne Kosten für Lichtsignalanlagen und Tunnel zugrunde gelegt, so zeigt sich, dass die Kosten für den Straßenbetriebsdienst

²³ Nicht berücksichtigt sind Kosten, die umliegenden Landkreisen entstehen, wenn sie in Form einer Kooperation Längen für die Stadtkreise unterhalten.

²⁴ Die Gesamtkosten umfassen die UI- und UA-Kosten.

durch Stadtkreise auf den Bundesstraßen weiterhin durchschnittlich rund 29 Prozent über den Kosten der Landkreise liegen. Bei den Landesstraßen übersteigen die Kosten der Stadtkreise die Kosten der Landkreise um rund 76 Prozent.

Folgende Gründe sprechen neben den vergleichsweise hohen Kosten dafür, dass die bislang durch die Stadtkreise wahrgenommenen Aufgaben der Unterhaltung und des Betriebs in Zukunft von den Landkreisen wahrzunehmen sind.

- Eine Ermittlung von Kosten- und Leistungen mit dem landesweiten Leistungs- und Kostenerfassungssystem erfolgt durch die Stadtkreise nicht. Erst ex post werden ermittelte Kosten für LuKAS aggregiert und aufbereitet. Mitunter erscheint zweifelhaft, ob die Aggregation seitens der Stadtkreise korrekt durchgeführt wurde.
- Der Nachvollzug der gebuchten Kosten ist durch den hohen Aggregationsgrad zugleich nur eingeschränkt bzw. faktisch unmöglich.
- Für die Stadtkreise entstehen durch das Erfordernis, Daten für LuKAS aufzubereiten zugleich zusätzliche Verwaltungsaufwände. Auch für den Abruf der Mittel gelten für die Kostenträger Bund und Land unterschiedliche Verfahren. Durch die Wahrnehmung der Aufgaben als UVB des Landes ergeben sich weitere Verfahrensanforderungen für die Stadtkreise, die gesondert berücksichtigt werden müssen. Daraus ergibt sich für die Stadtkreise ein höherer Anteil des Verwaltungsaufwandes an den Zweckausgaben, als bei den Landkreisen. Für Bund und Land entstehen zugleich höhere Kontrollaufwände aufgrund der größeren Zahl zu prüfender Nachweise – bei tendenziell geringeren Unterhaltungslängen.
- Durch eine Übertragung der Unterhaltungslängen auf die Landkreise könnte ein wirtschaftlicherer Zuschnitt der Meistereibezirke in den Landkreisen ermöglicht werden.

Durch weitere Kooperationen könnten die aufgezeigten Probleme reduziert und Kosten gesenkt werden. Bereits heute haben die SK Stuttgart, Ulm und Heilbronn umfangreich Unterhaltungslängen an die umliegenden Landkreise abgegeben.

Empfehlung 8

Die Schnittstelle zwischen Erhaltung und Unterhaltung ist zu präzisieren und zu dokumentieren.

Zwischen den mit Aufgaben der Unterhaltung an Bundes- und Landesstraßen betrauten SLK und den für die Erhaltung zuständigen Regierungspräsidien treten regelmäßig Uneinigheiten bezüglich der Zuständigkeiten auf. Eine trennscharfe Unterscheidung zwischen den Aufgaben

der Erhaltung und der zur Unterhaltung zählenden betrieblichen Erhaltung ist bislang nicht gegeben. Durch die Trennung der Aufgaben ist eine Anreizstruktur begründet, durch die die Interessen von Land und Kommunen regelmäßig nicht übereinstimmen. In mehreren Interviews wurde überdies die Sorge geäußert, dass sich das Verhältnis zwischen UVB und RPen verschlechtern könnte, wenn durch Altersfluktuation ebenenübergreifende soziale Bindungen aus gemeinsamen Straßenbauamtszeiten wegfallen.

Die Ausgestaltung der Schnittstelle Erhaltung/Unterhaltung ist aufgrund von Abstimmungsbedarfen und einer negativen Anreizstruktur zwischen RP und SLK problematisch: Für die SLK ist es vorteilhaft, kleinere Erhaltungsmaßnahmen zu unterlassen, für die RPen hingegen, große Maßnahmen „kleinzureden“. Dies führt zu Konfliktpotenzial und Abstimmungsaufwand:

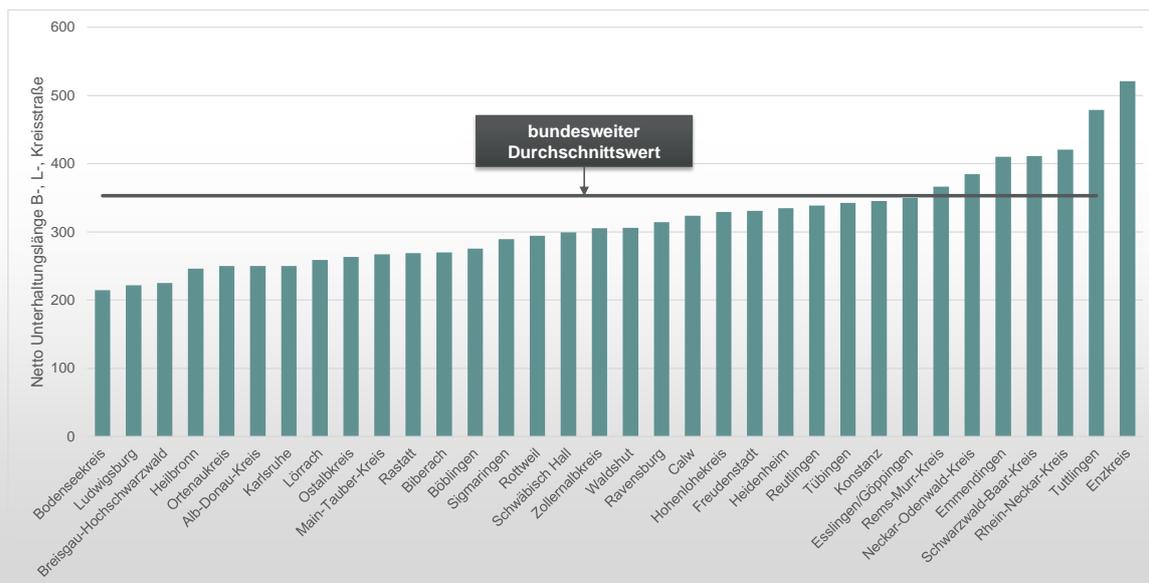
- Obgleich der Problemgehalt der Schnittstelle sowohl in den RPen als auch in den SLK sehr unterschiedlich eingeschätzt wird, sollte über die gesetzlichen Bestimmungen hinaus eine Konkretisierung erfolgen.
- In den von BSL durchgeführten Fachgesprächen zeigte sich, dass trotz der bereits erfolgten intensiven Abstimmungen zwischen den Verwaltungsebenen weiterhin sehr unterschiedliche Verständnisse der Abgrenzung von Erhaltung und Unterhaltung vorliegen.
- Die vorgeschlagene Konkretisierung der Abgrenzung könnte sich in ihrem Aufbau am Allgemeinen Rundschreiben Straßenbau – Ausgabenzuordnung 02/2005 orientieren, das die Ausgabenzuordnung zwischen Bund und Ländern bestimmt.

Empfehlung 9

Die Anzahl und Größe der Straßenmeistereibezirke ist nach betriebswirtschaftlichen Kriterien anzupassen. Gleiches gilt für die Autobahnmeistereien.

Die Straßenmeistereien (SM) sind den LK nachgeordnet und führen für diese Betriebs- und Unterhaltungsaufgaben aus. Seit den neunziger Jahren ist die Zahl der SM von über 100 auf nunmehr 86 gesunken. Der Trend zum Abbau von SM setzte sich auch nach der VSR fort.

Durchschnittliche Größe der Meistereibezirke der Landkreise im Jahr 2014



Quellen: Ref. 22 MVI, Meldelisten Personal 2014 und 2013 (RPS); Unterhaltungslängen ermittelt anhand der LuKAS-Daten des Jahres 2014; für den Rems-Murr-Kreis und den Kreis Freigau-Hochschwarzwald wurden bei den Kreisstraßen bkm zugrunde gelegt.

Abbildung 4-10: Durchschnittliche Größe der Meistereibezirke der Landkreise im Jahr 2014

Gemessen an den jeweiligen straßenklassenübergreifenden Betriebs- und Unterhaltungslängen zeigt sich, dass die Meistereibezirke der Landkreise vielfach den bundesweiten Durchschnittswert von 353 km (einschließlich Astlängen) für die durchschnittliche Größe eines Meistereibezirks deutlich unterschreiten (vgl. Abbildung 4-10).²⁵ In 27 von 35 Landkreisen liegt die durchschnittliche Größe der Meistereibezirke unter dem bundesweiten Durchschnittswert von 353 km, bei zugleich klassischem Aufgabenumfang der Meistereien (vgl. die Ausführungen zu Empfehlung 10). In 19 Landkreisen wird der Durchschnittswert um zehn Prozent oder mehr und somit deutlich unterschritten. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass vielfach Meistereibezirke an die Grenzen der Landkreise angepasst wurden. Umfangreiche Kooperationen im Aufgabenfeld Betrieb und Unterhaltung wurden durch die LK, mit Ausnahme der LK Esslingen und Göppingen, nicht eingegangen.

²⁵ BMVI (2013): Maßnahmenkatalog Straßenbetriebsdienst, Management der Fahrzeug- und Geräteausstattung für den Straßenbetriebsdienst, M 7, Bonn.

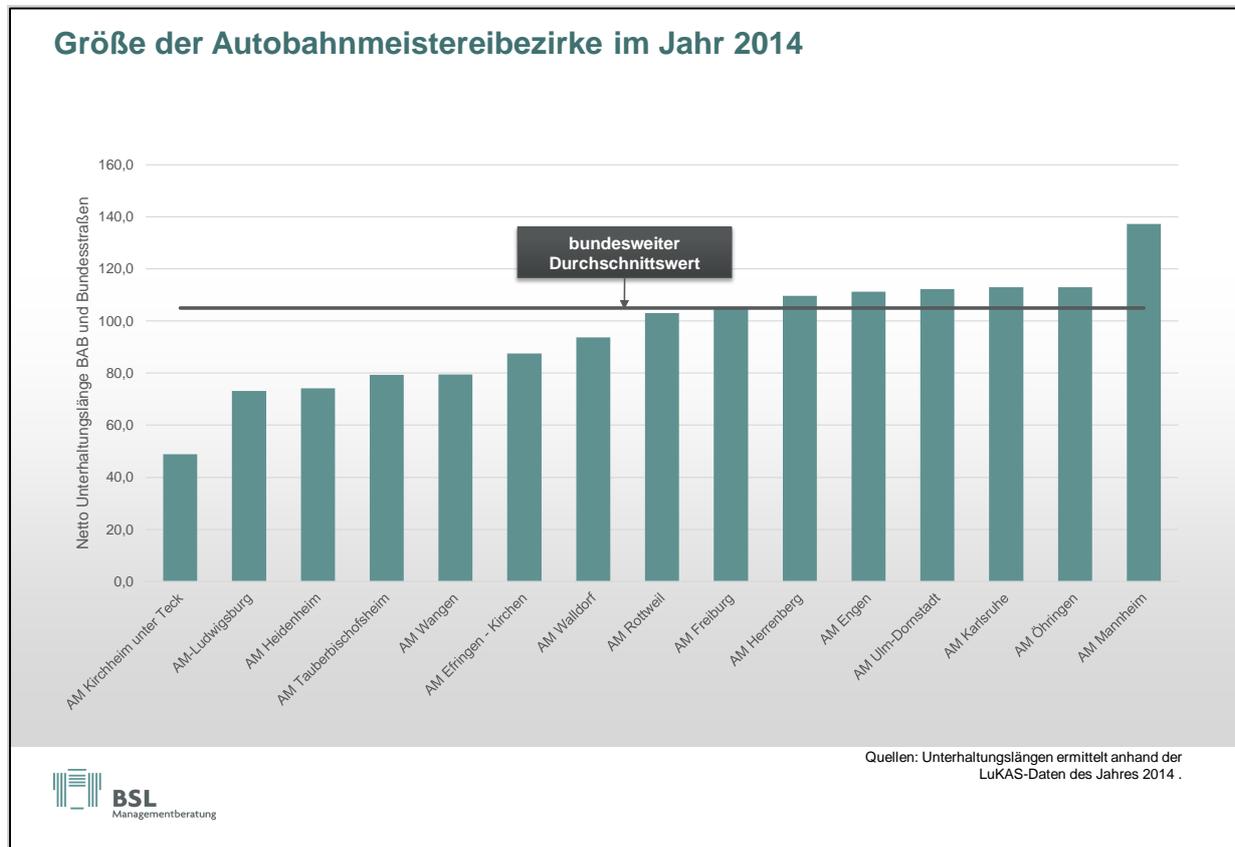


Abbildung 4-11: Größe der Autobahnmeistereibezirke im Jahr 2014

Für die Autobahnmeistereibezirke ist ebenfalls festzustellen, dass ein Teil der Bezirke teils deutlich unter dem gesondert für die Autobahnmeistereien angegebenen Durchschnittswert von 105 km liegt (einschließlich Astlängen).²⁶ Acht von 15 Autobahnmeistereibezirken liegen unter dem bundesweiten Durchschnittswert, in sechs Fällen wird der Wert um 10 Prozent oder deutlicher unterschritten. Bei den Angaben zu den Betriebs- und Unterhaltungslängen wurden auch die von den Autobahnmeistereien betreuten Bundesstraßen ergänzend berücksichtigt.

Bei den dargestellten vielfachen und deutlichen Unterschreitungen des bundesweiten Durchschnitts ist zu beachten, dass für Straßenmeistereien bereits die durchschnittlichen Meistereigrößen innerhalb eines Landkreises veranschlagt wurden. Die jeweils optimale Größe der Meistereibezirke ist nach unterschiedlichen Kriterien, insbesondere aber anhand des Anlagenbestandes, der erforderlichen Häufigkeit der Leistungserbringung, Fremdvergabeanteilen, Anfahrtszeiten sowie Skaleneffekten, etwa im Bereich der Verwaltung, zu bestimmen. Nur eine Teilmenge

²⁶ BMVI (2013): Maßnahmenkatalog Straßenbetriebsdienst, Management der Fahrzeug- und Geräteausstattung für den Straßenbetriebsdienst, M 7.

dieser Daten bzw. Festlegungen liegt bislang vor. Ohne einer solchen als ideal anzusehenden Bemessung vorgreifen zu wollen, kann auf zwei Konzepte verwiesen werden, die zu einer Konkretisierung des Optimierungspotentials führen können.

Gemäß des länderübergreifend erstellten und 1995 vorgelegten Konzeptes „Straßenmeisterei 2000“ sollte eine Straßenmeisterei mindestens eine Netzlänge von 250 km betreiben und unterhalten. Dieser Wert wird in mehreren Landkreisen in Baden-Württemberg unterschritten. Im Zuge des Konzeptes Straßenmeisterei 2000 wurden die Meistereibezirke im gesamten Bundesgebiet vergrößert. Das im Freistaat Bayern vor rund zehn Jahren erstellte Nachfolgekonzept Straßenmeisterei 21 setzt eine Mindestlänge von 300 km je Straßenmeisterei an. In Baden-Württemberg wird dieser Ansatz vielfach unterschritten. Es besteht somit beim Zuschnitt der Meistereibezirke und der Zahl der Meistereien ein deutliches Potential für Einsparungen im Straßenbetriebsdienst.

Empfehlung 10

Die Personalausstattung im Straßenbetriebsdienst ist auf eine einheitliche Grundlage zu stellen.

Der Straßenbetriebsdienst erfolgt bundesweit mit unterschiedlichen Konzepten zur Optimierung der Organisationseffizienz und der Effizienz der Aufgabenwahrnehmung. So bestehen neben der klassischen Zweiteilung in Autobahn- und Straßenmeistereien die durch straßenklassenübergreifende Aufgabenbündelung geprägten Misch- und Kooperationsmeistereien sowie die personalkonzentrierenden Modelle der sogenannten Mini- und Master-Meistereien.²⁷ Der Personalbedarf steht in Abhängigkeit von dem gewählten Organisationsmodell, so dass laut „Der Elsner“, einem Kompendium der Straßenbauverwaltung, auf einen Straßenwärter / Handwerker zwischen 14,0 und 27,3 km Netzlänge entfallen sollten.²⁸

Da in Baden-Württemberg der Betriebsdienst klassisch organisiert ist, ist die untere Angabe von 14,0 km als Orientierungswert heranzuziehen. Für eine präzisere Angabe bedarf es u.a. der umfassenden Bereitstellung von Daten zum Fremdvergabeanteil. In den SM in Baden-Württemberg liegen die anteilig auf die Straßenwärter / Handwerker entfallenden Längen mit durch-

²⁷ Im Konzept der Master-Meisterei werden mehrere Straßenmeistereien einer Master-Meisterei unterstellt. Dieses Modell wird in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen eingesetzt. Das in Niedersachsen umgesetzte Konzept der Mini-Meisterei sieht eine Beschränkung der Eigenleistungen auf die Kernaufgaben des Betriebs und der Unterhaltung vor. Andere Aufgaben sollen kostengünstig an private Dritte vergeben werden.

²⁸ Lippold, Christian (2011): Der Elsner 2012, Handbuch für Straßen- und Verkehrswesen, Dieburg, S. 1051.

schnittlich 11,5 km deutlich unter dem Orientierungswert (vgl. Abbildung 4-12). Nur in zwei Landkreisen liegen die durchschnittlich zu betreibenden und unterhaltenden Längen in der definierten Spannweite. Die Personalausstattung sollte angesichts dieser Unterschreitung des Empfehlungswertes auf eine einheitliche Grundlage gestellt und reduziert werden. Insbesondere Daten zum Anlagenbestand und der erforderlichen Häufigkeit der Leistungserbringung sollten dabei in die Bemessung miteinfließen.

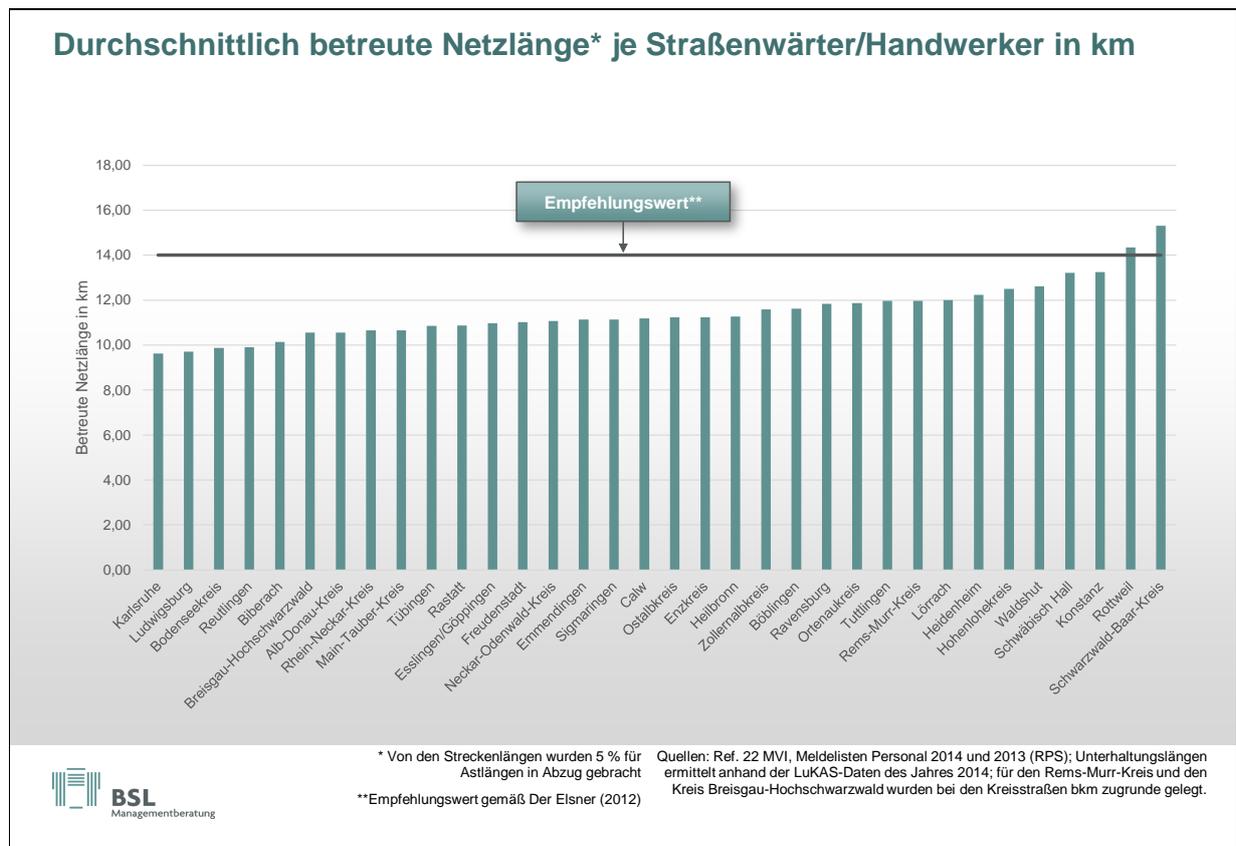


Abbildung 4-12: Durchschnittliche betreute Netzlänge je Straßenwärter/Handwerker in km

4.3 Fachliche Querschnittsaufgaben

Empfehlung 11

Die Bündelung von fachlichen Querschnittsaufgaben in einer Organisationseinheit der SBV sollte weiter vorangetrieben und einheitlich praktiziert werden.

Fachliche Querschnittsaufgaben haben meist Servicecharakter für konkrete Fachvorhaben, sind meist bauvorhabenunabhängig oder haben ein inhaltliches Alleinstellungsmerkmal. In der SBV ist die Organisation solcher Aufgaben nicht einheitlich geregelt:

- Landesweite Aufgabenwahrnehmung in der LST, z.B. Fahrzeugbeschaffung für die RPen, Salz- und Solebeschaffung für Land und SLK
- Landesweite Aufgabenwahrnehmung in einem der vier RPen, z.B. Mitarbeitende im Sachgebiet Straßenbau- und Geotechnik beim RPK
- Aufgabenwahrnehmung in allen RPen, z.B. Serviceaufgabenwahrnehmung im Vertrags- und Verdingungswesen, z.T. bei der Fahrzeugbeschaffung, Steuerung Betriebsdienst AM
- Teilweise sogar parallele Aufgabenwahrnehmung in den RPen und der LST, z.B. bei der Planung der Tunnelbetriebstechnik (LST für BAB, RPen für Bundes- und Landesstraßen).

Eine zentralisierte Aufgabenwahrnehmung ist u. a. in folgenden Fällen sinnvoll:

- Es ist fachliches Spezialwissen für die Wahrnehmung der Aufgabe erforderlich, wobei dezentral entsprechend qualifizierte Beschäftigte nicht sinnvoll mit dieser Aufgabe ausgelastet werden.
- Durch eine zentralisierte Aufgabenwahrnehmung werden beispielsweise aufgrund von Erfahrungskurveneffekten Synergien erzielt.
- Der dezentrale Einkauf von Spezialwissen beispielsweise durch Beauftragung von Ingenieurbüros ist wegen fehlendem Angebot gar nicht oder nicht wirtschaftlich möglich.

Eine Konzentration von Fachaufgaben an einer Stelle bedingt insofern natürlich immer Schnittstellen zwischen der zentralen und den dezentralen Einheiten und hat möglicherweise auch Schnittstellenprobleme zur Folge. Insofern sind die während der Ist-Analyse teilweise benannten Abstimmungsprobleme zwischen den RPen und der LST, bspw. in den Aufgabenfeldern Nachrichtentechnik oder Planung der Tunnelbetriebstechnik durchaus verständlich. Nur sind diese

Probleme kein Argument gegen eine fachliche Spezialisierung an einer Stelle bzw. für eine vollständig dezentrale Aufgabenwahrnehmung – vielmehr sind die Geschäftsprozesse insbesondere an den Schnittstellen der beteiligten Organisationseinheiten sauber zu definieren und das operative Handeln verbindlich daran auszurichten.

Im Hinblick auf die organisatorische Stellung einer Zentraleinheit wird derzeit die LST als Abt. 9 des RP Tübingen geführt und steht damit organisatorisch auf der gleichen Ebene wie die Abt. 4 der RPen. Die Organisationsform ist unter zwei Aspekten auffällig. Einerseits ist der Dienstsitz der LST – sinnvollerweise – in Stuttgart. Zumindest ist dann aber die organisatorische Anbindung an das RP Tübingen zu hinterfragen, denn Abstimmungen mit der zuständigen Hausspitze oder anderen Einheiten im RP machen i.d.R. aufwändige Dienstreisen nach Tübingen notwendig.

Eine organisatorische Zuordnung zum RP Stuttgart löst allerdings nicht das folgende strukturelle Problem der derzeitigen Organisationsform: Aus der organisatorischen Aufstellung der LST und der Abt. 4 der RPen resultieren stark belastete Schnittstellen zwischen MVI und LST auf der einen bzw. LST und RPen auf der anderen Seite. Die LST ist derzeit als „reine“ Serviceeinheit für die RPen aufgestellt. Fachliche Vorgaben oder Anweisungen an die RPen sind damit nur über den „Umweg“ MVI möglich.

Durch die fehlende fachliche Anordnungs- bzw. Anweisungsbefugnis können darüber hinaus auch steuernde Aufgaben im heutigen Konstrukt nicht wirkungsvoll wahrgenommen werden, z.B. bei der Auswertung von Daten zum Betriebsdienst. Hier fehlt das unmittelbare Weisungsrecht für die betroffenen Referate im RP.

Zwar lassen sich die notwendigen Befugnisse auch im Wege von Verwaltungsvorschriften regeln, in denen die jeweiligen Zuständigkeiten im Einzelfall definiert sind. Allerdings ist eine derartige Verfahrensweise in der Praxis kompliziert umzusetzen.

Es wird daher empfohlen, alle fachlichen Querschnittsaufgaben noch stärker als im Status Quo zu konzentrieren. Für die Umsetzung dieser Aufgabenkonzentration sind organisatorische Anpassungen erforderlich.

Wenn fachliche Aufgabenfelder organisatorisch konzentriert wahrgenommen werden sollen, stellen sich zwei Fragen:

- Welche Aufgaben bieten sich für eine organisatorisch konzentrierte Aufgabenwahrnehmung an?
- In welcher organisatorischen Form soll die Aufgabenwahrnehmung gebündelt werden?

Eine weitergehende Bündelung der Aufgabenwahrnehmung könnte in folgenden Bereichen praktiziert werden:

- Planung der Tunnelbetriebstechnik

Obwohl die Planung der Tunnelbetriebstechnik derzeit als problematischer und sehr schnittstellenbehafteter Prozess angesehen wird, ist eine konzentrierte Aufgabenwahrnehmung in einer Einheit fachlich sinnvoll. Der derzeitigen Aufgabenverteilung, in der die LST die Tunnelbetriebstechnik für die BAB plant, die RPen hingegen die Tunnelbetriebstechnik auf Bundes- und Landesstraßen, fehlt jede innere Logik. Einerseits spricht die im Vergleich zu den Ingenieurbauten vergleichsweise geringe Zahl der Tunnel in Baden-Württemberg, andererseits aber auch die erforderliche spezielle fachliche Qualifikation gegen eine dezentrale Wahrnehmung dieser Aufgabe in den RPen. Wie in § 53a Abs. 2 StrG BW vorgesehen, sollte eine Zentralisierung der Planung der Tunnelbetriebstechnik straßenklassenübergreifend durch die LST praktiziert werden.

- Tunnelbau

Derzeit obliegt die Aufgabe für den Tunnelbau den RPen. Aufgrund der vorstehend genannten Argumente bietet sich auch eine Bündelung der Kompetenz für den Tunnelbau sinnvoll an. An zentraler Stelle könnte ein Kompetenzzentrum vorgehalten werden, das die dezentral für den eigentlichen Tunnelbau verantwortliche Organisationseinheiten berät und unterstützt.

- Betriebstechnische Überwachung der Tunnel

Die betriebstechnische Überwachung der Tunnel wird heute bereits zentral durch die LST für BAB-Tunnel durchgeführt. Grundsätzlich empfiehlt der Gutachter, die Zuständigkeiten für die betriebstechnische Überwachung der Tunnel auf Bundes- und Landesstraßen dem Land zu übertragen. Allerdings ist dazu ein mehrjähriger Realisierungszeitraum vorzusehen, da insgesamt ca. 80 Tunnel auf Bundes- und Landesstraßen überwacht werden müssten und die notwendigen Kommunikationsnetze erst noch flächendeckend zu erstellen sind.

- Verkehrsbeeinflussungsanlagen

Bei den Aufgabenfeldern „Betrieb von Verkehrsbeeinflussungsanlagen“ und „Verkehrsrechtliche Anordnungen bei Verkehrsbeeinflussungsanlagen“ führen die heutigen Schnittstellen zwischen den beteiligten Organisationseinheiten teilweise zu langen Prozesslaufzeiten und Abstimmungsproblemen. In beiden Fällen bietet sich eine Bündelung der Gesamtzuständigkeiten an.

Beim Betrieb von Verkehrsbeeinflussungsanlagen gilt heute folgende Aufgabenabgrenzung:

- Alle Planungsphasen und der laufende Betrieb einschließlich Steuerung der Anlagen obliegen der LST.

- Für den Bau, die Erhaltung und die straßenbetriebliche Betreuung, die Wartung einschließlich Reparaturen von Wechselverkehrszeichen und Schilderbrücken, sind die RPen mit den Autobahnmeistereien zuständig.

Die derzeitige Teilzuständigkeit der RPen für Bau und Erhaltung führt in der Praxis zu komplexen Prozessen, insbesondere bei der Schadensbehebung. Bei Schäden an den Anlagen sind die folgenden Stellen beteiligt: LST, RP, zuständige Autobahnmeisterei, Anlagenhersteller, Software-Ersteller. Bei einer umfassenden Verantwortung einer Stelle zumindest für den Betrieb und die Erhaltung der Anlagen sollte eine deutliche Prozessverschlanung und -beschleunigung und in dessen Folge eine Verkürzung der Stör- bzw. Ausfallzeiten erreicht werden. Eine Bündelung der Zuständigkeit sollte in der Folge auch eine höhere personelle Identifikation mit dem Aufgabengebiet zur Folge haben. Eine Bündelung auch der Planungs- und Bauaufgaben würde allerdings entsprechenden Ingenieursachverstand in einer zentral für dieses Aufgabenfeld zuständigen Einheit erfordern, der ggf. nicht wirtschaftlich vorgehalten werden kann.

Bei dem Aufgabenfeld „Verkehrsrechtliche Anordnungen bei Verkehrsbeeinflussungsanlagen“ zeigt sich eine ähnlich problematische Schnittstelle:

- Planung und Betrieb (ohne Reparaturen) obliegen dem Referat 95 der LST. Die Schaltzeitpunkte und das Anzeigen der Wechselverkehrszeichen werden insofern operativ durch die LST gesteuert.
- Die notwendigen verkehrsrechtlichen Anordnungen obliegen derzeit der höheren Verkehrsbehörde. Dies sind heute i.d.R. die Referate 46 der RPen.

Die „künstliche“ Schnittstelle zwischen LST und RP verhindert insbesondere bei der operativen Steuerung der Anlagen die Nutzung von Synergien. Von daher ist eine Bündelung der Zuständigkeiten in einer Einheit angezeigt. Dabei ist eine landesweit einheitliche verkehrstechnische Ausstattung – insbesondere, aber nicht ausschließlich auf den BAB – zur Standardsicherung sinnvoll. Die Sinnhaftigkeit einer gebündelten Aufgabenwahrnehmung wird auch durch den Ländervergleich bestätigt: Insbesondere bei Landesbetrieben erfolgt die Aufgabenwahrnehmung „aus einer Hand“.

- Vertrags- und Verdingungswesen

Grundsätzlich wird ein Unterstützungsbedarf im Vertrags- und Verdingungswesen durch eine zentralisierte Informationsbereitstellung in allen Abt. 4 der RPen gesehen. Neben der Informationsbereitstellung und Unterstützung im entsprechenden Wissensmanagement ist auch eine Bündelung von spezifischen Aufgaben an zentraler Stelle denkbar. Dazu gehören z.B. die zentrale Wahrnehmung von Verfahren vor Vergabekammern oder streitige Verfahren nach § 18 Abs. 2 VOB o.ä.

Über eine zentralisierte Informationsbereitstellung hinaus ist auch eine zentralisierte Prüfung von Verdingungsunterlagen anzustreben. So gibt es heute teilweise bei der Qualitätsprüfung

Defizite bei einer dezentralen Prüfung. Dies hat dazu geführt, dass bei großen Maßnahmen eine Prüfung der Unterlagen vom MVI durchgeführt wird. Von daher sollten, zumindest für größere Maßnahmen generell, aber bei kleineren Maßnahmen stichprobenartig, Verbindungsunterlagen vor der Veröffentlichung geprüft werden.

Im Sinne des Aufbaus eines Wissensmanagements sollte auch eine nachträgliche Auswertung der Verträge erfolgen, um für künftige Ausschreibungen zu lernen. Dazu sollten zurückliegende Verträge nach Problemen ausgewertet, strukturiert und klassifiziert werden.

- **Zentrale Vergabestelle**

Es spricht vieles dafür, das Beschaffungswesen noch weiter zu konzentrieren und z.B. eine für die SBV landesweit zuständige Vergabestelle zu schaffen. Diese verfügt dann umfassend über den notwendigen vergaberechtlichen Sachverstand und könnte Vergaben deutlich effizienter abwickeln.

- **Sachgebiet Straßenbau- und Geotechnik**

Die vorhandenen fachlichen Kompetenzen in diesem Aufgabenfeld sind derzeit beim RP Karlsruhe gebündelt. Hier bietet sich eine organisatorische Anbindung an die zu schaffende zentrale Stelle an. Aus personalwirtschaftlichen Gründen kann ggf. der Standort Karlsruhe vorübergehend beibehalten werden.

- **Brückensanierung**

Die Thematik der Brückensanierung wird in den nächsten Jahren wesentlichen Kapazitäten der SBV binden. Dies gilt im besonderen Maße für die vielfach erforderlichen statischen Nachrechnungen. Es bietet sich an, diese Thematik RP-übergreifend zu bündeln, um mit einem Kompetenzzentrum eine landesweit einheitlich strukturierte Vorgehensweise sicherstellen zu können. Die eigentlichen Sanierungen sind natürlich dezentral zu verorten.

- **Schnittstelle zu Forschungsinstituten**

Die Themenstellung „Forschung“ wird derzeit in der SBV praktisch – außer der Kontaktpflege zu ausgewählten Einheiten – nicht behandelt. Gerade der kontinuierliche Erfahrungsaustausch z.B. zur BAST und zu den Hochschulen liefert aber bedeutsame Impulse für die inhaltlich, fachliche Weiterentwicklung der SBV. Hierfür sollten in Zukunft explizit Ressourcen vorgesehen werden.

Im Hinblick auf die Organisation einer zentralen Aufgabenwahrnehmung lassen sich grundsätzlich zwei Alternativen unterscheiden:

- Fachliche Aufgaben werden an einer Stelle organisatorisch zusammengefasst.
- Die konzentriert wahrzunehmenden Aufgaben werden auf mehrere Organisationseinheiten, z.B. die heutigen RPen verteilt.

Gegen eine Verteilung auf mehrere Organisationseinheiten sprechen gewichtige Argumente:

- Verteilt man die heute in der LST wahrgenommenen Aufgabenfelder auf verschiedene Organisationseinheiten, so können heutige Synergieeffekte verloren gehen
- Die heutigen RPen sind verkehrstechnisch sehr unterschiedlich als Standorte für Zentralstellen geeignet.
- Der Benchmark auf Landesebene sowie die Analyse in Österreich und der Schweiz zeigen in keinem Falle, dass fachliche Querschnittsaufgaben auf mehrere Organisationseinheiten verteilt sind.

Gegen eine fachliche Konzentration an einer Stelle spricht im Grunde genommen nur, dass die organisatorische Einheit – je nach angesiedeltem Aufgabenvolumen – eine vergleichsweise große Einheit werden könnte. Insofern sollte zunächst nur ausgeschlossen werden, dass eine zentrale fachliche Querschnittseinheit organisatorisch direkt im Ministerium angesiedelt wird, weil in dieser Einheit auch keine ministeriellen Aufgaben wahrgenommen werden. Aber grundsätzlich empfiehlt der Gutachter, die Bündelung fachlicher Querschnittsfunktionen in einer Organisationseinheit.

Vor dem Hintergrund der noch nicht entschiedenen zukünftigen Organisationsstruktur der SBV ergeben sich die nachstehenden Aspekte:

- Bleibt die SBV in der heutigen Organisationsform grundsätzlich erhalten, so sollten fachliche Querschnittsfunktionen zentralisiert in einem an das MVI anzubindenden Landesamt oder – in Anlehnung an die organisatorische Lösung beim Umweltministerium – in einer Akademie landesweit gebündelt werden. Dabei sollten fachliche Weisungsrechte an die Abteilungen 4 der RPen vorgesehen werden. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass durch diese Organisationsform keine neue Verwaltungsebene eingezogen wird, sondern ausschließlich fachliche Weisungsrechte begründet werden.
- Wird die SBV in eine grundsätzlich neue Gesamtstruktur überführt, wie beispielsweise einen Landesbetrieb, so sollten fachliche Querschnittsfunktionen (wie in anderen Ländern oder in Österreich und der Schweiz) in der Zentrale gebündelt werden.

Andere denkbare Organisationsformen, beispielsweise eine fachliche Zentraleinheit außerhalb der SBV mit anderen ähnlichen Einheiten zu bündeln ist nicht sinnvoll, weil dann weitere Schnittstellen entstehen. Darüber hinaus wäre eine solche fachliche Zentraleinheit zu weit „vom operativen Geschäft“ entfernt.

Empfehlung 12

Der Betriebsdienst für die BAB ist an einer Stelle zu konzentrieren.

Das Referat 92 der LST ist derzeit u.a. für die Fahrzeug-, Salz- und Solebeschaffung zuständig. Die Fahrzeugbeschaffung wird für die RPen, die Salz- und Solebeschaffung auch für die SLK wahrgenommen. Im Bereich der Fahrzeugbeschaffung laufen die Beschaffungsvorgänge mit Ausnahme der Zuschlagsschreiben durch die RPen derzeit nahezu vollständig im Verantwortungsbereich der LST. Der operative Betriebsdienst obliegt allerdings den Referaten 45 der RPen.

Die – im Rahmen der Ist-Analyse mehrfach problematisierte – Situation im Beschaffungswesen, ist allerdings nur ein Teilaspekt einer grundsätzlicheren Problematik:

- Für ein wirklich umfassendes RP-übergreifendes Beschaffungs- und Fahrzeugmanagement fehlt derzeit die Kompetenz für eine übergreifende Mittelsteuerung. Die LST fungiert letztlich nur „als Erfüllungsgehilfe“ der RPen ohne jegliche Machtinstrumente.
- Die RPen haben in den letzten Jahren zumindest teilweise begonnen, eigenen KFZ-Sachverstand aufzubauen. Das konterkariert im Grunde genommen das Vorhalten zentraler Funktionen.
- Ein RP-übergreifendes Fahrzeugmanagement ist derzeit nicht möglich.
- Im Status Quo obliegt dem Referat 45 beim RP Stuttgart die Steuerung von sechs AM, während den RPen Karlsruhe und Freiburg nur drei und dem RP Tübingen nur zwei AM zugeordnet sind.
- Diese zumindest bei drei RPen relativ geringe Zahl betreuter AM eröffnet RP-intern praktisch keine oder nur wenig Synergien im Betriebsdienst, z.B. in Form eines AM-übergreifenden Fahrzeug- und/ oder Personalaustauschs.
- Gleiches gilt für Benchmarks im Betriebsdienst für AM in den RPen. Bei den verfügbaren Daten zeigen sich teils deutlich abweichende Kosten der Leistungserbringung (vgl. Abbildung 4-13).
- Zwar obliegt der LST heute die Auswertung der landesweiten Betriebsdaten, allerdings fehlt jegliche Kompetenz, aufgrund solcher Benchmarks steuernd in den Betriebsdienst einzugreifen.
- Die Steuerung des Betriebsdienstes erfolgt vorwiegend durch Besprechungen mit den Leitungen der AM. Im Status Quo finden somit derartige Besprechungen parallel in allen RPen statt.

- Die Verteilung der Verantwortung für den Betriebsdienst bei AM auf vier parallel steuernde Einheiten ist im Ländervergleich nur noch in Hessen mit regionalen Betriebsdezernaten dezentral organisiert. I.d.R. ist eine Einheit für die Steuerung des Betriebsdienstes zuständig und leitet dann alle AM. Nur die mit jeweils 29 AM deutlich größeren Flächenländer Bayern sowie Nordrhein-Westfalen „leisten“ sich mit Autobahndirektionen bzw. Autobahnniederlassungen zwei Organisationseinheiten.
- Die Ausführungen zum Betriebsdienst zeigen, dass die Zuständigkeitsbereiche der heutigen AM in Baden-Württemberg im Bundesdurchschnitt zumeist kleiner sind. Von daher ist eine RP-übergreifende Bereinigung angezeigt.

Insgesamt erscheint die derzeit weitgehend dezentrale Steuerung des Betriebsdienstes für BAB im Status Quo deutlich suboptimal und sollte von daher in einer Einheit konzentriert wahrgenommen werden. Eine derartige Konzentration des Betriebsdienstes für die BAB löst dann auch „quasi automatisch“ die im Status Quo beobachteten Koordinationsprobleme in den Aufgabefeldern Beschaffung sowie Tunnelbetriebstechnik und betriebstechnische Überwachung der Tunnel im BAB-Bereich. Die Realisierung der Empfehlung ist mit organisatorischen Veränderungen verbunden.

Kosten der AM in den Bereichen Sofortmaßnahmen, Reinigung sowie Wartung und Instandsetzung der Straßenausstattung

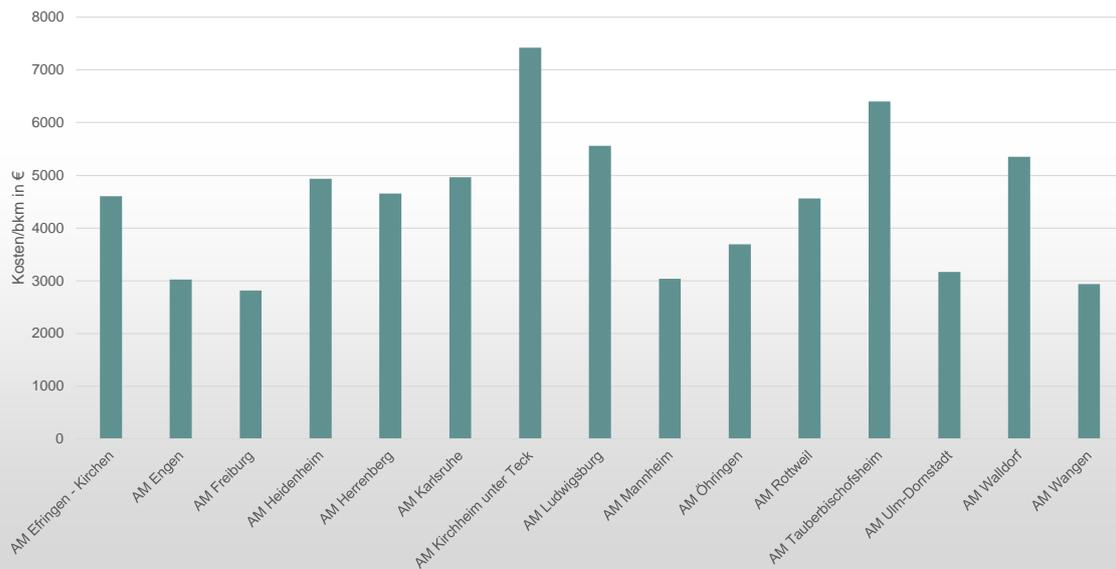


Abbildung 4-13: Kosten der AM in den Bereichen Sofortmaßnahmen, Reinigung sowie Wartung und Instandsetzung der Straßenausstattung

Die Zusammenführung des Autobahnbetriebs mit der Steuerung der Verkehrsbeeinflussungsanlagen an einer Stelle bietet sich geradezu an. Die Zusammenfassung von Verkehrsmanagement und Steuerung der betrieblichen Arbeitsstätten von kurzer Dauer (z. B. Tagesbaustellen infolge Grünschnitt oder Schutzplankenarbeiten) in einer Hand erlaubt insgesamt eine effizientere Arbeit. Ähnliche Vorgehensweisen sind in praktisch allen anderen Bundesländern oder im Ausland (Österreich/ASFINAG) zu finden.

Empfehlung 13

Fachliche Querschnittsaufgaben sind als Dienstleistungen verstärkt auch den SLK anzubieten.

Mit Ausnahme der Beschaffung von Salz- und Sole sowie der Durchführung und Betreuung der Ausbildung der Straßenwärter/-meister nutzen die SLK derzeit praktisch kaum das zentral vorgehaltene Know-how des Landes. Das Land sollte verstärkt aktiv ein Dienstleistungsangebot für

die SLK in denjenigen Aufgabenfeldern bereitstellen, in denen sie „sowieso“ für Bund und Land tätig ist. Aus Gesamtsicht des Landes lassen sich dadurch sicher Kostenvorteile bei den SLK erzielen, da diese das entsprechende Know-how heute selber vorhalten bzw. einkaufen müssten. Beim Land an zentraler Stelle treten hingegen kaum Mehrkosten auf, weil die Aufgabe fachlich „sowieso“ wahrgenommen wird. Ein entsprechend sehr kostengünstiges, in einigen Fällen möglicherweise kostenloses Dienstleistungsangebot an die SLK kann darüber hinaus auch – zumindest indirekt – die Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung über alle SLK zu sicherstellen.

In folgenden Aufgabenfeldern bieten sich entsprechende Dienstleistungen u.a. an:

- Service / Beratung im Vertrags- und Verdingungswesen
- Wissensbereitstellung und Beratung im Themenfeld Bautechnik
- Ausschreibung und Beschaffung z.B. KFZ und Dienstgeräte
- Auswertung / Benchmarking von Betriebsdienstdaten
- Erläuternde Kommentierung von neuen Richtlinien.

5 STEUERUNG DER SBV

5.1 Controlling

Empfehlung 14

Ein Controllingkonzept für die SBV ist zu entwickeln. Aufbauend auf diesem Konzept sind die bestehenden Datensysteme in einem Controllingsystem für die Kernaufgaben der SBV zusammenzuführen.

Die Ist-Analyse hat gezeigt, dass in der SBV auf den verschiedenen Ebenen eine Vielzahl von Steuerungs- bzw. Controllingdaten erhoben werden. Allerdings finden diese Steuerungs-/Controlling-Aufgaben relativ unkoordiniert statt. Insbesondere die Aufgabenwahrnehmung innerhalb der verschiedenen Organisationseinheiten, die sich mit Steuerungs-/Controllingaufgaben beschäftigen ist historisch gewachsen bzw. politisch so gewollt. Beispiele dafür sind:

- SAP und CATS u.a. für die Kosten- und Leistungsrechnung mit der Zeiterfassung im Ingenieurbereich
- FIS als Informationssystem, das auf den SAP/CATS-Daten beruht
- SAP als Haushaltssystem zur Steuerung der investiven Mittel und der Ingenieurmittel
- verschiedene Verfahren (z.B. Excel und MS Project) zur Projektsteuerung im Ingenieurbereich
- LuKAS zur Erhebung von Betriebsdienstdaten
- Zielvereinbarungen der Abt. 2 MVI mit den Abt. 4 der RPen bzw. der LST.

Dabei zeigen sich die folgenden Auffälligkeiten:

- Eine Abgrenzung von strategischem (u.a. Mehrjahressteuerung) und operativem (jährlichem bzw. unterjährigem) Controlling wird heute in der SBV nicht systematisch vorgenommen.
- Ein „Wirkungscontrolling“ – z.B. sind die erhofften Auswirkungen auf den Verkehrsfluss o.ä. mit einer Baumaßnahme auch tatsächlich eingetreten – findet derzeit in der SBV nicht statt.
- Unterschiedliche Ebenen (MVI, RP, SLK, Meistereien) steuern mit verschiedenen, teilweise nicht kompatiblen IT-Systemen.
- Auf der gleichen organisatorischen Ebene sind unterschiedliche Organisationseinheiten für die Steuerung zuständig. So werden z.B. Personaldaten in den RPen außerhalb der Abt. 4

gesteuert, ohne dass ein offizieller und gesamthafter Überblick über die Personalstrukturdaten oder die Besetzung von Dienstposten vorliegt.

- Die eingesetzten Systeme finden sehr unterschiedliche Akzeptanz bei den Nutzern – beispielsweise ist das „Vertrauen“ in die CATS-Daten je nach befragtem RP sehr unterschiedlich.
- Die in den unterschiedlichen Systemen gepflegten Datenbestände sind teilweise inkonsistent bzw. unvollständig. Zudem ist die Detailtiefe teilweise nicht steuerungsrelevant. So finden sich im SBV-FIS z.T. detaillierte Fachauswertungen, die für Führungskräfte nicht steuerungsrelevant sind.
- Steuerungsinformationen stehen nicht ebenenübergreifend zur Verfügung, sondern müssen meist zweckbezogen z.B. über alle RPen bzw. die UVB (Betriebsdienstdaten) aggregiert werden.
- Steuerungsinformationen sind nur „nach Aufbereitung“ und nicht „auf Knopfdruck“ abrufbar.

Die vorstehenden Symptome sind Ausdruck dafür, dass in der SBV derzeit kein übergreifendes Steuerungs- bzw. Controllingkonzept existiert. Die wesentliche Kennzahl – ohne deren Sinnhaftigkeit ernsthaft zu hinterfragen – scheint das verausgabte Bauvolumen pro Jahr zu sein. Um diese Kennzahl herum, werden weitere Kennzahlen erhoben (u.a. Privatisierungsgrad, Verhältnis Ingenieurleistungen zu Investitionen). Es mangelt jedoch an einer steuerungsrelevanten Auswertung und Aufbereitung. Zu dieser Erkenntnis passt die Vielzahl der derzeit eingesetzten Planungs- bzw. operativen IT-Systeme. Darauf hat bereits der Rechnungshof im Hinblick auf die eingesetzten Fachverfahren verwiesen.

Daher ist im ersten Schritt ein Controllingkonzept für die SBV zu erstellen. Dort sind die folgenden Fragen zu beantworten und verbindlich festzuschreiben:

- Welche Aufgabenfelder der SBV sollen anhand welcher Kennzahlen gesteuert werden?
- Welche Organisationseinheit ist auf welcher hierarchischen Ebenen gesamthaft für das Controlling zuständig?
- Welche Berichte werden in welcher Detailtiefe in welchem zeitlichen Rhythmus an wen geliefert?
- Bei welchen Soll-/Ist-Abweichungen sind welche Maßnahmen zu ergreifen bzw. welche organisatorischen Ebenen einzubinden?

Nachdem diese Gesamtkonzeption erstellt ist, sollten die folgenden Aspekte geklärt werden:

- Mit welchen methodischen Instrumentarien soll ein Controlling erfolgen (Haushaltsmittel, Kostenrechnung, technische Daten)?
- Wie kann eine sinnvolle IT-Unterstützung mit welchen Systemen erreicht werden?
- Inwieweit können die heute existierenden Controllinginstrumente gemäß der o.g. Anforderungen konsolidiert und in einem Controllingsystem zusammengeführt werden?

Generell gilt, dass die Nutzung der Controllingdaten zur tatsächlichen Steuerung auszubauen ist. Wichtig ist, dass aus den vorliegenden Controllingdaten die entsprechenden Schlüsse gezogen werden, so dass konkrete steuernde Konsequenzen folgen und umgesetzt werden. Es hat sich gezeigt, dass das Controlling und die Zielvereinbarungen derzeit nicht im ausreichenden Maße zur internen Steuerung und für Vergleiche der Leistungserbringung in der SBV benutzt werden (vgl. hierzu auch Kapitel 5.3). Dies gilt für die Abt. 4 der RPen ebenso wie für die UVB.

Empfehlung 15

Das Berichtswesen ist so auszugestalten, dass es von allen Straßenbaubehörden des Landes zur Steuerung genutzt werden kann.

Derzeit werden die vorhandenen Controlling-Daten nicht in einem übersichtlichen „Armaturenbrett bzw. Cockpit“ zusammengeführt und bedarfsgerecht aufbereitet. Das MVI greift nur anlassbezogen auf diese Informationen zurück. Die Möglichkeiten zur operativen und strategischen Steuerung bleiben daher weitgehend ungenutzt. Daher ist die Basis der Controllingdaten zu konsolidieren und das System in seiner Funktionalität an den Erfordernissen als Steuerungsinstrument der SBV durch ein strukturiertes Berichtssystem auszurichten. Dabei ist ein kaskadierendes System vorzusehen, in dem nur der für den jeweiligen Empfängerkreis steuerungsrelevante Datenbestand abgebildet wird. Als Empfänger sind vorzusehen

- die Abt. 2 des MVI für die Durchführung der Fachaufsicht,
- die Abteilungsleitungen der Abt. 4 der RPen für die Wahrnehmung der übergreifenden Steuerung sowie
- die Referatsleitungen der Abt. 4 für die Organisation der eigenen Aufgabenwahrnehmung.

Dass Controllingdaten den jeweiligen Empfängern zur Verfügung gestellt werden, heißt indes nicht, dass diese einen direkten Zugriff auf die entsprechenden Fachverfahren benötigen. Ein adäquates Berichtswesen orientiert sich an den Informationsbedarfen für die Verantwortlichen. Oftmals führt es sogar zu einem Mehraufwand, wenn unterschiedliche Empfänger Direktzugriff auf Primärdaten erhalten.

Empfehlung 16

Die derzeit wahrgenommenen übergreifenden Auswertungsaufgaben sind in Abstimmung mit dem Gesamtcontrolling konzeptionell auf eine neue Basis zu stellen und auszubauen.

Derzeit ist die LST u.a. für die landesweite Auswertung der Betriebsergebnisse als Grundlage für die Verteilung der Haushaltsmittel zuständig. Faktisch wird diese Aufgabe heute allerdings nur rudimentär wahrgenommen.

Grundsätzlich sollten derartige informationsaufbereitenden Aufgaben zukünftig deutlich ausgebaut werden, um die an anderer Stelle bereits dargestellten Steuerungsdefizite in der SBV abzustellen. So können solche Analysen auch für weitere Aufgabenfelder der SBV außerhalb des Betriebsdienstes durchgeführt werden, um Benchmarks und Wirtschaftlichkeitsvergleiche bspw. zwischen Eigenerledigung und Fremdvergabe zu gewinnen. Ziel sollte ein ebenenübergreifendes, umfassendes Informationssystem zu allen Aufgabenfeldern der SBV sein.

Es sollte allerdings zunächst hinterfragt werden, welche Informationen die SBV überhaupt auf welchem Aggregationsniveau für welchen Steuerungszweck benötigt. Von daher ist der Aufbau eines Informationssystems mit dem gesamten Controllingansatz für die SBV zu verknüpfen (vgl. Empfehlung 14).

Empfehlung 17

Es ist ein Risikomanagement dauerhaft als eigener Prozess einzurichten und mit den Controllingdaten zu verknüpfen.

Das Management von Risiken ist in einem Kreislauf dauerhaft als eigener Prozess einzurichten und mit den Controllingdaten zu verknüpfen.

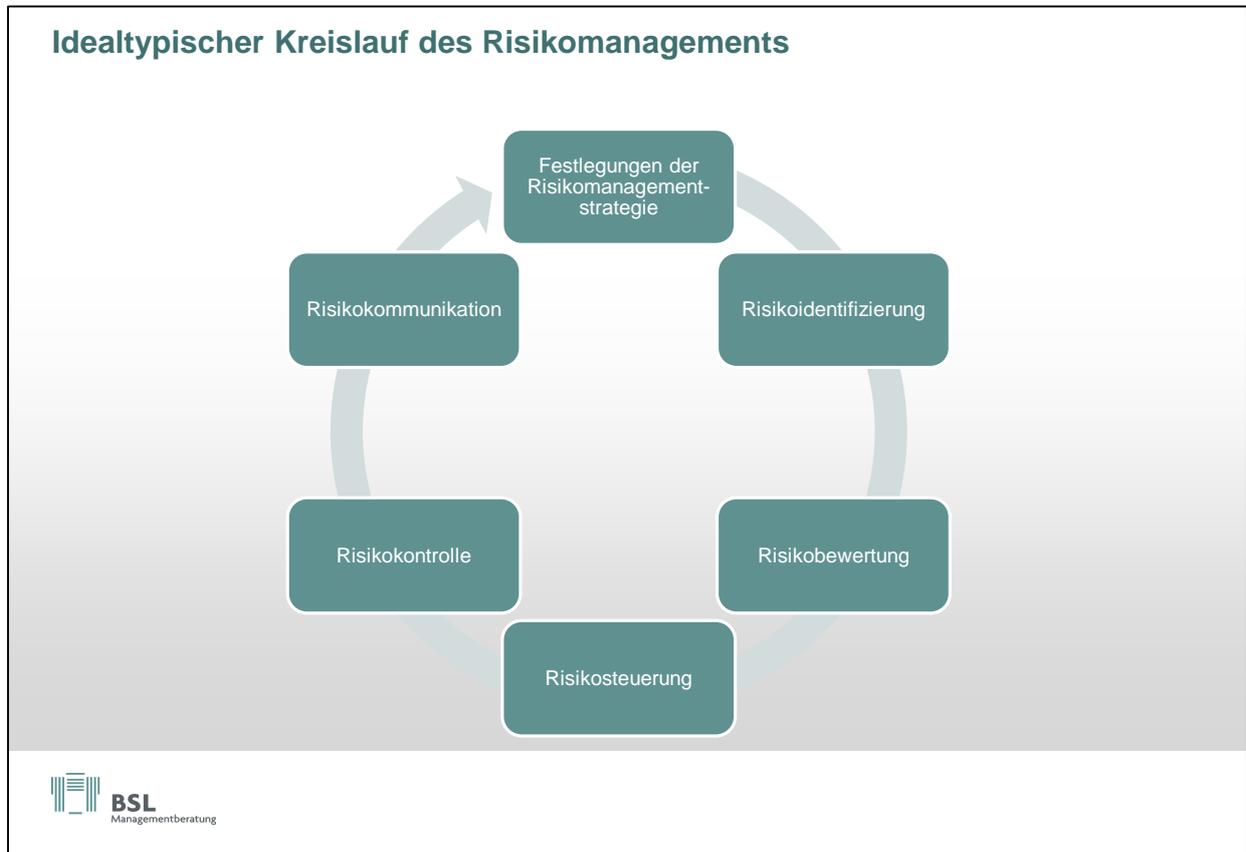


Abbildung 5-1: Idealtypischer Kreislauf des Risikomanagements

In der ersten Phase des Risikomanagements gilt es, eine Risikomanagementstrategie zu entwickeln, die den folgenden Kriterien genügen sollte:

- **Projektorientiert:** Die Identifizierung und Bewertung der Risiken sollte möglichst konkret, d.h. projektbezogen, erfolgen.
- **Effizient und wirksam:** Sowohl die Vorgehensweise als auch die später abzuleitenden Maßnahmen zur Risikovermeidung sollten den Grundsätzen wirtschaftlichen Verwaltungshandelns entsprechen.
- **Beteiligungsorientiert:** Neben den Führungskräften sollten ggf. auch die Projektmitarbeitenden bei der Risikoanalyse eingebunden werden.

Zudem sollten die Verantwortlichkeiten des Risikomanagement-Prozesses und die Rolle der Abt. 2 MVI, z.B. bei der Verabschiedung von Risikokontrollmaßnahmen, festgelegt werden.

In der zweiten und dritten Phase ist die Identifizierung und Bewertung von Risiken vorzunehmen. Definitorisch ist ein Risiko gegeben, wenn eine Abweichung des Ist-Zustandes vom Zielwert oder vom Erwartungswert mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit vorkommt. Bei einem wesentlichen Risiko wird die Zielerfüllung umfassend gestört oder sogar unmöglich gemacht. Für die Identifizierung der Bedeutsamkeit von Projekten für das Risikomanagement bieten sich für die SBV folgende drei Indikatoren an:

- Politische Bedeutung bzw. Öffentlichkeitswirksamkeit des Projektes
- Finanzvolumen des Projektes
- Dringlichkeit der Einhaltung terminlicher Fristen.

Aufbauend auf diesen Indikatoren kann eine Selektion der für das Risikomanagement relevanten Projekte erfolgen. Grundlage für die Risikoidentifizierung sollten die modellierten Standardprozesse bilden (vgl. Kapitel 4.1.5). In einem Auftakt-Workshop können die projektbezogenen Risiken an Hand der Standardprozesse identifiziert werden. Anhand der bewährten Methode der Fehlermöglichkeits- und Einflussanalyse (FMEA) ist eine Bewertung der identifizierten Risiken vorzunehmen. Für die als besonders bedeutsam identifizierten Projekte bzw. Projektrisiken ist eine Risikosteuerung vorzunehmen, indem geeignete Maßnahmen definiert werden, die ein Auftreten des Risikos minimieren können (z.B. Einrichten zeitlicher Puffer, Anpassung der Kostenkalkulation, Kapazitätsausgleiche bei personellen Engpässen).

Für die Risikokontrolle sind regelmäßige Risikomanagementberichte vorzusehen. Die Berichte sollten Angaben zur Kosten- und Terminsituation, bzw. zu etwaigen Besonderheiten, wie Abweichung von genehmigten Planungen, Leistungsänderungen, Störungen im Bauablauf oder mangelnde Qualität der Projektbeteiligten, enthalten. Eine Verzahnung mit den Controlling-Daten ist sinnvoll, da so die Möglichkeit besteht, automatische Berichtsmaßnahmen (z.B. durch Budgetkontrollen) einzuleiten.

Schließlich ist eine strukturierte Risikokommunikation zu entwickeln, so dass klare Verantwortlichkeiten und ein koordiniertes Vorgehen bestehen, falls unvorhergesehene Risiken auftreten. Zentral ist hierbei, dass eine Unternehmenskultur erzeugt wird, in der ein offener Umgang mit Risiken gepflegt wird. Oft neigen selbst Führungskräfte dazu, Risiken lieber zu verschweigen oder „kleinzureden“. Ein funktionierendes Risikomanagement basiert letztlich jedoch auf einer funktionierenden Risikokommunikation. Risiken, die nicht identifiziert bzw. kommuniziert werden, lassen sich auch nicht kontrollieren oder beseitigen.

Empfehlung 18

Der strukturierte Austausch guter Praktiken ist in der SBV weiter auszubauen und zu institutionalisieren.

Konsolidierte und in einem ganzheitlichen System zusammengeführte Controllingdaten können zu einem strukturierten Leistungsvergleich genutzt werden. Zwar sind im SBV-FIS bereits heute Vergleichskennzahlen hinterlegt, die referats- sowie abteilungsbezogene Vergleiche der RPen ermöglichen. Diese finden heute allerdings kaum eine Verwendung. Ein systematisches, kennzahlenbasiertes Benchmarking kann im Sinne des Best-Practice-Ansatzes als Ausgangspunkt für einen strukturierten Austausch guter Praktiken in der SBV dienen. Dieses Instrument der organischen Organisationsoptimierung ist auf Basis eines optimierten Controlling-Systems stärker zu institutionalisieren und zu nutzen.

Konkret bedeutet dies, dass anhand der Controllingdaten z.B. ein regelmäßiger Vergleich des Ressourcenverbrauchs zwischen den operativen Einheiten bei gleichartigen Aufgaben erfolgen sollte, um darauf aufbauend einen Austausch guter Praktiken vorzunehmen können. Der Best-Practice-Ansatz kann anhand der folgenden Schritte realisiert werden:

- Zunächst ist eine Grundgesamtheit an Aufgaben bzw. Maßnahmen mit gleichartigen Wesensmerkmalen (z.B. FDE-Lose) zu definieren.
- Darauffolgend ist der Ressourcenverbrauch für die Durchführung der Aufgaben bzw. Maßnahmen einheitlich und organisationsbezogen (z.B. Baureferate) auszuwerten. Hierbei sollten auch qualitative Indikatoren Berücksichtigung finden.
- Die Organisationseinheiten mit den Best- und Negativwerten sind strukturiert nach Besonderheiten bei der Durchführung der Aufgaben bzw. Maßnahmen zu befragen. Sollte sich aus der Befragung der Organisationseinheiten mit Bestwerten ergeben, dass ergebnisverzerrende Effekte ausgeschlossen werden können, so sind deren Vorgehensweise strukturiert aufzunehmen und aufzubereiten.
- Die Ergebnisse sind in regelmäßigen Besprechungen (z.B. Abteilungsleitungen der Abt. 4) vorzustellen. Die Übernahme und Implementierung der Best-Practice-Ansätze ist sodann als verbindliche Zielstellung zu definieren und die Realisierung nach einem festgelegten Zeitraum durch das MVI zu überprüfen.

5.2 Die Bündelungsfunktion der RPen

Mit der Bündelungsfunktion der RPen wird der Ansatz beschrieben, nicht koordinierte oder fachlich widersprüchliche Vorhaben zu einem ergebnsoptimalen Kompromiss unter Berücksichtigung regionaler Belange und landespolitischer Interessen zu bringen.

Im Zusammenhang mit der Bündelungsfunktion stehend, jedoch von dieser zu unterscheiden, ist die Konzentrationswirkung der Planfeststellung. Hierunter ist die zentral organisierte Zusammenführung und Bearbeitung der in den konkreten Verfahren zu berücksichtigenden fachlichen, öffentlichen sowie privaten Belange zu verstehen.

Hinsichtlich der beiden Sachverhalte ergeben sich für die SBV sich folgende Erkenntnisse.

Konzentrationswirkung der Planfeststellung:

- Im Rahmen der Planfeststellung wird die Konzentrationswirkung über das Planfeststellungsreferat realisiert. Referat 24 zeichnet als Anhörungs- bzw. Planfeststellungsbehörde für die Veröffentlichung der Planungsunterlagen und die Genehmigung der Planung (Planfeststellungsbeschluss) verantwortlich.
- Im Planfeststellungsverfahren werden durch Referat 24 alle von dem Bauvorhaben betroffenen öffentlichen und privaten Belange in angemessener Weise gegeneinander abgewogen und widerstrebende Interessen ausgeglichen, ohne dass es weiterer öffentlicher Verfahren oder Zustimmungen anderer Behörden bedarf. Der Planfeststellungsbeschluss erteilt insofern alle ansonsten erforderlichen Genehmigungen und bündelt sie in einer Entscheidung.

Bündelungsfunktion der RPen:

- Die Bündelungsfunktion der RPen wird für die SBV auf zwei Wegen wirksam. Einerseits bei fachlichen Widersprüchen durch die Nutzung hierarchischer Eskalationsstufen: Sachbearbeiterebene, Referatsleitung, Abteilungsleitung bis hin zur/zum Regierungspräsidentin/-en. Andererseits durch den fachlichen Austausch zwischen den Fachabteilungen.
- Die Bündelungsfunktion ist nicht allein auf die fachliche Dimension der SBV begrenzt. Als regionale Vertretung der Landesregierung nehmen die RPen auch eine politische Funktion wahr.
- Als unterstützende Fachabteilungen werden die Abteilungen 4 bei bau- und umweltrechtlichen sowie landesplanerischen und raumordnungsrechtlichen Fragen sowie bei der Koordination und Durchführung verkehrsinfrastruktureller bzw. fachabteilungsübergreifender Förderprogramme (LGVFG-ÖPNV, LGVFG-KStB, KInvFG) tätig. Eine enge Zusammenarbeit

besteht in den RPen zu den jeweiligen Referaten 16 (Polizeirecht, Feuerwehr, Katastrophenschutz, Rettungsdienst), u.a. im Rahmen der Prüfung und Abstimmung von Verkehrssicherungs-, Umleitungs- und Beschilderungskonzepten, bei Fragen des Lärmschutzes, bei Genehmigungen von privaten und touristischen Beschilderungen sowie bei Fragen der Verkehrssicherheit (Verkehrssicherheitscreening, Falschfahrerprävention, Begutachtung von Unfallschwerpunkten). Aus der prozessualen Analyse lassen sich folgende Erkenntnisse hinsichtlich der Bündelungsfunktion bzw. der Konzentrationswirkung ableiten:

- Der fachliche Austausch bzw. die Koordination von Fachbelangen zwischen der SBV und den anderen Fachabteilungen erfolgt in den frühen Planungsphasen (bis LP 5 HOAI). Der Austausch ist bedarfsbezogen und obligatorisch.
- Als Planfeststellungsbehörde nimmt das Referat 24 eine besondere Stellung bei Maßnahmen mit Genehmigungsverfahren ein.
- Die Bündelungsfunktion der RPen entfaltet ihre Wirkung in erster Linie bei Neu-, Aus- und Umbaumaßnahmen mit Genehmigungsverfahren.
- Die Relevanz der Bündelungsfunktion bei Erhaltungsmaßnahmen ist deutlich geringer und steht in Abhängigkeit zur Komplexität der Maßnahme.
- Die Schnittstelle zu den UVB als zuständige fachtechnische Behörde ist bei Erhaltungsmaßnahmen von Bedeutung.

Im Rahmen des Projektes wurde eine Analyse der Aufwandsdaten der RPen vorgenommen.²⁹ Aus dieser lässt sich ableiten, in welchem Umfang das Referat 24 Arbeitszeiten „auf SBV-Projekte“ gebucht hat. Hierbei ergeben sich folgende Erkenntnisse:

- Die Beteiligung der Referate 24 im Rahmen von Planfeststellungsverfahren unterliegt jährlichen Schwankungen und variiert stark zwischen den RP.
- Im Jahr 2013 lag die Spannbreite zwischen 0,61 VZÄ (RPT) und 2,65 VZÄ (RPK). Im Jahr 2014 lagen der Minimalwert bei 0,31 VZÄ (RPT) und der Maximalwert bei 2,30 VZÄ (RPS).³⁰
- Relevante Aufwandswerte für andere Schnittstellenabteilungen bzw. -referate für die Bauabteilungen in den RPen (< 0,05 VZÄ) sind aus den vorliegenden Daten nicht festzustellen.

²⁹ Hierbei handelt es sich um eine Auswertung der Innenaufträge des Fachbereichs 88 Straßenverkehr für die Jahre 2013 und 2014. Der Analyse zugrunde gelegt wurden alle Aufwände, die unter die Fachprodukte „Projektsteuerung“ sowie die internen Produkte „Planfeststellungsverfahren“ und „Enteignungsverfahren Planfeststellung“ gebucht wurden.

³⁰ Für ein Vollzeitäquivalent (VZÄ) wurde gemäß VwV-Kostenfestlegung 2014 eine Jahresarbeitszeit von 1.689 Stunden angesetzt.

Beteiligung der Schnittstellenreferate im Prozessablauf

Prozessschritt	Arbeitschritt	RP										Landesamt für Denkmalpflege (Abw. 8 RP/9)	Forst BW (Abw. 8 RP/7/RP/7)	Landesanstalt für Geodaten Landentwicklung	
		Ref. 16	Ref. 21	Ref. 24	Ref. 33	Ref. 46	Ref. 52	Ref. 53	Ref. 55	Ref. 56					
Neu-, Aus- und Umbaumaßnahmen Bundesfernstraßen (mit Planfeststellung oder Planfestlegung)															
PS 2 Vorplanung	Stratlenplanung	x	x			x									x
	Umweltberücksichtigung klimawirksamer Schutz/ FFH-Vorprüfung		x			x				x					x
PS 4 Entwurfplanung	Stratlenplanung	x	x												x
	Umweltplanung									x					x
PS 6 Genehmigungsplanung	Stratlenplanung	x	x												x
	Umweltplanung									x					x
PS 9 Baugenehmigung Planfeststellung		x	x			x				x					x
PS 11 Planfeststellungsplanung inkl. Bauwerkentwurf (mit Kostenfortschreibung)	Stratlenplanung									x					x
	RAB-ING Entwurf														
	LAP														
PS 16 Baudurchführung															x
PS 17 Übergabe an Betrieb	Übergabe an den Betrieb		x												x
	Überwachung der Instandhaltung, Stöcker, Instandf. / Instandh. / Instandf.														x
Erhaltungsaßnahmen Bundesfernstraßen (ohne Genehmigungsverfahren)															
PS 3 Entwurfplanung (RE-Entwurf/RAB-ING Entwurf)										x					x
PS 10 Baudurchführung															x
PS 12 Instandhaltung/ Überwachung	Übergabe Betrieb		x												x
	Überwachung der Gewährleistung, Stöcker, Monitoring, Pflege														x



Legende

Federführung	Beteiligung	Genehmigung/ Zustimmung
--------------	-------------	----------------------------

Abbildung 5-2: Beteiligung der Schnittstellenreferate im Prozessablauf

Für die Bewertung der Bündelungsfunktion und deren Wirkung für die SBV sind weiterhin folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- ForstBW (Abt. 8 RPF und RPT) und das Landesamt für Denkmalpflege (Abt. 8 RPS) als fachlich relevante Schnittstellen im Planungsprozess sind in Schwerpunkt-RPEn angesiedelt, so dass die Bündelungsfunktion für die „externen“ Abt. 4 nur eingeschränkt wirksam wird.
- Die Bündelungsfunktion der RPEn wird bei Bedarfsplanmaßnahmen mit Genehmigungsverfahren/-bescheid wirksam. Bei Erhaltungsmaßnahmen ist sie weniger maßgeblich.
- Die Entwicklung der Finanzmittelverteilung zeigt eine deutliche Verschiebung der Prioritäten von Neu-, Aus- und Umbaumaßnahmen hin zu Erhaltungsmaßnahmen. In der Tendenz ist somit davon auszugehen, dass die Bündelungsfunktion zukünftig bei einer geringeren Anzahl an Maßnahmen zur Wirkung kommen wird. Dies steht jedoch in Abhängigkeit zur Komplexität der Erhaltungsmaßnahmen (z.B. Erhaltung von Brücken) sowie den zu berücksichtigenden umweltrechtlichen Auflagen.
- Die Bündelungsfunktion wird in den frühen Planungsphasen wirksam. Die Konzentrationswirkung besteht unabhängig von der organisatorischen Verortung der Straßenbaubehörden, da sie sich aus der Planfeststellung heraus ergibt und damit auch für andere Baulastträger (z. B. die Landkreise für Kreisstraßen) bzw. private Akteure wirksam wird.
- Mit der VSR 2005 wurden auch in anderen Fachbereichen Zuständigkeiten, die vormals durch die Fachabteilungen der RPEn wahrgenommen wurden, den UVB zugewiesen. Dies hat zur Folge, dass die UVB für die ihnen zugewiesenen Zuständigkeitsbereiche im Rahmen von Planungen umfassend und schlussverantwortlich sind. Dies gilt einerseits für die UVB als Träger öffentlicher Belange sowie andererseits als zuständige fachtechnische Behörde. Für die an die UVB übertragenen Zuständigkeiten besteht keine Bündelungsfunktion auf Ebene der RP.

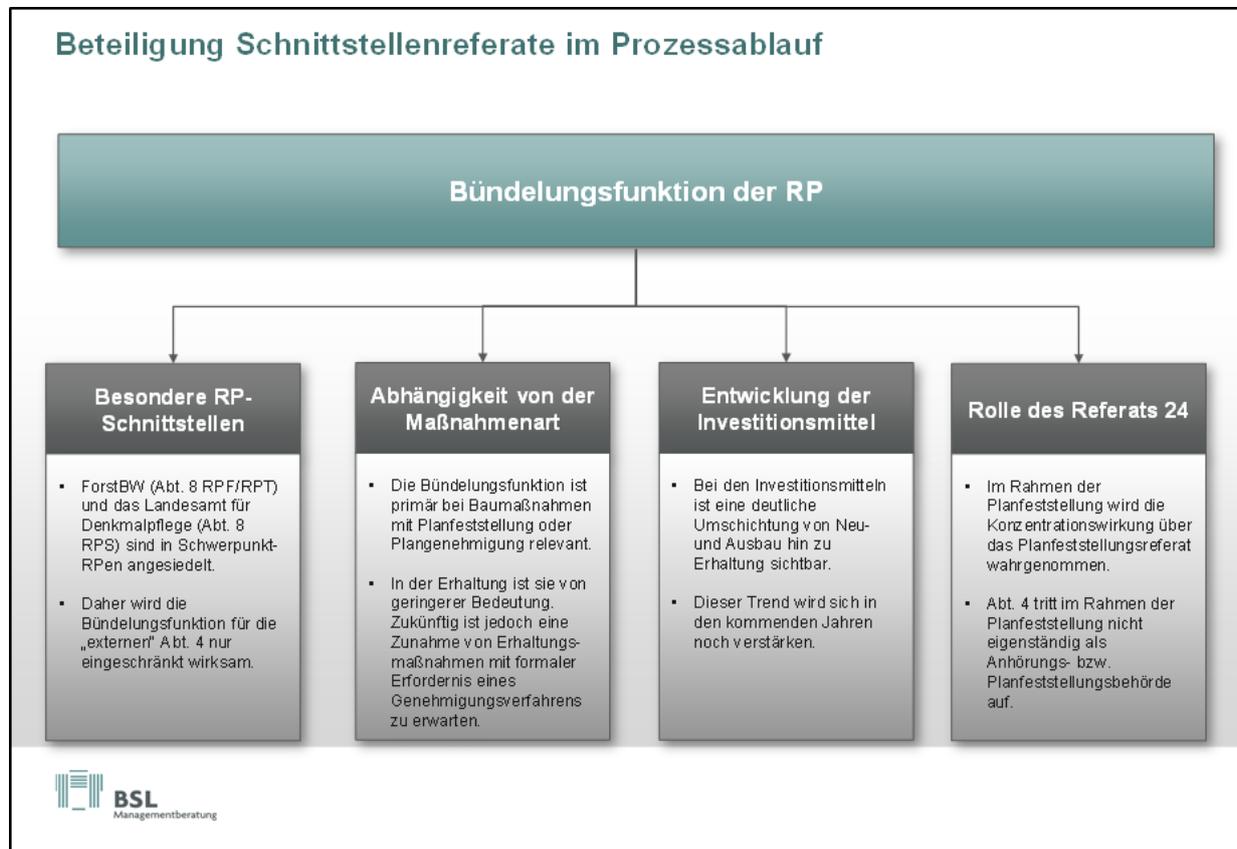


Abbildung 5-3: Beteiligung Schnittstellenreferate im Prozessablauf

Die Bündelungsfunktion und Konzentrationswirkung der RPen, die durch die Einhäusigkeit der Verwaltung sowie ihre politische Wirkung gekennzeichnet ist, erleichtert und beschleunigt die Abstimmung der SBV. Der Wirkungsgrad der Bündelungsfunktion steht jedoch in Abhängigkeit:

- zur Phase des Projektablaufes (Planung vs. Durchführung),
- der Maßnahmenart (Bedarfsplanmaßnahme vs. Erhaltungsmaßnahme),
- sowie der jeweils zu beteiligenden Fachabteilung (z.B. ForstBW, Landesamt für Denkmalpflege) bzw. Verwaltungsbehörden (RP vs. UVB).

5.3 Aufgabenpriorisierung und Kapazitätsausgleich

Empfehlung 19

Insbesondere im Hinblick auf die politische Steuerung ist in der SBV eine stärkere Priorisierung der Aufgaben notwendig.

Gerade in letzter Zeit ist es in der SBV zu einer Reihe von Schwerpunktverschiebungen gekommen. Beispiele sind „Erhaltung vor Ausbau“, „Lärmschutz“, „Wiedervernetzung“. Dabei ist aber an keiner Stelle problematisiert, welche Auswirkungen neue oder veränderte Schwerpunktsetzungen auf den Ressourceneinsatz (Personal- und Sachmittel) haben. Es ist in Zukunft stärker zu analysieren und auch auf politischem Wege zu kommunizieren, welche der Aufgaben mit welchem Ressourceneinsatz prioritär bearbeitet werden sollen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass immer „neue Schwerpunkte“ – von welcher Seite auf immer – definiert werden und eine einheitliche Schwerpunktsetzung – insbesondere bei der Kommunikation auf die nachgelagerten Ebenen – nicht mehr erfolgt.

Empfehlung 20

Um die zukünftige Leistungsfähigkeit und Auslastung der mit Planung und Bau befassten Einheiten sicherstellen zu können, ist ein stärkerer referatsübergreifender und SBV-weiter Kapazitätsausgleich notwendig.

Die Abt. 4 der RPen weisen eine sehr unterschiedliche Größe auf. Die Arbeitslast schwankt über die Jahre in Abhängigkeit von naturgemäß unterschiedlich lange laufenden, i.d.R. Mehrjahresmaßnahmen. Die unterschiedlichen Größenverhältnisse und Schwankungen in der Arbeitslast führen zu verschiedenen Schwächen und Gefahren:

- Es ergeben sich hohe Schwankungen in der Arbeitsauslastung. Ohne entsprechende Gegenmaßnahmen führt dies zu einer Über- oder Unterbelastung der Ingenieurbau-, Planungs- und Baureferate.
- Bei einer Überbelastung wird in der Regel die Fremdvergabequote gesteigert, während gleichzeitig andere Referate, möglicherweise auch in anderen RPen, weniger stark ausgelastet sind.
- Bei einer ggf. nur vorübergehend niedrigen Arbeitslast, droht wegen der Grundlastproblematik eine nicht optimale Größe von Organisationseinheiten.

- Bei zu großen, unüberschaubaren Referaten/Abt. besteht die Gefahr einer unbefriedigenden (Projekt-) Steuerung, die ebenfalls zu wirtschaftlichen Ineffizienzen führen kann.

Gleichzeitig stellt das Bau- bzw. zukünftige Erhaltungsvolumen hohe Anforderungen an die effektive und effiziente Arbeit der SBV insgesamt. Diesen Problemen muss rechtzeitig durch die folgenden Maßnahmen begegnet werden, um schlagkräftige Referate und Abteilungen zu erhalten:

- Adäquate Verteilung der Arbeitslast/Zuständigkeiten auf die Referate und Abteilungen in ihrer heutigen Struktur.
- Referats- und abteilungsübergreifender Kapazitätsausgleich, um die Schwankungen im Projektgeschäft ausgleichen zu können.

Teilweise wird heute schon ein Kapazitätsausgleich auf unterschiedlichen Ebenen der SBV vorgenommen:

- Verlagerung von Teilaufgaben zwischen den Planungs- und Baureferaten, insbesondere im Hinblick auf die Zuständigkeiten für die Ausführungsplanung,
- Vergabe von Erhaltungs-/Baumaßnahmen an Bundes-/Landesstraßen an die SLK und
- Vergabe kompletter Bauprojekte an externe Dritte (z.B. DEGES).

Die heutigen Versuche einer Kapazitätssteuerung haben aber eher ad-hoc-Charakter, sind wenig systematisch und unter Wirtschaftlichkeitsaspekten zumindest zu hinterfragen. Vor allem fehlt aber eine RP-übergreifende Steuerung solcher Kapazitätsausgleiche. Darüber hinaus ist im Hinblick auf den Personaleinsatz festzustellen, dass in den Referaten 42 häufig Bauingenieure eingesetzt werden, deren fachliche Qualifikation in den anderen Referaten fehlen. Dies verkennt keinesfalls die Zweckdienlichkeit bautechnischen Sachverständes im Steuerungsreferat. Zu hinterfragen ist jedoch, in welcher Konzentriertheit dieser im Referat 42 vorgehalten werden muss.

Daher sollte zukünftig in der SBV eine systematische RP-übergreifende Kapazitätssteuerung implementiert werden. Dabei sind die folgenden Grundsätze zu beachten:

- Grundsätzlich ist sowohl eine Verlagerung von Aufgaben (Projekte/Maßnahmen) möglich als auch die (vorübergehende) Verschiebung von Personal. Besonders prädestiniert sind projektbezogene Planungs- und Bauaufgaben.
- Die Entscheidung über die konkret zu „verschiebenden“ Maßnahmen sollte in Abstimmung mit den betroffenen Abteilungsleitungen der RPen übergeordnet getroffen werden.

- Grundsätzlich sollte eine SBV-weite Verlagerung von Aufgaben bzw. Personal möglich sein.
- Eine Übergabe darf nur zu klar definierten Meilensteinen (Abschluss einer wesentlichen Projektphase) erfolgen und die zu verschiebenden „Arbeitspakete“ müssten eine lohnenswerte Größe (Bau- bzw. Honorarvolumen) aufweisen. Die Entscheidung über die zu verschiebenden Maßnahmen sollte vom MVI getroffen werden.
- Ein Referat/eine Abt. darf nicht gleichzeitig Aufgaben aus einem Kapazitätsausgleich erhalten und andere, eigene Aufgaben fremd vergeben, sofern dies nicht aus fachlichen Gründen gerechtfertigt ist.
- Die Zurechnung des Bauvolumens verbleibt bei dem originär zuständigen Referat/der Abteilung, die verlagerte Aufgabenlast wird jedoch bei dem empfangenden Referat/der Abteilung bei Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, Personalbemessung, etc. berücksichtigt. Im Rahmen der Umsetzung der Empfehlung sollte ein adäquates Verrechnungs- und Anreizsystem definiert werden.

5.4 Steuerung des Ressourceneinsatzes Investive Bau- und Erhaltungsaufgaben

Die Aufgabenwahrnehmung in den Straßenbauabteilungen der RPen ist heterogen organisiert und unterliegt einer vorwiegend anlassbezogenen Steuerung durch das MVI. Die SBV sieht sich momentan gegenläufigen Tendenzen hinsichtlich der Finanzmittel- und Stellenentwicklung konfrontiert.

In Kapitel 5.1 wurde darauf hingewiesen, dass im SBV-FIS bereits heute Benchmarking-Kennzahlen für einen Vergleich der RPen hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung hinterlegt sind. Hierzu zählen:

- das Verhältnis Ingenieurleistungen zu Investitionen,³¹
- der projektbegleitende Verwaltungsaufwand,³²
- die Investitionen (Umsatz) pro Mitarbeiter,³³
- der Betreuungsaufwand für Ingenieurbüros³⁴ und

³¹ Die Kennzahl ist im SBV-FIS-Benchmarking-Kennzahlensteckbrief definiert als „Verhältnis von Ingenieurleistungen (Eigen- und Fremdleistungen) zu den Investitionen“.

³² Die Kennzahl ist im SBV-FIS-Benchmarking-Kennzahlensteckbrief definiert als „Anteil des projektbegleitenden Aufwandes an den Gesamtleistungen für Ingenieur- und sonstigen Personalleistungen bei Straßenbauprojekten“.

³³ Die Kennzahl ist im SBV-FIS-Benchmarking-Kennzahlensteckbrief definiert als „Gesamtumsatz an Investitionen pro Mitarbeiter der Baureferate. Zu der Anzahl von Mitarbeitern zählen auch eingekaufte Arbeitskräfte von Ingenieurbüros (Freischaffenden)“.

³⁴ Die Kennzahl ist im SBV-FIS-Benchmarking-Kennzahlensteckbrief definiert als „Verhältnis von Personalleistungen für die Betreuung von Ingenieurbüros zu Ausgaben für Ingenieurleistungen“.

- der Privatisierungsgrad von Ingenieurleistungen.³⁵

In diesem Kapitel werden die Auswirkungen der o.g. Feststellungen auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung hinsichtlich des Ressourceneinsatzes im Vergleich der Abt. 4 der RPen (Kapitel 5.4.1) sowie des Privatisierungsgrades und der Wirtschaftlichkeit der Fremdvergabe (Kapitel 5.4.2) untersucht. Weiterhin wird eine grundsätzliche Einschätzung der aktuellen personellen Kapazitäten der SBV vorgenommen und die Notwendigkeit einer Personalbedarfsbemessungssystematik diskutiert (Kapitel 5.4.3). Schließlich werden die Ergebnisse der Analyse zusammengefasst (Kapitel 5.4.4).

5.4.1 Ressourceneinsatz im Vergleich der Abt. 4 der RP

Empfehlung 21

Der Ressourceneinsatz in der SBV ist anzugleichen. Es sind strategische Zielwerte für die Steuerung des Ressourceneinsatzes zu definieren.

In der nachfolgenden Analyse des Kennzahlensets werden wesentliche Unterschiede hinsichtlich des Ressourceneinsatzes und der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung zwischen den Abt. 4 der RPen deutlich. Um den Ressourceneinsatz zwischen den RPen anzugleichen, sind strategische Größen bzw. Kennzahlen zu definieren, die u.a. die Grundlage für Best-Practice-Ansätze bilden. Im Folgenden werden aus gutachterlicher Sicht angemessene Zielwerte für die SBV definiert. Diese sollten die Grundlage für die Angleichung des Ressourceneinsatzes in der SBV darstellen.

VERHÄLTNIS INGENIEURLEISTUNGEN ZU INVESTITIONEN

Die Kennzahl „Ingenieurleistungen zu Investitionen“ zeigt die anteiligen Planungskosten an den Investitionen (Gesamtumsatz). Die Planungskosten für die Kennzahlenbildung umfassen Ingenieur-Eigenleistungen, also Leistungen, die durch die Mitarbeitenden der SBV erbracht werden, sowie Ingenieur-Fremdleistungen, also die Leistungen, die durch Dritte erbracht werden.

³⁵ Die Kennzahl ist im SBV-FIS-Benchmarking-Kennzahlensteckbrief definiert als „Anteil der Ingenieurleistungen an den gesamten Ingenieurleistungen der SBV“.

Grundsätzlich ist das Verhältnis von Ingenieurleistungen zu Investitionen in allen RPen als niedrig einzustufen. Das Ergebnis zeigt, dass der durchschnittliche Anteil der gesamten Ingenieurleistungen an den Investitionen im RPK mit 6,70 Prozent und RPT mit 6,88 Prozent im Zeitraum von 2012 bis 2014 niedriger liegt als im RPS (7,99 Prozent) und im RPF (8,05 Prozent) (vgl. Abbildung 5-4).

Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Anteil der Ingenieur-Fremdleistungen an den gesamten Ingenieurleistungen zwischen den Abt. 4 der RPen variiert. Dies steht in Abhängigkeit zu folgenden Faktoren:

- Leistungsbild der Maßnahmen bzw. Maßnahmenart (z.B. Vollauftrag oder einzelne Leistungsphasen HOAI),
- Komplexität der Maßnahme (z.B. Bauwerke) und die sich daraus ergebenden Honorarzonnen.

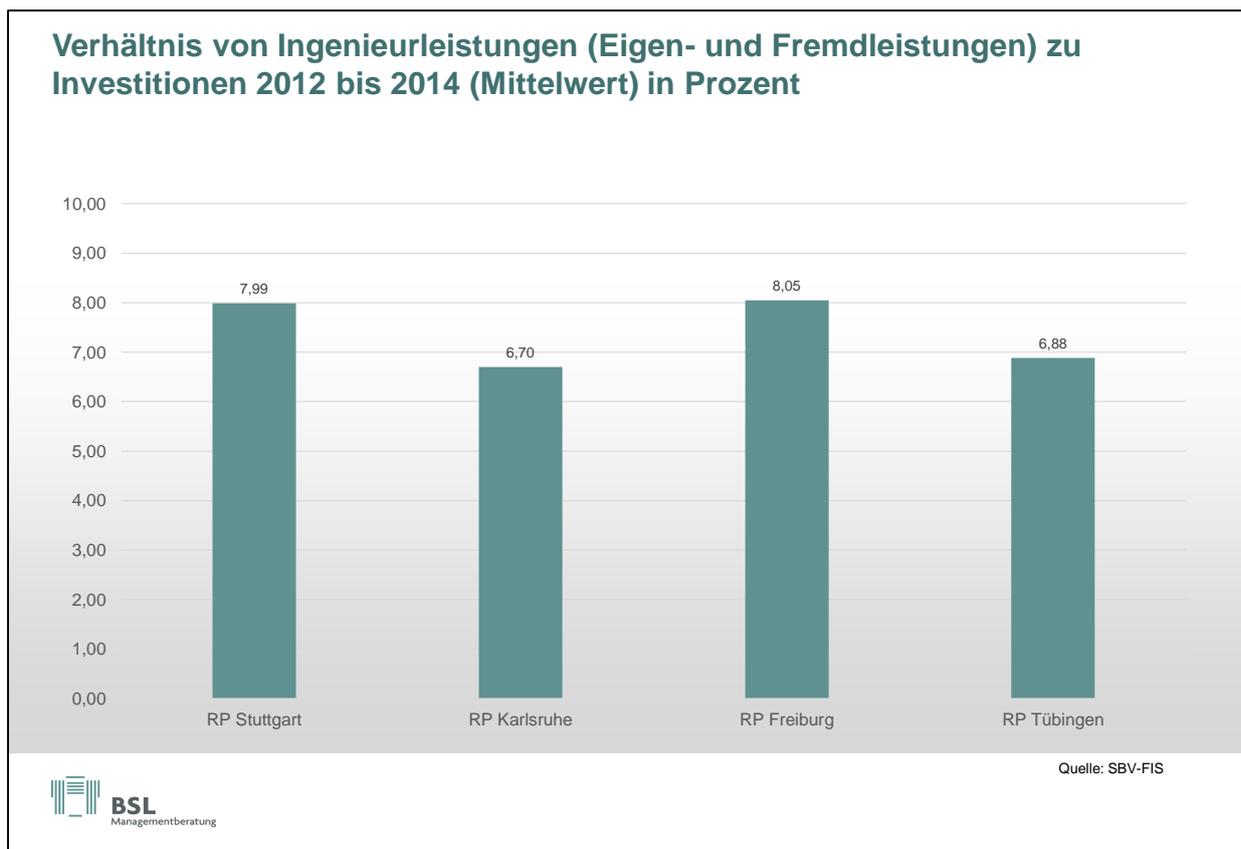


Abbildung 5-4: Verhältnis Ingenieurleistungen (Eigen- und Fremdleistungen) zu Investitionen 2012 bis 2014 (Mittelwert) in Prozent

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass mit steigenden Investitionskosten i.d.R. ein höherer Planungsaufwand bzw. höhere Planungskosten entstehen. Wie Kapitel 3.1.2 zu entnehmen, liegt das preisbereinigte Investitionsvolumen im RPS mit ca. 230 Mio. Euro im Jahr 2014 weitaus höher als im RPF (145,2 Mio. Euro) oder RPT (132,2 Mio. Euro). Im Gegensatz dazu ist jedoch zu beachten, dass das preisbereinigte Investitionsvolumen im RPK mit 184,1 Mio. höher als im RPF oder RPT liegt und dennoch die Ingenieurkosten im Verhältnis am niedrigsten von alle RPen liegen. Ein direkter Zusammenhang zwischen der Höhe der Investitionsmittel und der anteiligen Höhe der Ingenieurleistungen ist somit nicht erkennbar.

Ein weiterer Grund für Unterschiede in der Höhe der Ingenieurleistungen kann sich aus dem Anteil der Ingenieur-Fremdleistungen ergeben. Der durchschnittliche Anteil an Ingenieur-Eigenleistung ist im RPS und RPK etwas geringer als im RPF bzw. im RPT, dennoch weist das RPF einen höheren Kennzahlenwert aus als das RPS. Ein eindeutiger Zusammenhang zwischen einem höheren Anteil an Ingenieur-Fremdleistungen und einem höheren Anteil an Ingenieurleistungen am Investitionsvolumen besteht demnach ebenso wenig.

RP	Gesamtleistungen für Ingenieure in Mio. Euro (Ø 2012-2014)	Ingenieur-Eigenleistungen in Mio. Euro (Ø 2012-2014)	Ingenieur-Eigenleistungen an den Gesamtleistungen für Ingenieure in Prozent (Ø 2012-2014)
Stuttgart	16,47	6,96	42,3%
Karlsruhe	11,61	4,90	42,2%
Freiburg	10,07	4,45	44,2%
Tübingen	7,61	3,77	49,5%
Gesamt	45,76	20,08	43,9%

Tabelle 5-1: Eigen- und Fremdleistung für Ingenieure je RP

Hinsichtlich der Bewertung des Ressourceneinsatzes kann aus der Kennzahl „Verhältnis Ingenieurleistungen zu Investitionen“ nicht abgeleitet werden, ob die Komplexität der Maßnahme bzw. die Maßnahmenart für die Kostendifferenzen verantwortlich ist bzw. inwieweit sich aus dem höheren Anteil der Fremdvergabe Mehrkosten für Ingenieurleistungen ergeben.

Aus gutachterlicher Sicht empfiehlt sich eine Anpassung der Kennzahl „Verhältnis Ingenieurleistungen zu Investitionen“ gemäß der HOAI-Logik, so dass die Honorarkosten den anrechenbaren Investitionskosten gegenübergestellt werden. Dies würde eine angemessene Bewertung des Ressourceneinsatzes erlauben (vgl. Kapitel 5.4.3).

PROJEKTBEGLEITENDER VERWALTUNGSaufWAND

Die Kennzahl „projektbegleitender Verwaltungsaufwand“ gibt an, welcher Aufwand für Bauherren- und Verwaltungsleistungen (u.a. Abstimmungen mit Dritten, Grunderwerb, interne und externe Berichtspflichten) an den Personalleistungen bei Straßenbauprojekten anfällt.

Im Vergleich der Abt. 4 der RPen ist festzustellen, dass der projektbegleitende Aufwand im RPS und RPK etwas geringer ausfällt als im RPF und RPT (vgl. Abbildung 5-5). Aus dem Vergleich der durchschnittlichen Minimal- und Maximalwerte im Betrachtungszeitraum ist eine Spannweite von 23,1 Prozent (Ø 5,23 Mio. Euro) im RPS bis 27,5 Prozent (Ø 3,16 Mio. Euro) im RPT abzuleiten. Zusätzlich zu den Ingenieurleistungen anfallende Aufgaben sind im RPT somit mit einem höheren Ressourcenaufwand verbunden.

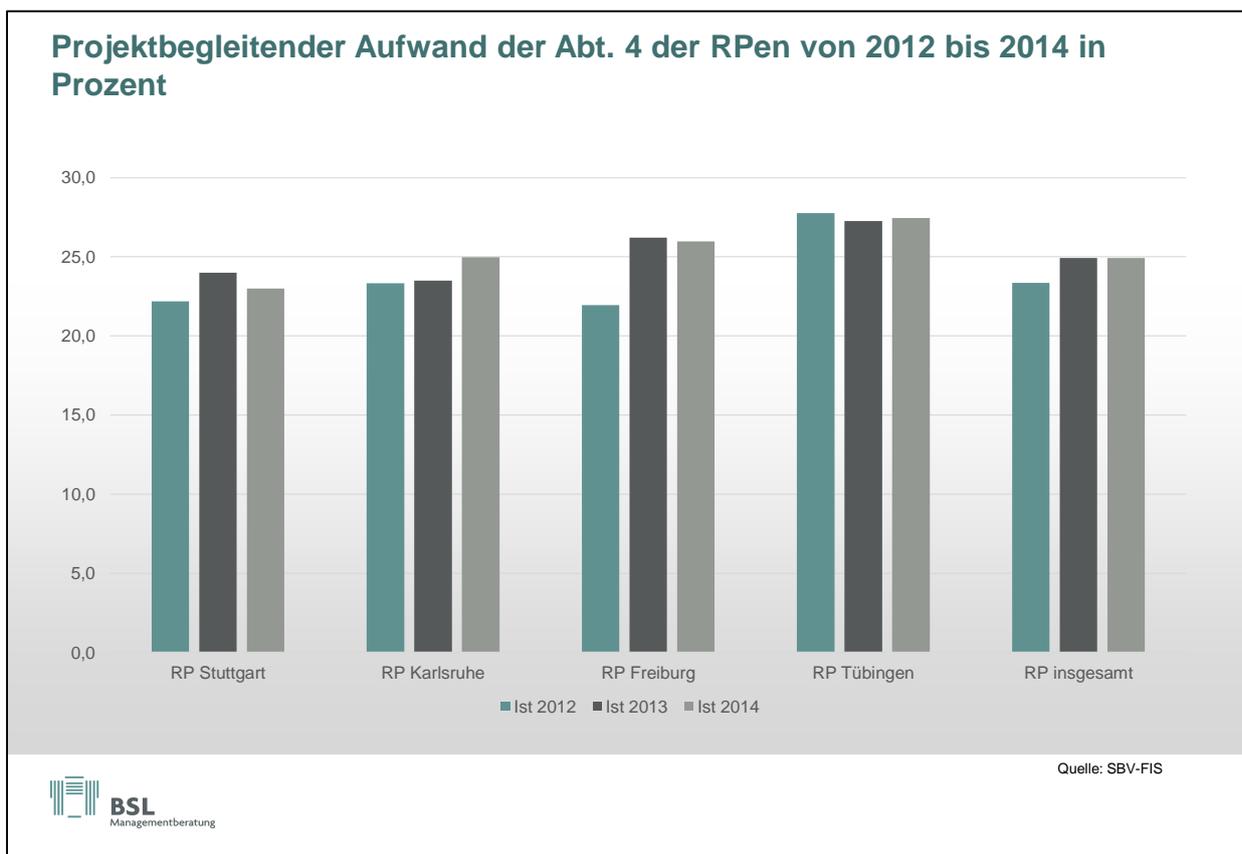


Abbildung 5-5: Projektbegleitender Aufwand der Abt. 4 der RPen von 2012 bis 2014 in Prozent

RP-übergreifend wird ein Durchschnittswert von 24,4 Prozent des projektbegleitenden Verwaltungsaufwandes an den Personalgesamtkosten erreicht. Als strategische Steuerungsgröße ist aus gutachterlicher Sicht ein Wert von maximal 25 Prozent angemessen. In der Tendenz ist der

projektbegleitende Aufwand somit in der SBV zumindest zu stabilisieren. Dies gilt für die gesamtheitliche Betrachtung ebenso wie für die einzelnen Abt. 4 der RPen.

Durch eine Konsolidierung des projektbegleitenden Arbeitsaufwandes können größere Einsparereffekte erzielt werden. Würde beispielsweise der durchschnittliche projektbegleitende Arbeitsaufwand zwischen 2012 und 2014 durch Prozessoptimierung, die Angleichung der Arbeitsabläufe und andere Maßnahmen (z.B. Konsolidierung der internen Berichtspflichten) RP-übergreifend um einen Prozentpunkt von 24,4 auf 23,4 Prozent gesenkt (v.a. durch Reduzierung des Aufwandes im RPT), dann würde dies zu einer Einsparung von ca. 657,1 Tsd. Euro führen.³⁶

INVESTITION (UMSATZ) PRO MITARBEITER

Die Kennzahl „Investition (Umsatz) pro Mitarbeiter“ setzt die umgesetzten Investitionen in Relation zu den eingesetzten Arbeitskräften (inkl. vergebene Ingenieurleistungen) bei Straßenbauprojekten. Sie dient der Überprüfung der effizienten Umsetzung von Investitionen bei Straßenbauprojekten.

Im Vergleich der RPen untereinander haben sich die Abt. 4 hinsichtlich des Umsatzes in den letzten Jahren zunehmend angeglichen (vgl. Abbildung 5-6). Dennoch liegt der durchschnittliche Umsatz pro MA für die Jahre 2012 bis 2014 im RPK mit ca. 1,21 Mio. Euro um 200 Tsd. Euro höher als im RPT (ca. 1,01 Mio. Euro pro MA). Das RPS erzielt einen durchschnittlichen Umsatz von ca. 1,05 Mio. Euro pro MA, während der Umsatz im RPF bei ca. 1,10 Mio. Euro pro MA liegt.

Weitere gravierende Unterschiede zeigen sich hingegen, wenn man die einzelnen Baureferate untereinander vergleicht. So differiert der Umsatz innerhalb des RPF zwischen den Baureferaten um mehr als 75 Prozent. Eine ähnlich hohe Varianz mit bis zu 66 Prozent ist im RPT vorzufinden. Im RPK und RPS ist die Verteilung der Umsätze zwischen den einzelnen Baureferaten zwar gleichmäßiger, dennoch variiert der Umsatz auch hier um bis zu einem Drittel.

Die Differenz der Leistungswerte in den Abt. 4 der RPen sind z.T. auf Unterschiede in der Komplexität der Maßnahmen, etwa bei Bauwerkssanierungen gegenüber einer Deckenerneuerung, zurückzuführen. So ist die niedrige Kennzahl der Referate 47.3 im RPF und RPT durch die geringe Zuständigkeit für BAB zu erklären. Dennoch weisen auch Baureferate mit ähnlichem Aufgabenprofil deutliche Differenzen auf. Zwar beinhaltet die Kennzahl auch die eingekauften Ingenieurleistungen, die bei der Bewertung der Analyseergebnisse berücksichtigt werden müssen,

³⁶ Der durchschnittliche projektbegleitende Aufwand betrug RP-übergreifend für die Jahre 2012 bis 2014 16.037.617,85 Euro. Bei einer Senkung des Anteils um einen Prozentpunkt würde der Aufwand bei 15.380.571,37 Euro liegen.

dennoch ist im Sinne einer optimalen Auslastung der Mitarbeitenden in Baureferaten mit gleichartigem Aufgabenprofil eine Angleichung der Umsätze anzustreben.

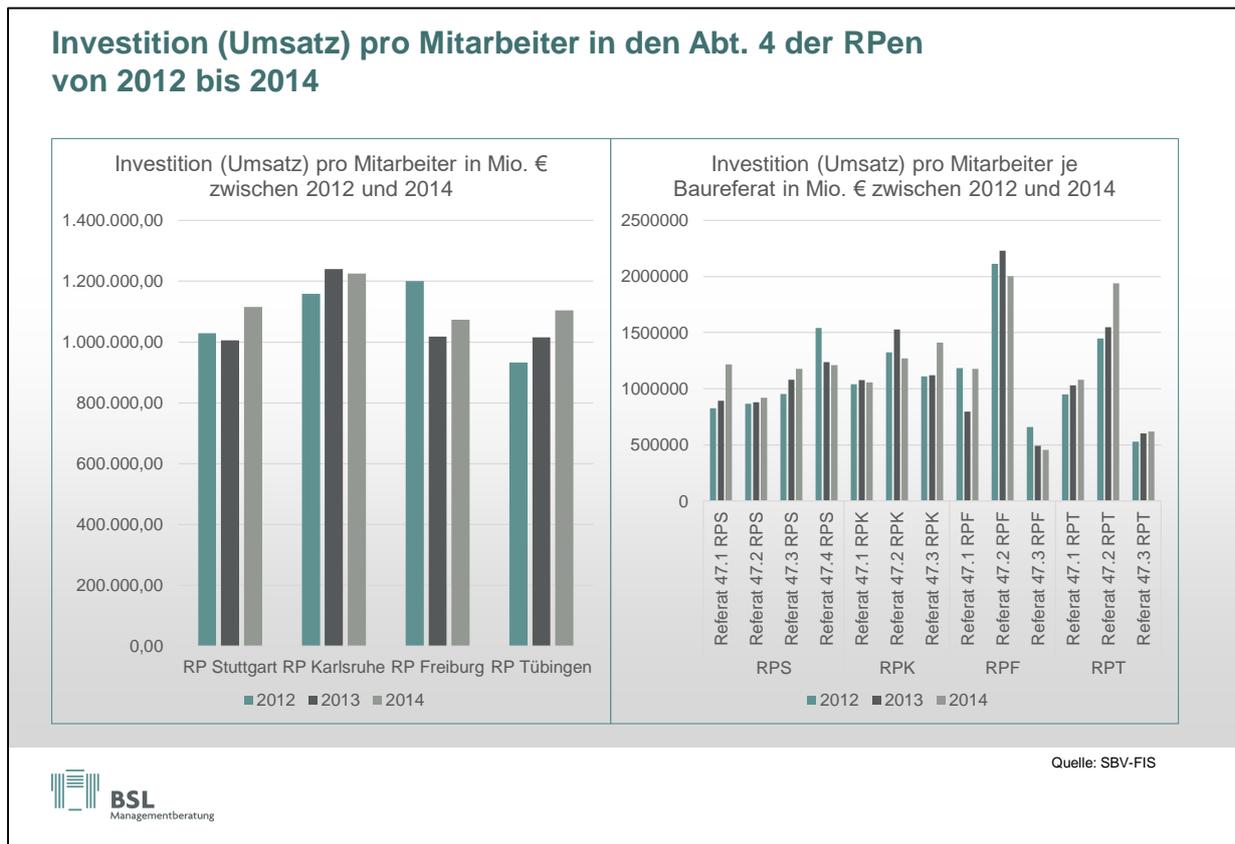


Abbildung 5-6: Investition (Umsatz) pro Mitarbeiter in den Abt. 4 der RPen von 2012 bis 2014

Übergreifend wird in den Bauabteilungen der RPen ein Umsatz von ca. 1,09 Mio. Euro pro MA geleistet. Diese globale Zielgröße von aufgerundet 1,1 Mio. Euro pro MA ist aus gutachtlicher Sicht und unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus anderen Projekten als angemessen zu betrachten. Angesichts zunehmend aufwendigeren Erhaltungsmaßnahmen (z.B. Brückenerüchtigung) ist jedoch davon auszugehen, dass eine aufgabenbezogene Anpassung der Kennzahl „Umsatz pro Mitarbeiter“ zu erfolgen hat. Diese dürfte unter der Kennzahl 1,1 Mio. Euro pro MA liegen.

BETREUUNGS-AUFWAND FÜR INGENIEURBÜROS

Die Kennzahl „Betreuungsaufwand für Ingenieurbüros“ umfasst folgende in den Abt. 4 der RPen erbrachten Leistungen:

- Vertragsgestaltung mit Freischaffenden (Ingenieurbüros)
- Koordination der Freischaffenden, Besprechungen
- Einarbeitung Freischaffender
- Überprüfung und ggf. Korrektur von Leistungen Freischaffender.

Der Betreuungsaufwand kann zwischen Planungsphase und Baudurchführungsphase unterschieden werden. Im Planungsbereich zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den RPen (vgl. Abbildung 5-7):

- Im RPT lag der durchschnittliche Betreuungsaufwand für die Jahre 2012 bis 2014 im Planungsbereich mit 26,0 Prozent nahezu doppelt so hoch wie im RPS (14,6 Prozent).
- Im RPF und RPT ist zwischen 2012 und 2014 ein Anstieg des Aufwandes im Planungsbereich um 10,5 bzw. 6,4 Prozentpunkte zu verzeichnen, während der Aufwand im RPS leicht gesunken ist.
- Im RPK ist der Betreuungsaufwand über den Betrachtungszeitraum weitgehend konstant und liegt durchschnittlich bei 20,9 Prozent.

Im Bereich der Bauausführung besteht eine geringe Varianz zwischen den RPen. Der durchschnittliche Betreuungsaufwand je RP für den Zeitraum von 2012 bis 2014 weist im Vergleich eine Spannbreite von 5,2 bis 5,9 Prozent auf. Eine übergreifende Entwicklung zu einem signifikant höheren Betreuungsaufwand ist weder im Bereich der Planung, noch im Bereich der Bauausführung erkennbar.

Betreuungsaufwand Ingenieurleistungen nach Leistungsbereich in % zwischen 2012 und 2014

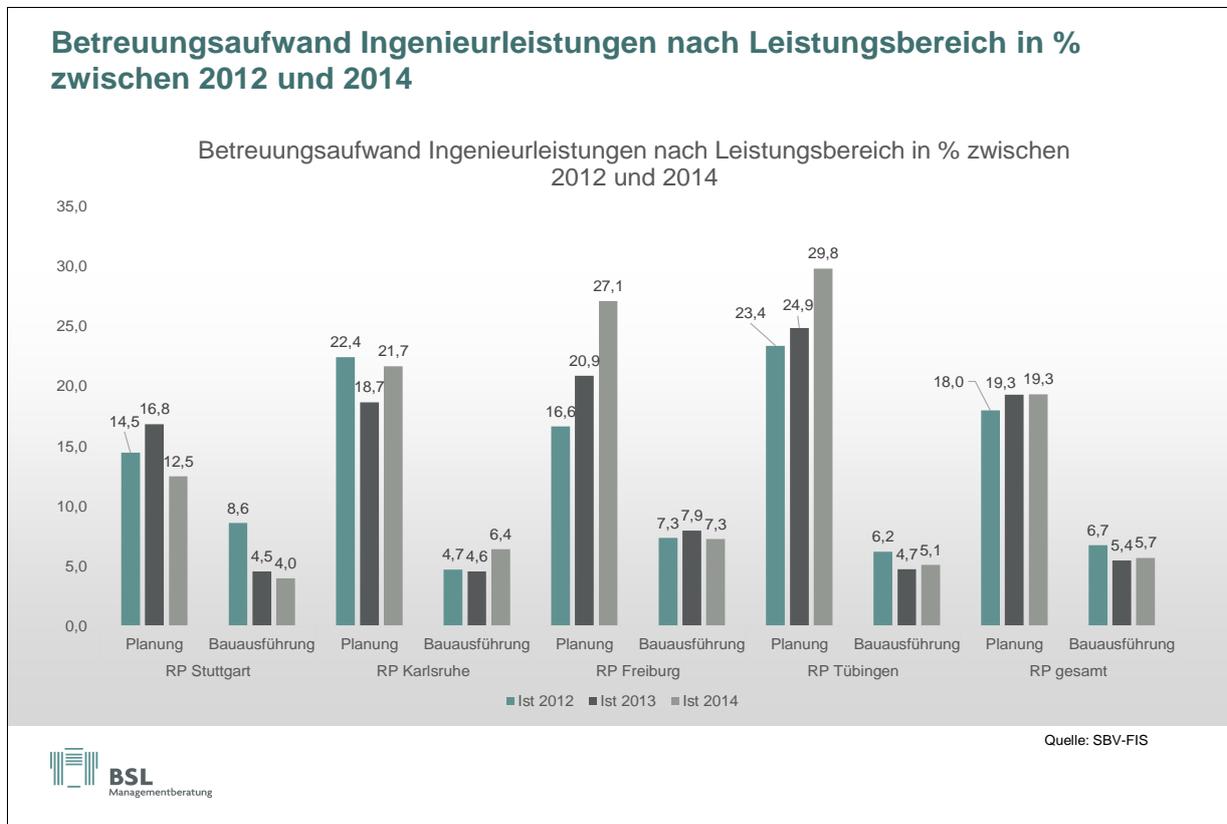


Abbildung 5-7: Betreuungsaufwand Ingenieurleistungen nach Leistungsbereich in Prozent zwischen 2012 und 2014

Ein hoher Betreuungsaufwand ist ein Indikator für eine enge bzw. ressourcenintensive Steuerung bei Fremdleistungen. Hierfür können unterschiedliche, projektbezogene Gründe vorliegen, etwa die Komplexität der Maßnahme oder die fehlende Erfahrung der Auftragnehmer. Die Zeitreihenanalyse zeigt jedoch zum einen, dass in der SBV unterschiedliche Ausgangsniveaus und zum anderen, unterschiedliche Trends hinsichtlich der Betreuungsaufwände vorliegen. Hieraus lassen sich strukturelle Unterschiede in der Wahrnehmung der Betreuung der Ingenieurbüros ableiten, denen auch ein historisch gewachsenes Selbstverständnis der RPen zugrunde liegt.

Grundsätzlich ist aus gutachterlicher Sicht ein Betreuungsaufwand von 15 bis 20 Prozent in der Planung als angemessen anzusehen. Bei der Bauausführung sollte der Betreuungsaufwand von durchschnittlich maximal 7,5 Prozent beibehalten werden.

5.4.2 Privatisierungsgrad und Wirtschaftlichkeit der Fremdvergabe

Empfehlung 22

Es ist eine einheitliche Zielvorgabe für den Privatisierungsgrad bei Planung und Bauausführung zu entwickeln. Die Eigenerledigungsquote ist in den Ingenieurbau-, Planungs- und Baureferaten gemäß den definierten Zielwerten zu stabilisieren bzw. zu erhöhen.

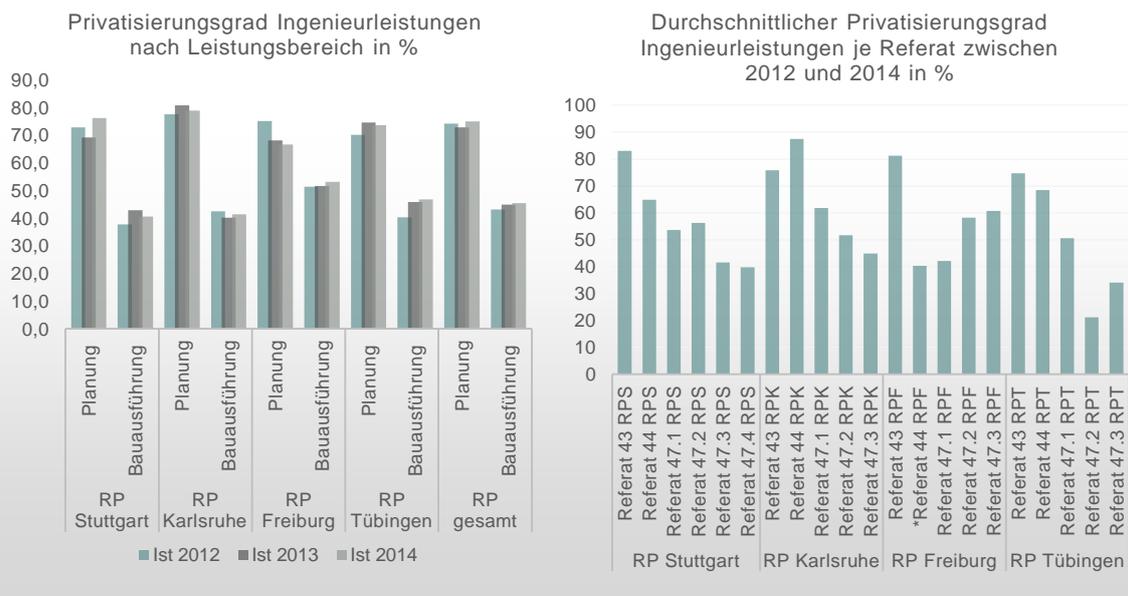
Die gegenläufigen Trends der steigenden Investitionsmittel bei sinkenden Personalkapazitäten wurden in der SBV durch Erhöhung der Vergabequote bei Ingenieurleistungen kompensiert. Das Verhältnis zwischen Eigen- und Fremdleistung ist hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit sowie der Gewährleistung der fachlichen Qualität der Aufgabenwahrnehmung von Relevanz.

Die strategische und fachliche Sichtweise in deutschen Bauverwaltungen haben sich hinsichtlich der Aufgabenabgrenzung zwischen Eigenerledigung und Vergabe der Leistungen an Dritte in den letzten Jahrzehnten mehrmals geändert. Grundsätzlich ist jedoch festzustellen, dass im Regelfall eine Quote von 25 bis 30 Prozent Eigenerledigung bei der Planung als angemessen erachtet wird. Diese Eigenerledigungsquote wird als notwendig erachtet, um durch die unmittelbare Beschäftigung mit diesen Aufgaben das Know-how und die Fachlichkeit als qualifizierter Sachwalter des Bauherrn sicherzustellen.³⁷ Darüber hinaus gehende Quoten sind jederzeit möglich, soweit dies wirtschaftlich ist. Bei der Bauausführung (u.a. Bauüberwachung, Vergabe) ist ein Eigenanteil von 70 Prozent vorzusehen. Die nicht delegierbaren Bauherrenaufgaben sind mit eigenem Personal zu erbringen.

Betrachtet man alle Referate in den Abt. 4 hinsichtlich des Privatisierungsgrades von Leistungen zeigt sich auf den ersten Blick für den Planungsbereich eine weitgehend angemessene Kenngröße (vgl. Abbildung 5-8). Lediglich im RPK liegt der durchschnittliche Privatisierungsgrad im Betrachtungszeitraum mit 79,1 Prozent über dem Zielwert. Im Bereich der Bauausführung ist hingegen zu erkennen, dass der Privatisierungsgrad mit durchschnittlich über 40 Prozent in Abt. 4 der RPen durchgängig über dem Zielwert liegt.

³⁷ Vgl. hierzu auch die Empfehlungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung in der Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung Band 7.

Privatisierungsgrad von Ingenieurleistungen für die Abt. 4 sowie die jeweiligen Planungs- und Baureferate



Quelle: SBV-FIS

Abbildung 5-8: Privatisierungsgrad von Ingenieurleistungen für die Abt. 4 sowie die jeweiligen Planungs- und Baureferate

Allerdings ist eine abteilungsbezogene Analyse des Privatisierungsgrades wenig aussagefähig, da sie auch Referate mit einem sehr geringen Privatisierungsvolumen umfasst (z.B. 41, 42, 45, 46). Bei einer referatsbezogenen Analyse werden die vorstehend erläuterten Erkenntnisse für den Bereich der Bauausführung (47.x) bestätigt. Hingegen zeigt sich für den Bereich der Planung ein anderes Bild. Generell gilt, dass der Privatisierungsgrad sowohl in den Ingenieurbaureferaten als auch in den Planungsreferaten inzwischen eine teils kritische Größe erreicht hat:

- **Ingenieurbaureferate** (Ref. 43): Mit einem durchschnittlichen Wert zwischen 74,8 und 83,1 Prozent bewegt sich der Privatisierungsgrad im Bereich des Ingenieurbaus oberhalb der empfohlenen strategischen Größe. Die Eigenleistungsquote sollte in diesem Bereich tendenziell gestärkt werden.
- **Planungsreferate** (Ref. 44): Der Privatisierungsgrad im RPK liegt bei durchschnittlich 87,5 Prozent und somit deutlich unter der optimalen Eigenleistungsquote. Für die anderen drei Planungsreferate liegt der Wert unter 70 Prozent und kann somit als angemessen angesehen werden.

Aus gutachterlicher Sicht sollte der Privatisierungsgrad in den als kritisch identifizierten Organisationseinheiten im Planungsbereich auf das Zielwertniveau von maximal 70 Prozent Fremderledigungsquote reduziert werden. Im Bereich der Bauausführung ist die derzeitige Fremdvergabequote von ca. 40 bis 50 Prozent unter dem Gesichtspunkt der Sicherstellung des fachlichen Know-hows nicht als problematisch zu bewerten. Neben fachlichen Gesichtspunkten ist ein gezieltes Insourcing von Ingenieurleistungen (bis zu 70 Prozent Eigenerledigung) in den Baureferaten auch aus Kostengründen sinnvoll.

Empfehlung 23

Die Eigenleistungsquote in den Referaten mit hohen Privatisierungsquoten ist auch aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten gezielt zu erhöhen.

Die Gegenüberstellung der eigenen Kosten der Verwaltung mit durchschnittlichen Kosten der Ingenieurbüros unterstützt die Argumentation. Der Ausschuss der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung e.V. (AHO) hat auf einer breiten Datenbasis die Stunden- und Monatssätze für Objekt- und Fachplaner in Projektsteuerungsbüros errechnet.³⁸

Der AHO geht von rechnerischen Jahreskosten von 140.724 Euro pro Planer aus. Stellt man diesen Jahreskosten einen technischen Mitarbeitenden der SBV (gehobener Dienst) nach der Anlage 1 Euro Spalte 14 zur VwV-Kostenfestlegung gegenüber (inklusive Sach- und Gemeinkosten) ergeben sich 96.683 Euro.³⁹ Die Differenz beträgt 44.401 Euro und resultiert vor allem aus der Umsatzsteuer, dem Aufschlag für Wagnis und Gewinn, den Akquisitionskosten und der Erwirtschaftung eines Deckungsbeitrages.

Gemäß dieser Beispielrechnung ist davon auszugehen, dass Planungsleistungen im Wert von beispielsweise 100.000 Euro mit eigenem Personal um 31.300 Euro günstiger zu erbringen sind.

³⁸ Ausschuss der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung e.V. (AHO); Nr. 9, Untersuchungen zum Leistungsbild, zur Honorierung und zur Beauftragung von Projektmanagementleistungen in der Bau- und Immobilienwirtschaft; 3. Vollständig überarbeitete Ausgabe; März 2009.

³⁹ Vgl. VwV-Kostenfestlegung des MFW vom 3. Januar 2014 (GABI. Nr. 1, S. 2) Anlage 1 Spalte 14.

	Ingenieur-Fremdleistung (nach AHO)	Ingenieur-Eigenleistung SBV	Mehrkosten Ingenieur-Fremdleistung
Personalkosten (gesamt) eines Mitarbeiters pro Jahr	140.724,00 €	96.683,00 €	44.041,00 €
Verhältnis	100%	68,7%	31,3%

Tabelle 5-2: Gegenüberstellung Personalkosten Ingenieurleistung zu Beschäftigtem der SBV (ohne Kosten für Betreuung)

Berücksichtigt man zudem die Personalkosten für den Betreuungsaufwand, der im Jahr 2014 für Planung und Ausführung RP-übergreifend bei 13,5 Prozent der Gesamtausgaben für Ingenieurleistungen lag, dann ergeben sich zusätzliche Kosten von 18.997,74 Euro. In der Summe betrachtet ist die Erledigung mit SBV-eigenem Personal somit um 39,5 Prozent günstiger als die Vergabe an ein Ingenieurbüro.

	Ingenieur-Fremdleistung (nach AHO) inkl. 13,5 % Betreuungsaufwand	Ingenieur-Eigenleistung SBV	Mehrkosten Ingenieur-Fremdleistung
Personalkosten (gesamt) eines Mitarbeiters pro Jahr	159.721,74 €	96.683,00 €	63.038,74 €
Verhältnis	100%	60,5%	39,5%

Tabelle 5-3: Gegenüberstellung Personalkosten Ingenieurleistung zu Beschäftigtem der SBV (inkl. Kosten für Betreuung)

Bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ist weiter zu berücksichtigen, dass am 17. Juli 2013 die neue HOAI 2013 in Kraft getreten ist, die die HOAI 2009 ablöst. Die Novellierung der HOAI 2013 ist durch eine signifikante Steigerung der Honorarsätze gekennzeichnet:

- In der Honorartafel zu § 47 Abs. 1 – Verkehrsanlagen der HOAI 2009 sind bei anrechenbaren Kosten von 100 Tsd. Euro in der Honorarzone III (durchschnittliche Anforderungen) für Verkehrsanlagen Honorarsätze von 12.389 Euro bis 14.321 Euro vorgesehen. Bei anrechenbaren Kosten von einer Mio. Euro liegen der Minimal- und der Höchstsatz bei 62.955 Euro bzw. 71.332 Euro.
- In der HOAI 2013 sind unter § 48 Abs. 1 – Verkehrsanlagen bei anrechenbaren Kosten von 100 Tsd. Euro in der Honorarzone III (durchschnittliche Anforderungen) für Verkehrsanlagen Honorarsätze von 14.983 Euro bis 17.056 Euro hinterlegt. Bei anrechenbaren Kosten von einer Mio. Euro liegen der Minimal- und der Höchstsatz bei 81.928 Euro bis 93.258 Euro.

Diese Honorarsätze der HOAI 2013 gegenüber der HOAI 2009 liegen in den o.g. Beispielen zwischen 17,0 Prozent und 23,0 Prozent höher. Das oben dargestellte Verhältnis der Mitarbeitenden-Jahreskosten für Ingenieur-Fremdleistungen zu Ingenieur-Eigenleistungen wird sich aufgrund dieser Änderung der HOAI in den nächsten Jahren voraussichtlich weiter zugunsten der Eigenerledigung entwickeln.

In einer SBV-internen Auswertung aus dem Jahr 2011 wurde die Wirtschaftlichkeit der Bauüberwachung durch Fremdvergabe gegenüber einer Wahrnehmung in Eigenleistung anhand von 98 Baumaßnahmen zwischen 2003 und 2010 untersucht; davon 65 Maßnahmen mit einem Bauvolumen unter zwei Mio. Euro sowie 33 Maßnahmen mit einem Volumen über zwei Mio. Euro. Für die Analyse wurden die Kosten für eigenen Personalaufwand (Vollkostenrechnung – inkl. Umlagen) für Eigenleistungen bzw. Betreuungsleistungen der beauftragten Ingenieure zu den Ingenieur-Fremdleistungen ins Verhältnis gesetzt. Die Untersuchung kam zu dem Ergebnis, dass eine Eigenerledigung der 98 Maßnahmen im Gegensatz zu Vergabe der Ingenieurleistungen je 100 Mio. Euro Bauvolumen einen durchschnittlichen Einspareffekt von ca. 2,95 Mio. Euro erzielt hätte (vgl. Abbildung 5-9).

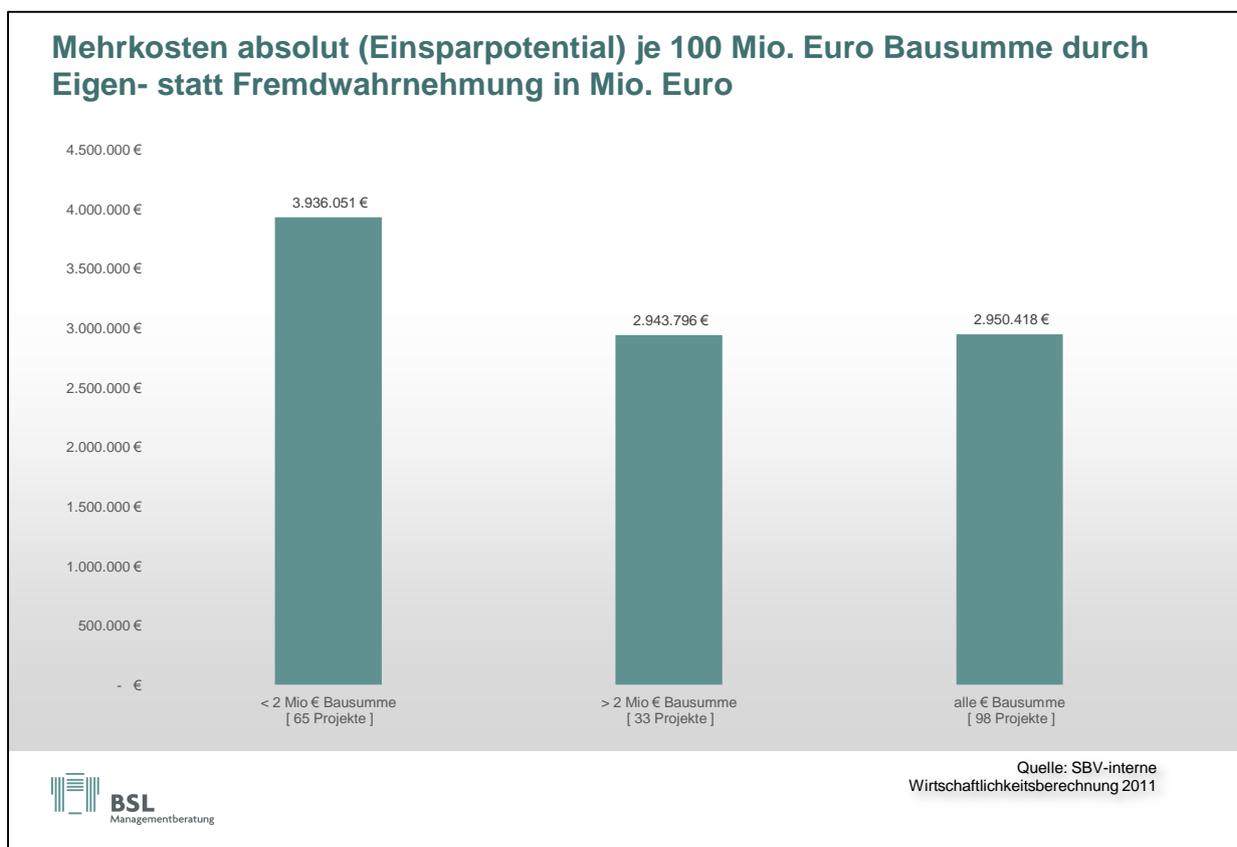


Abbildung 5-9: Mehrkosten absolut (Einsparpotential) je 100 Mio. Euro Bausumme durch Eigen- statt Fremdwahrnehmung

In den Kosten für die Ingenieurleistung sind u.a. die Umsatzsteuer (19 Prozent) und die Ansätze für Wagnis und Gewinn (10 Prozent) enthalten. Der Anteil, der mit den Personalkostenpauschalen entsprechend der Anlage 1 VwV-Kostenfestlegung vom 03.01.2014 vergleichbaren, Personalkosten an den Gesamtkosten der Ingenieurleistungen liegt bei 63,6 Prozent.⁴⁰ Entsprechend dürfen bei der Umrechnung der 2,95 Mio. Euro Mehrkosten in SBV-eigenes Personal nur ca. 64 Prozent der Gesamtkosten, also ca. 1,75 Mio. Euro, berücksichtigt werden. Dies entspricht ca. 20 Stellen des gehobenen technischen Dienstes.⁴¹

Es zeigt sich somit, dass eine Erhöhung der Eigenerledigungsquote auf die Zielwerte von mindestens 30 Prozent im Planungsbereich und bis zu 70 Prozent bei der Bauausführung aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten sinnvoll ist.

Empfehlung 24

Die Projektabwicklung in Zusammenarbeit mit der DEGES ist im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung zu evaluieren. Vor Abschluss der Projektevaluation sollte keine weitere Auftragsvergabe erfolgen.

Erste Kontakte mit der DEGES gehen in Baden-Württemberg auf das Jahr 2006 zurück. Im Jahr 2014 tritt Baden-Württemberg als Gesellschafter der DEGES bei. Zurzeit beschränkt sich die Zusammenarbeit mit der DEGES in Baden-Württemberg auf ein Projekt, nämlich die B 31 Ortsumgehung Friedrichshafen mit folgenden Spezifika:

- 110 Mio. Bauvolumen, sieben km Länge
- Fertigstellung für 2020 vorgesehen
- die baurechtlichen Grundlagen (u.a. Planfeststellung) waren bei Projektübergabe vorhanden
- die Entwurfsplanung war teilweise begonnen
- der Grunderwerb zu ca. 70 Prozent abgeschlossen.

Das originär zuständige Baureferat Ravensburg hatte allerdings wegen verschiedener weiterer Projekte keine Personalkapazität. Auch in anderen Baureferaten des RP Tübingen waren keine

⁴⁰ Institut für freie Berufe (2012): Bürokostenvergleich im Auftrag des AHO und VBI, Nürnberg.

⁴¹ Vgl. VwV-Kostenfestlegung des MFW vom 3. Januar 2014 (GABl. Nr. 1, S. 2) Anlage 1 Spalte 8.

freien personellen Ressourcen verfügbar. Aus diesen Gründen wurde das Projekt zur weiteren Bearbeitung/Baudurchführung an die DEGES vergeben und hat zurzeit folgenden Stand:

- Der Rahmenvertrag mit der DEGES kam im Februar/März 2015 zustande.
- Der notwendige Dienstleistungsvertrag befindet sich noch in der Verhandlung.
- Der Vertrag sieht eine Ist-Selbstkostenerstattung auf Nachweis vor.
- Der Mittelabfluss für Bundesmittel erfolgt im Direktzugriff der DEGES.
- Die notwendigen Landesmittel (u.a. Planungskosten, Kosten der DEGES) werden durch das Land erstattet.

Die zu der Thematik befragten Interviewteilnehmer hoben das kollegiale Miteinander in der Zusammenarbeit und die Verwaltungserfahrung der DEGES Mitarbeiter positiv hervor. Auch die engagierte Arbeit der DEGES wurde ausdrücklich betont. Letztere kann natürlich auch eine Folge des zugrundeliegenden Vertrages sein, der ja eine Honorierung der Arbeit in Höhe des nachgewiesenen Aufwands vorsieht.

Problematisch gesehen wurde der folgende Aspekt: Der mit der Projektübergabe an die DEGES verbundene Zielsetzung, die „DEGES macht Alles“, tritt also quasi als „5. RP“ auf, stellt sich nach und nach als Fiktion heraus. Hoheitliche Aufgaben, insbesondere Prüfungsfunktionen, verbleiben wegen § 4 Sicherheitsvorschriften FStrG aus Haftungsgesichtspunkten beim Baulastträger. Daher verbleiben Prüfaufgaben beim Land. Derzeit geht man von einem VZÄ an Aufwand dafür aus. Die Beauftragung der DEGES führt somit im Vergleich zur Eigenerledigung zu höheren Gesamtkosten.

Vor dem Hintergrund der obigen Ergebnisse ist die Zusammenarbeit mit der DEGES nach Projektabschluss des Ausbaus der B 31-neu auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung zu evaluieren. Hierbei ist insbesondere zu prüfen,

- inwieweit die Projektsteuerung durch die DEGES gemäß Vertragsvereinbarung fachlich und kostentechnisch erfüllt wurde,
- welcher Betreuungsaufwand für die Steuerung der Projektsteuerer (DEGES) in der Abt. 4 des RPT tatsächlich angefallen ist,
- ob und inwieweit die Eigenerledigung durch die SBV kostengünstiger hätte erfolgen können.

5.4.3 Personelle Ressourcenbetrachtung

Die Darstellungen zum Personal (vgl. Kapitel 3.1.3 sowie Kapitel 6) verdeutlichen die Komplexität der Personalbewirtschaftung in der SBV. Derzeit ist eine exakte Bewertung der Angemessenheit der Personalausstattung aufgrund eines nicht vorhandenen Personalbemessungssystems sowie fehlender Grundlagendaten kaum möglich.

Dass der geplante Stellenzuwachs um bis zu 200 Stellen bis 2018 aus fachlichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten angemessen ist und daher realisiert werden sollte, ergibt sich aus den folgenden Erkenntnissen der Untersuchung:

- In der Kennzahlenanalyse konnte gezeigt werden, dass der Ressourceneinsatz in den Abteilungen 4 der RPen global betrachtet grundsätzlich als angemessen bewertet werden kann. Hinsichtlich der Kennzahl „Umsatz pro Mitarbeiter“ ist jedoch zu berücksichtigen, dass aufgrund der Zunahme an komplexen Erhaltungsmaßnahmen mittelfristig von einer niedrigeren Kennzahl pro MA ausgegangen werden muss.
- Hinsichtlich der Kennzahlen „projektbegleitender Verwaltungsaufwand“ sowie „Betreuungsaufwand von Ingenieurbüros“ ist davon auszugehen, dass die durch Prozessoptimierung zu erzielenden Rationalisierungseffekte aufgrund der höheren naturschutzrechtlichen Anforderungen sowie der stärkeren Öffentlichkeitsbeteiligung teilweise nivelliert werden.
- Ein wesentlicher Indikator für einen Personalmehrbedarf sind die hohen Privatisierungsgrade in einzelnen Ingenieurbau-, Planungs- und Baureferaten. Dass in diesen Fällen ein Gegensteuern aus fachlicher wie wirtschaftlicher Sicht notwendig und sinnvoll ist, wurde in Kapitel 5.4.2 ausführlich dargestellt. Die Beauftragung der DEGES als externen Projektsteuerer sowie die starke Zunahme der verwaltungsinternen Vergabe von Erhaltungsmaßnahmen an die UVB stellen weitere Argumente für eine Realisierung des geplanten Stellenzuwachses dar.

Zwischen 2010 und 2014 stieg das an die UVB vergebene Bauvolumen für Baumaßnahmen, i.d.R. Erhaltungsmaßnahmen, im RPS um 11,2 Mio. Euro von 4,5 Mio. Euro auf 15,7 Mio. Euro an. Auch in den anderen RPen ist ein Anstieg zu verzeichnen, im RPK von 0,1 Mio. Euro auf 4,6 Mio. Euro. Etwas geringer sind die Anstiege im RPF und RPT. Im RPF wuchs das vergebene Bauvolumen von 4,9 Mio. Euro auf 6,3 Mio. Euro an; im RPT von 4,6 Mio. Euro auf 9,8 Mio. Euro.

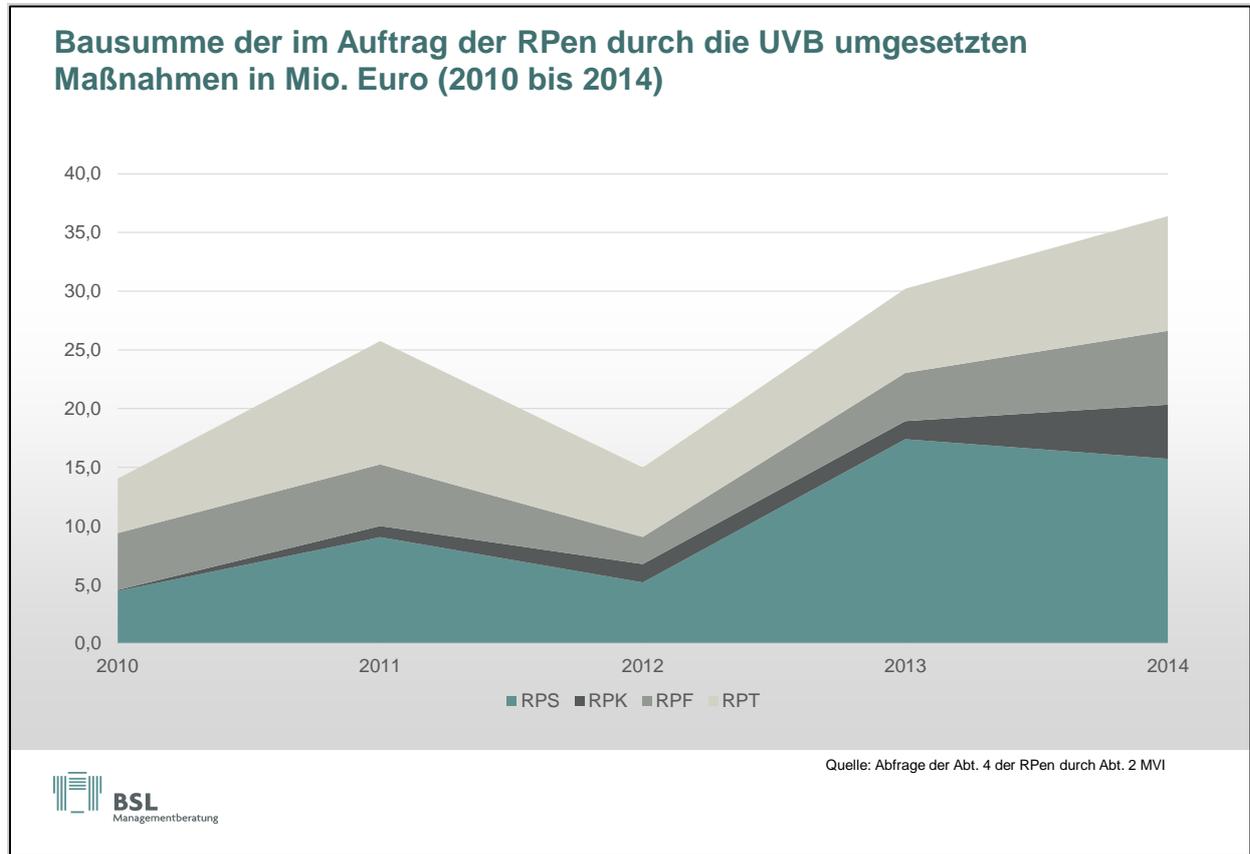


Abbildung 5-10: Bausumme der im Auftrag der RPen durch die UVB umgesetzten Maßnahmen

Rechnet man mit der in Kapitel 5.4.1 ausgeführten Kennzahl von 1,1 Mio. Euro pro Mitarbeiter, dann ergibt sich z.B. für das Jahr 2014 ein durch die UVB kompensierter Personalmehrbedarf je RP von 4,2 bis 14,3 VZÄ. Insgesamt beträgt der kompensierte Personalbedarf im Erhaltungsbereich somit 33,1 VZÄ.

	RPK	RPS	RPF	RPT
Anzahl Maßnahmen	22	66	18	14
Bausumme in Mio. €	4,61	15,73	6,29	9,77
VZÄ (1,10 Mio. € = 1 VZÄ)	4,2	14,3	5,7	8,9

Tabelle 5-4: Umrechnung der an die UVB vergebenen Bausumme in VZÄ

Diese Analyse stützt die gutachterliche Einschätzung, dass der geplante Stellenzuwachs, der insbesondere für die Ingenieurbau-, Planungs- und Baureferate vorgesehen ist, angemessen ist.

Empfehlung 25

Der geplante Stellenzuwachs von 200 Stellen bis 2018 ist, unter Berücksichtigung der jeweils geltenden Einsparauflagen, als Nettostellenzuwachs zu realisieren.

Da die Stelleneinsparprogramme des Landes auch die Abteilungen 4 der RPen betreffen, ist davon auszugehen, dass der eigentliche Nettostellenzuwachs bis 2018 bei ca. 155 Stellen liegen wird (vgl. Kapitel 3.1.3). Aus gutachterlicher Sicht ist diese teilweise Neutralisierung des Personalzuwachses, die sich aus den im Ministerratsbeschluss vom 09.07.2013 definierten Rahmenbedingungen ergeben, vor dem Hintergrund des stabil hohen Aufgabenumfanges und der steigenden Aufgabenkomplexität nicht zielführend. Aus diesem Grund ist eine Realisierung des Stellenzuwachses als Nettostellenzuwachs zu empfehlen. Diese gutachterliche Einschätzung deckt sich mit der Entscheidung der grün-roten Landesregierung, die Einsparverpflichtungen aus dem 1480-er-Programm bis einschließlich 2017 auszusetzen.

Die Empfehlung impliziert, dass die Abt. 4 der RP den bestehenden Einsparauflagen, soweit möglich, nicht durch Stellenabbau, sondern durch die Möglichkeit der Einsparung von Sachmittelkosten nachkommen. Derzeit sind für jede zu wenig gestrichene Stelle jährlich Sachmittel in Höhe von 47.300 Euro im Einzelplan einzusparen.⁴²

Die Gegenüberstellung der Personalkosten für Ingenieurfreibleistungen (inkl. Betreuungsaufwand) zu den Kosten für SBV-eigenes Personal hat gezeigt, dass die Eigenerledigung um 39,5 Prozent günstiger ist als die Vergabe an ein Ingenieurbüro (vgl. Tabelle 5-3). Bei einer Steigerung der Eigenerledigungsquote um eine Mio. Euro, welches einen Anstieg um 3,21 Prozentpunkte gegenüber dem derzeitigen Eigenerledigungsanteil entsprechen würde (vgl. Tabelle 5-1), können somit 390.500 Euro an Sachmittelkosten eingespart werden. Dies entspricht einem Äquivalent von acht Stellen. Die Erhöhung der Eigenerledigungsquote würde somit in begrenztem Umfang eine kostenneutrale Finanzierung der derzeit ausgesetzten Einsparauflagen durch Sachmittelkostenreduzierung ermöglichen.⁴³

⁴² Landtag von Baden-Württemberg: Gesetz über die Feststellung des Staatshaushaltsplans von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2015/16 (Staatshaushaltsgesetz 2015/16 – StHG 2015/16) (Drucksache 15 / 6000), S. 2.

⁴³ Zur Finanzierung eines Zuwachses von 100 Stellen hat das MFW die vergleichbare Vorgehensweise im Jahr 2015 gewählt.

Empfehlung 26

Es ist ein analytisches Personalbemessungsinstrumentarium zu entwickeln, welches die Grundlage für eine regelmäßige Personalbedarfsermittlung bildet.

Um über diese gutachterliche Einschätzung hinaus zukünftig methodisch gesicherte und fortschreibungsfähige Personalbedarfsbemessungen für die SBV durchführen zu können, ist eine Personalbemessungssystematik auf Grundlage relevanter Mengengerüste zu ermitteln und auf die definierten strategischen Größen (SBV-FIS-Kennzahlen) abzustellen. Die Personalbemessungssystematik sollte als Ressourcenplanungs-Modell auf Grundlage der HOAI entwickelt werden. Ziel ist, die Personalbemessung projektscharf für die zu realisierenden Baumaßnahmen vornehmen zu können und dabei auch die Wahrnehmung der Bauherrenfunktion einschließlich Projektsteuerung zu berücksichtigen.

Analog zur HOAI sollten für jedes einzelne Projekt die anrechenbaren Kosten und daraus das für Personal zur Verfügung stehende Budget errechnet werden. In einem ersten Schritt ist eine Differenzierung zwischen technischen Anlagen sowie der Komplexität der Baumaßnahmen vorzunehmen. Weiterhin ist festzulegen, welche Leistungen grundsätzlich fremdvergeben und welche Leistungen von eigenem Personal erbracht werden sollen. Im letzten Schritt ist das ermittelte Personalbudget über die Laufzeit des Projekts von der Vorplanung bis zur Fertigstellung jahresscharf aufzuteilen. Das Budget für die vom eigenen Personal zu erbringenden Leistungen ist mit dem durchschnittlichen Stundensatz entsprechend der Pauschalsätze aus der VwV-Kostenfestlegung 2014 plus tatsächliche Anteile der Laufbahngruppen auf Mitarbeiterkapazitäten umzurechnen.

Um den tatsächlichen Personalbedarf für die Abwicklung der einzelnen Projekte abzubilden, sollte zudem ein projektbezogener Zuschlag vorgenommen werden. Der Zuschlag ist insbesondere für Projektentwicklung, Voruntersuchungen (insbesondere projektbezogene Grundlagenermittlungen und Vorplanungen) und für verwaltungsspezifische Projektdokumentationen in Ansatz zu bringen.

Projektunabhängige Aufgaben wie z. B. regelmäßig wiederkehrende Begehungen sowie Grundlagenarbeit, Gremienarbeit, Mitwirkung bei der Ausbildung oder übergeordnete, strategische Sonderaufgaben sind durch projektunabhängige Zuschläge angemessen zu berücksichtigen.

Als Bezugsgrößen der Ressourcenplanung sind zu berücksichtigen:

- Der durchschnittliche Stundensatz SBV gemäß VwV-Kostenfestlegung 2014 plus tatsächliche Anteile der Laufbahngruppen,
- Die durchschnittliche Mitarbeiterkapazität (MAK) nach VwV-Kostenfestlegung,
- Ein Ressourcenbezugswert gemäß HOAI-Leistungen sowie ein prozentualer Aufschlag für Bauherrenleistungen der anrechenbaren Gesamtbaukosten. Hierbei ist zwischen Planung und Bauausführung zu differenzieren. Der Ressourcenbezugswert kann durch Zu- bzw. Abschläge modifiziert werden.

Für die Personalbemessung von Querschnitts- bzw. Sonderaufgaben sind geeignete Kennzahlen, u.a. durch Best-Practice-Vergleiche, zu entwickeln. Hierfür bedarf es zunächst einer systematischen Erhebung von Mengendaten (u.a. zu Widmungen, HRK-Buchungsfällen, Grunderwerb, Vergaben) in den Straßenbauabteilungen.

Für die methodische Entwicklung der Personalbemessungssystematik kann auf Erfahrungen aus anderen Landesstraßenbauverwaltungen, z.B. Landesbetrieb Mobilität in Rheinland-Pfalz, Straßen.NRW zurückgegriffen werden.

5.4.4 Ergebnis

Die Analyse des Einsatzes und der Steuerung der Ressourcen für investive Bau- und Erhaltungsaufgaben in der SBV führt zu folgenden Ergebnissen:

- In zentralen Benchmark-Kennzahlen wie „Investition pro MA“, „Betreuungsaufwand für Ingenieurbüros“ sowie „projektbegleitender Arbeitsaufwand“ sind die RP-übergreifenden Werte aus gutachterlicher Sicht weitgehend angemessen. Innerhalb der RPen bzw. zwischen einzelnen Referaten (v.a. Baureferate) sind jedoch z.T. starke Differenzen zu erkennen. Hier ist eine Angleichung der Leistungswerte, u.a. durch Kapazitätsausgleich (vgl. Kapitel 5.3) an die gutachterlich empfohlenen strategischen Größen notwendig.
- Die Analyse der SBV-FIS-Benchmarking-Kennzahlen untermauert die in Kapitel 5.1 dargestellten Ausführungen. Eine leistungsbezogene Steuerung auf Grundlage von Kennzahlenwerten erfolgt nicht. Dies ist hinsichtlich des Ressourceneinsatzes zwischen den Abt. 4 bzw. zwischen den einzelnen Referaten kritisch zu beurteilen. Dabei kann eine Angleichung der Kennzahlenwerte im Sinne eines Best-Practice-Vergleichs zu Einspareffekten führen.
- In den Planungs- und Baureferaten mit einem hohen Privatisierungsgrad (> 70 Prozent bei der Planung; > 30 Prozent bei der Bauausführung) ist die Erhöhung der Eigenerledigungsquote aus fachlicher und wirtschaftlicher Sicht sinnvoll. Hierbei ist zu prüfen, inwieweit die strategischen Größen durch den geplanten Stellenzuwachs bereits erreicht werden können.

- Der geplante Stellenzuwachs von 200 Stellen bis 2018 ist aus gutachterlicher Sicht, unter Berücksichtigung der jeweils geltenden Einsparauflagen, als Nettostellenzuwachs zu realisieren, um den steigenden Anforderungen in der Aufgabenwahrnehmung aus fachlichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten angemessen Rechnung zu tragen.
- Um eine strategische Personalbedarfsplanung vornehmen zu können, ist für die SBV eine Personalbemessungssystematik als Ressourcenplanungs-Modell auf Grundlage der HOAI zu entwickeln.⁴⁴

5.5 Projektmanagement und Multiprojektmanagement

Empfehlung 27

Ein einheitliches Projektmanagement ist in der SBV zu entwickeln und ein korrespondierendes IT-Fachverfahren zu etablieren.

Das Management von Projekten zählt zu den übergreifenden Kernaufgaben der SBV. Im RPS waren im Jahr 2014 exemplarisch 2.600 Projekte erfasst, von denen circa 850 jährlich bebucht wurden.⁴⁵

Mehrere Faktoren erschweren das Projekt- und Multiprojektmanagement im Status Quo:

- Veränderungen von Rahmenbedingungen, z.B. durch die Anpassung von Normen
- Politische Einflussnahmen auf die Projektpriorisierung
- Finanzierungsunterbrechungen der Projekte aufgrund des Jährlichkeitsprinzips
- Durch lange Laufzeiten häufiger Wechsel der Projektleitungen und damit verbunden hohe Einarbeitungsaufwände
- Verzögerungen aufgrund mangelhafter Leistungen beauftragter Büros
- Defizite im Informationsmanagement.

In den Fachgesprächen mit den Führungskräften der SBV zeigte sich, dass die Projekte der SBV sehr unterschiedlich gesteuert werden – sowohl auf Projekt-, als auf übergeordneter Ebene (Multiprojektmanagement). Die Steuerung erfolgt im Status Quo mit unterschiedlichen Software-

⁴⁴ Vgl. BSL (2015): Personalbemessung in der bauausführenden Verwaltung. BSL-Newsletter Kommunen 04/2015.

⁴⁵ Regierungspräsidium Stuttgart (2014): Projektmanagement im Straßenbau, Ein Leitfaden zum Projektmanagement in der Abt. 4 des Regierungspräsidiums Stuttgart, S. 5-3.

Lösungen. Excel ist in der Projektsteuerung die vorwiegend zum Einsatz kommende Applikation, teils wurde spezielle Projektsteuerungssoftware eigeninitiativ durch Referate beschafft.

Es ist für die SBV ein einheitliches Projektmanagement zu entwickeln und eine Harmonisierung und Weiterentwicklung der IT-Fachverfahren vorzunehmen.

Im Rahmen der parallel zur OWU verlaufenden Untersuchung zur Einführung eines einheitlichen IT-Systems zum Projekt- und Budgetmanagement (PBM) wurde inzwischen die Entscheidung getroffen ein solches Fachverfahren mit MaViS-BW+ einzuführen. Das neue Fachverfahren beinhaltet neben klassischen Aspekten des Projektmanagements schwerpunkthaft Aspekte des Budget- und Kostenmanagements. Innerhalb dieses Schwerpunktfeldes sind Funktionen und Schnittstellen umfassend ausgestaltet. In Zukunft soll mit dem Verfahren u.a. ein tagesscharfer Zugriff auf Ausgabenbestände und Jahresscheiben der Verträge möglich sein. Eine aufwändige doppelte Buchführung soll entfallen, Abfragen und Auswertungen mit wenigen Mausklicken erstellt werden können und somit die bestehende Vorhaltung von Daten in Excel-Listen entfallen. Die Abläufe des Projekt- und Budgetmanagements sollen vereinheitlicht werden.

Ergänzend zu den deutlichen Fortschritten, die mit der Etablierung des neuen Fachverfahrens erzielt werden können, ist das Projekt- und Multiprojektmanagement in der SBV als umfassend steuernde Aufgabe stärker auszuprägen. Die Ergebnisse der PBM-Untersuchung sollten für diese Ausgestaltung des Projektmanagements als Grundlage dienen.

5.6 Steuerung Betriebsdienst

Empfehlung 28

Für die Steuerung des Betriebsdienstes sind die Bestandsdaten und Leistungsumfänge systematisch zu erheben.

Die Kosten des Betriebsdienstes bestimmen sich neben topographisch-klimatischen sowie verkehrlichen Faktoren maßgeblich durch den Straßenbestand, der zu betreiben und zu unterhalten ist. Dieser umfasst neben verkehrlichen Anlagen einschließlich der Straßenausstattung, Entwässerungsanlagen und Grünflächen. Der Bestand der Meistereien weist zum Teil erhebliche Unterschiede auf und wirkt sich somit auf die Kosten aus.

- Zum jetzigen Zeitpunkt erfolgen Mittelzuteilungen an die Landkreise und die unterjährige Steuerung der Meistereien anhand der in LuKAS ausgewiesenen Kosten. Insbesondere die Mittelzuteilung nach dem (überarbeiteten) Verteilungsschlüssel wird weiterhin kritisiert. Sie

berücksichtige die tatsächlichen Anforderungen durch ihre Bindung an die Ausgaben vorheriger Jahre nur unzureichend. Zugleich zeigen sich bei den leistungsbereichsspezifischen Kosten sehr große Unterschiede, sowohl zwischen den Landkreisen als auch zwischen den Autobahnmeistereien.

- In den Fachgesprächen zeigte sich darüber hinaus in einzelnen Landkreisen, dass der Umfang der zu unterhaltenden Anlagen teilweise nicht vollständig bekannt ist.
- Eine sachlich stärker fundierte Planung und Finanzierung der Betriebsdienstleistungen sollte auch deshalb anhand meistereispezifischer Bestandsdaten sowie Daten zum Umfang der Leistungserbringung (Häufigkeit, Straßenabschnitt) erfolgen. Mit Vorliegen dieser Daten kann mittelfristig eine Steuerung des Betriebsdienstes nach dem Maßnahmenkatalog 1 erfolgen.

Empfehlung 29

Die Aktualität und Vollständigkeit der Betriebsdienstdaten für die Bundes-, Landes- und Kreisstraßen ist als Grundlage der Kosten-Leistungsrechnung sicherzustellen.

Das Leistungs- und Kostenabrechnungssystem (LuKAS) ist ein Controlling-Instrument für den Straßenbetriebsdienst. Die Straßenmeistereien und das ihnen zugeordnete Personal buchen in LuKAS anfallende Aufwände. Grundlage der Leistungsbuchung ist das für Baden-Württemberg überarbeitete Leistungsheft des Bundes für den Straßenbetriebsdienst. Die Angabe von erbrachten Leistungen erfolgt in der Regel straßenklassenscharf. Damit kann der Direktaufwand ermittelt und Trägern der Straßenbaulast direkt in Rechnung gestellt werden. Ist eine straßenklassenscharfe Zurechnung der Kosten nicht oder nur unter großem Umständen möglich, erfolgt die Abrechnung über den Gemeinschaftsaufwand. Die Finanzierungsanteile der Straßenbaulastträger am Gemeinschaftsaufwand bestimmen sich aus dem im Jahr an den klassifizierten Straßen geleisteten Arbeitsstunden (Lohnstundenschlüssel). Obgleich die Buchungen in LuKAS sowohl von Straßenmeistern als auch vom Verwaltungspersonal grundsätzlich als valide angesehen werden, kann das System seine Unterstützungsfunktion für Controlling und eine übergreifende Steuerung nur eingeschränkt erfüllen.

Die Daten der Autobahn- und Straßenmeistereien wurden seit der Durchführung der VSR nur in Einzelfällen landesweit gebündelt:

- Kosten- und Leistungsdaten zu den Kreisstraßen, die über den Gemeinschaftsaufwand auch Einfluss auf die Kostenanteile der anderen Straßenbaulastträger ausüben, liegen nicht vor und wurden im Rahmen der OWU erstmals bereitgestellt.

- Die Daten zum Fremdvergabeanteil im Betriebsdienst werden von den Landkreisen als nicht vollständig angesehen. Für die Autobahnmeistereien ist die Vollständigkeit der Daten gegeben.
- Die Buchungen der Stadtkreise erfolgen überwiegend in stadtspezifischen Erfassungssystemen und werden erst anschließend für LuKAS aufbereitet. Hohe, je nach Stadtkreis abweichende, Angaben von Kosten für Leistungsgruppen könnten auf unterschiedliche Aggregationsmethoden zurückzuführen sein.

Die Einführung eines funktional erweiterten Nachfolgesystems für LuKAS wird, unter Berücksichtigung von Fachverfahren in anderen Bundesländern, z.B. PRO-UI, derzeit im MVI vorbereitet.

6 PERSONAL DER SBV

6.1 Personalbewirtschaftung

Empfehlung 30	Es ist ein regelmäßiges Personalberichtswesen einzuführen.
----------------------	---

Im Laufe des Projektes zeigte sich, dass Auswertungen zu Personalstrukturdaten für das MVI offenbar nur ausgesprochen schwierig zu gewinnen sind. Die in Tabelle 6-1 dargestellten Kennzahlen zur Personalstruktur der Abt. 4 der RPen sowie der Abt. 9 des RPT (LST) weisen keine grundlegenden Besonderheiten auf. So ist es bundesweit für SBVen typisch, dass der Anteil der weiblichen Beschäftigten im Vergleich zum nichttechnischen Verwaltungsdienst deutlich niedriger ist. Lediglich im RPF ist der Anteil an Beschäftigten mit Behinderungen überdurchschnittlich hoch.

	Beschäftigtenzahl in 2014	Personalabbau seit 2012	Anteil an weiblichen Beschäftigten	Anteil an Beschäftigten mit einer Behinderung	Teilzeitquote in Prozent	Beurlaubungsquote in Prozent	Fluktuationsquote in Prozent
RPS	500	7,58 %	27,40 %	9,00 %	15,80 %	7,00 %	7,00 %
RPK⁴⁶	377	5,51 %	28,65 %	9,28 %	21,49 %	1,06 %	6,37 %
RPF⁴⁷	393	3,20 %	28,50 %	14,50 %	22,65 %	4,33 %	7,63 %
RPT	251	10,04 %	23,90 %	9,26 % ⁴⁸	17,93 %	4,78 %	9,96 %
Gesamt⁴⁹	1.521	6,40 %	27,42 %	-	19,33 %	-	-
LST	120	0,83 %	23,33 %	9,26 % ⁵⁰	10,83 %	4,17 %	10,00 %

Tabelle 6-1: Aus den Personalstrukturdaten gebildete Kennzahlen im RP-Vergleich sowie LST

⁴⁶ In den PSD des RPK ist das Referat 46 (16 Beschäftigte) enthalten.

⁴⁷ In den PSD des RPF ist die Abteilungsleitung (3 Beschäftigte) enthalten.

⁴⁸ Prozentualer Anteil an Beschäftigten mit einer Behinderung für das RPT gesamt.

⁴⁹ Für alle RPen jedoch exklusive der LST-Angaben.

⁵⁰ Prozentualer Anteil an Beschäftigten mit einer Behinderung für das RPT gesamt.

Die Analyse der Daten nach Altersgruppen (vgl. Tabelle 6-2) zeigt, dass im Status Quo eine ungünstige Altersstruktur bei den SBV-Beschäftigten besteht. So scheiden rund 27 Prozent der Beschäftigten in den Abt. 4 der RPen sowie rund 34 Prozent der Beschäftigten der Abt. 9 des RPT (LST) in den nächsten Jahren aus Altersgründen aus.

	Anzahl Beschäftigte bis 40 Jahre	Anzahl Beschäftigte von 41 bis 55 Jahre	Anzahl Beschäftigte ab 56 Jahre
RPS	30,20 %	43,60 %	26,20 %
RPK⁵¹	20,42 %	53,05 %	26,53 %
RPF⁵²	23,41 %	49,36 %	27,23 %
RPT	23,51 %	47,01 %	29,48 %
Gesamt	24,92 %	47,99 %	27,09 %
LST	17,50 %	48,33 %	34,17 %

Tabelle 6-2: Altersstrukturen in den Abt. 4 der RPen und in der LST

Die Personalstrukturdaten sollten mindestens einmal jährlich ausgewertet werden, um rechtzeitig auf absehbare Trends wie Pensionierungen, Qualifikationsanforderungen, Häufungen von krankheitsbedingten Ausfallzeiten, hohe Personalfuktuation oder auch Bedeutungszuwächse (bspw. im IT-Bereich) reagieren zu können.

Hierfür ist ein Personalberichtswesen aufzubauen. Dieses sollte folgende Informationen umfassen (Angaben je Dienststelle und Kalenderjahr sowie jeweils zu untergliedern in männlich, weiblich und gesamt):

- Anzahl der Mitarbeitenden
- Anzahl der Beschäftigten nach festgelegten Altersgruppen
- Anzahl Krankentage
- Anzahl Personalabgänge
- Anzahl Personalzugänge
- Anzahl Beurlaubungen
- Anzahl der Mitarbeitenden, die an Fortbildungsmaßnahmen teilgenommen haben

⁵¹ In den PSD des RPK ist das Referat 46 (16 Beschäftigte) enthalten.

⁵² In den PSD des RPF ist die Abteilungsleitung (3 Beschäftigte) enthalten.

- Anzahl der Fortbildungsmaßnahmen, die von den Mitarbeitenden besucht worden sind
- Anzahl der sich daraus ergebenden Fortbildungstage
- Anzahl der Mitarbeitenden, mit denen ein Mitarbeitergespräch durchgeführt wurde
- Abfrage gewünschter Fortbildungsthemen.

Die regelmäßigen Personalberichte ermöglichen zum einen die Umsetzung kurz- bis mittelfristiger Maßnahmen der Personalwirtschaft und zum anderen eine langfristige Bedarfsplanung.

Empfehlung 31

Die Stellenbewirtschaftung ist für die gesamte SBV in einem Stellenpool zusammenzuführen.

Im Verlauf der OWU zeigte sich bei mehreren Analysen, dass es praktisch im Status Quo auf Seiten der SBV keinen Überblick über die tatsächliche Stellenausstattung bzw. Stellenverfügbarkeit der Abt. 4 in den RPen gibt. Bei den Interviews in den Abt. 4 wurde wiederholt darauf hingewiesen, dass das MVI zwar die Bereitstellung von Stellen zugesagt habe, diese Stellen aber tatsächlich nicht im Verfügungsbereich der Abt. 4 „angekommen“ sind. Das grundsätzliche Problem liegt darin, dass zwar die Abt. 4 in den RPen die fachliche Zuständigkeit für den Straßenbau besitzen, allerdings nicht die notwendige Ressourcenausstattung beeinflussen können. Diese obliegt den Querschnittsreferaten in den RPen.

Die Verantwortung für die Stellenbewirtschaftung sollte so festgelegt werden, dass die SBV RP-übergreifend für die Bewirtschaftung der ihr nach Landeshaushalt zugewiesenen Stellen zuständig ist. Analog zum Landesbetrieb ForstBW könnten die Stellen der Straßenbauabteilungen in einem eigenen Unterabschnitt des jeweiligen RP im Landeshaushalt geführt werden und die Bewirtschaftung der Stellen durch das übergeordnete Fachministerium erfolgen.

Empfehlung 32

Die personalrechtlichen Befugnisse und die Personalbewirtschaftung sind einheitlich für die SBV wahrzunehmen.

Das Personal der SBV wird derzeit von unterschiedlichen Personalverwaltungen betreut. Teilweise bestehen Doppelzuständigkeiten.

Personalbeschäftigende Behörde	m. D.	g. D.	h. D.	
MVI	MVI	MVI	MVI	
RP	RP	RP	Befristete Tarifbeschäftigte: RP	Beamte und unbefristete Tarifbeschäftigte: (RP), IM
LK	LK	LK	(LK), MVI	
	Personalverantwortliche Behörde			

Tabelle 6-3: Personalverantwortliche Behörden

Grundsätzlich obliegt die Personaladministration der Dienststelle, die das Personal beschäftigt. Davon ausgenommen sind aber die beamtenrechtlichen Verfügungen (Laufbahnrecht), welche für die SBV-Beschäftigten des höheren Dienstes in den RPen dem IM obliegen und für die SBV-Beschäftigten des höheren Dienstes der SLK dem MVI (vgl. Tabelle 6-3). Die Folgen dieser Aufteilung von personalbeschäftigender Behörde und Behörde mit personalrechtlichen Befugnissen werden am Beispiel des Einstellungsprozesses dargestellt. Grundsätzlich kostet die Einbindung eines jeden Akteurs Zeit – auch wenn die Prozesse eingespielt sind und nur geringe Transport- und Liegezeiten auftreten.

Beteiligte bei der Besetzung von Funktionsstellen des h. D. in der SBV – Beispiel RPF



Abbildung 6-1: Beteiligte bei der Besetzung von Funktionsstellen des h. D. in der SBV

In einem Einstellungsprozess ist Zeit ein entscheidender Faktor (vgl. Abbildung 6-2). Die besten Bewerber finden am schnellsten eine Anstellung. Mit zunehmender Prozesslaufzeit verringert sich das Bewerberfeld. Darüber hinaus werden von jedem eingebundenen Akteur Arbeitskapazitäten gebunden, die für andere Fachaufgaben genutzt werden könnten.

Eine Übertragung der personalrechtlichen Befugnisse vereinfacht und beschleunigt den Einstellungsprozess, was wiederum positive Auswirkungen auf die Personalgewinnung hat.

Prozess der Stellenbesetzung von verbeamteten SBV-Beschäftigten des h. D. (Bsp. RPF)

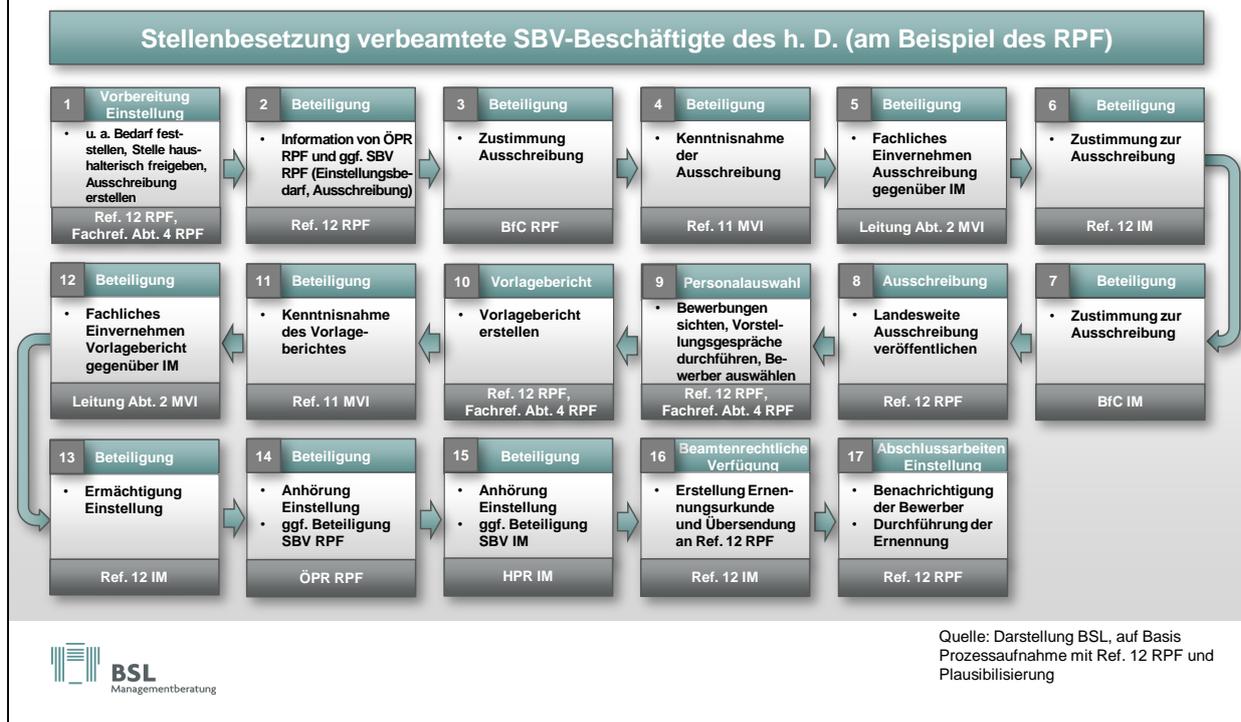


Abbildung 6-2: Prozess der Stellenbesetzung von verbeamteten SBV-Beschäftigten des h. D. (Bsp. RPF)

Für den dargestellten Prozess sind laut Auskunft der Prozessbeteiligten folgende Aspekte zu beachten:

- In der Regel ist von einer Gesamtverfahrensdauer von der Stellenbesetzungsentscheidung bis zur Fertigstellung der Einstellungsunterlagen von drei bis maximal vier Monaten auszugehen.
- Die Verfahren sind eingespielt, werden von den Akteuren effizient gehandhabt und gewährleisten die notwendige Qualitätssicherung (fachlicherseits und von den beamtenrechtlichen bzw. arbeitsrechtlichen Anforderungen).
- Verfahrensverzögerungen durch unterschiedliche Auffassungen zu den Ausschreibungstexten oder zur Auswahl treten nicht auf.
- In der SBV sind auch bei der notwendigen Einbindung des MVI regelmäßig keine längeren Verfahrenslaufzeiten festzustellen als bei Verfahren, bei denen ausschließlich das IM zuständig ist.

- Im höheren Dienst Straßenbau (mit Ausnahme der Übernahme der Straßenbaureferendare) wirkt sich aktuell erheblich der Bewerbermangel aus. Dies macht teilweise die Wiederholung von Ausschreibungsverfahren erforderlich.

6.2 Personalentwicklung

Empfehlung 33

Es ist ein eigenes, formalisiertes Personalentwicklungskonzept für die SBV zu entwickeln. Neben der Führungslaufbahn sind zukünftig Möglichkeiten für eine „Fachkarriere“ als Fachspezialist zu entwickeln.

Ein eigenes, formalisiertes Personalentwicklungskonzept für die SBV ist derzeit nicht existent. Zur Entwicklung des SBV-Personals wird derzeit das „Rahmenkonzept der Landesregierung zur Führungskräfteentwicklung“ vom 3. August 2004 verwendet.

Das dort vorgesehene Ressortkonzept sieht zwei Führungskreise vor, welche die Führungskurse der Führungsakademie ergänzen sollen. Der Führungskreis 1 wird von den RPen geleitet und richtet sich an die Beschäftigten des höheren Dienstes aus den LRÄ und den RP. Den Teilnehmern werden über einen Zeitraum von ein bis zwei Jahren mehrere kleine Projekte übertragen (auch fachbereichsübergreifend), um sie zu entwickeln. Die Verwendungsbreite wird durch geplante Rotationen zum MVI gefördert (regelmäßig werden bis zu zwei Beschäftigte aus den RPen an das MVI abgeordnet). Der Führungskreis 2 wird vom IM geleitet. Für diesen Führungskreis können sich Beschäftigte bewerben, die bereits dem Führungskreis 1 angehören.

Durch die Verwendung des Rahmenkonzeptes der Landesregierung können spezielle Personalanforderungen in der SBV nur schwer berücksichtigt werden. Insbesondere sieht das Rahmenkonzept derzeit keine Fachkarrieren für Fachspezialisten vor. Dies wirkt sich negativ auf die Fachlichkeit in der SBV aus.

Die Spezialisten-Laufbahn war lange für Mitarbeitende gedacht, denen die Bereitschaft oder die Fähigkeiten zur Führungslaufbahn fehlten. Zunehmend gilt die „Fachkarriere“ auch als vollberechtigte Karrieremöglichkeit auf horizontaler Ebene mit vergleichbaren Motivationswirkungen wie die Führungslaufbahn. Die Fachkarriere erfolgt über einen laufenden Kompetenzzuwachs, insbesondere der Fähigkeit, neue und immer komplexere Aufgaben zu lösen. Die für eine Spezialisten-Laufbahn vorgesehenen Beschäftigten sollten deshalb nicht rotieren müssen.

Das für die SBV zu entwickelnde Personalentwicklungskonzept sollte wie folgt aufgebaut sein:

- Ziele und Anforderungen
- Beurteilung und Ermittlung von Entwicklungsbedarfen
- Maßnahmen der Entwicklung
- Erfolgskontrolle.

Erfolgreiche Personalentwicklung muss sich auf verschiedene Handlungsfelder erstrecken:

- Personalgewinnung (nach vorgegebenen Handlungsregeln)
- Personalauswahl (systematisch)
- Personaleinsatz (effektive Einführung neuer Mitarbeitender, Vermeidung von Über- bzw. Unterforderung, Integration behinderter Menschen, Verantwortungsbewusstes Fehlzeitenmanagement, Betriebliches Gesundheitsmanagement, Betriebliches Eingliederungsmanagement usw.)
- Qualifizierung der Beschäftigten (Fortbildungskonzeption)
- Führungskräfteentwicklung und -qualifizierung
- Führung (u.a. Leitlinien für Führung und Zusammenarbeit, Feedbackkultur, Mitarbeitergespräch, leistungsorientierte Bezahlung, etc.)
- Ausbildung (Ausbildungskonzeption)
- Arbeitsbedingungen (etwa Überprüfung der Mitarbeiterzufriedenheit durch Mitarbeiterbefragungen, Beschäftigten durch ein Vorschlagswesen Mitgestaltungsmöglichkeiten einräumen).

Für jedes Handlungsfeld sind gemäß dem eingangs beschriebenen Aufbau des Personalentwicklungskonzepts der derzeitige und der gewünschte Stand zu ermitteln, die Maßnahmen zur Zielerreichung festzulegen sowie das bereits Erreichte abzufragen, um eine fortlaufende Anpassung der Maßnahmen zu gewährleisten.

6.3 Personalfortbildung

Empfehlung 34

Für die Fortbildung der Beschäftigten ist ein eigenes Fortbildungskonzept zu entwickeln.

Ein strukturiertes Fortbildungskonzept für die SBV liegt nicht vor. Die fachliche Fortbildung der Beschäftigten der SBV erfolgt derzeit durch das Seminarangebot der LST, des MVI und der

Vereinigung der Straßenbau- und Verkehrsingenieure (VSVI). Das Fortbildungsangebot der einzelnen Anbieter ist derzeit nicht aufeinander abgestimmt. Die Mitarbeitenden nehmen bislang überwiegend eigeninitiativ und nach eigenen Präferenzen an Fortbildungen teil. Eine Ausnahme bildet die Qualifizierungsoffensive, die eine Pflichtfortbildung darstellt und von allen Bauleitern innerhalb eines festgelegten Zeitraumes abgeschlossen werden muss.

Eine systematische und regelmäßige Erhebung des Fort- und Weiterbildungsbedarfes der Beschäftigten und ein aktives Bewerben des Angebots werden bislang nicht durchgeführt. Zwar unterhält die LST einen Facharbeitskreis Fortbildung, in welchem der Schulungsbedarf in der SBV in Zusammenarbeit mit Vertretern der vier RPen und der LK ermittelt werden soll. Daten zum Qualifizierungsstand der Beschäftigten werden jedoch nicht systematisch erhoben. Dadurch wird das Fortbildungsangebot kaum auf den Fortbildungsbedarf abgestimmt.

Der Fort- und Weiterbildungsbedarf der Mitarbeitenden ist somit systematisch zu erheben. Dazu sind die Mitarbeitenden verstärkt in das persönliche Weiterbildungsmanagement einzubeziehen (bspw. in den Mitarbeitergesprächen). In diesem Zusammenhang ist auch sicherzustellen, dass eine geeignete Applikation für die Fortbildungsteilnahme z.B. über das Intranet bereitgestellt wird. Dadurch können Doppelbelegungen von Fortbildungsveranstaltungen vermieden und die Auslastung der Fortbildungsveranstaltungen sichergestellt werden.

Empfehlung 35

Operative Aufgaben der Aus- und Fortbildung sind an zentraler Stelle außerhalb des MVI wahrzunehmen.

Das MVI bietet teilweise auch Fortbildungen an (u.a. Qualifizierungsoffensive Bauleiter). Ein Ministerium als oberste Landesbehörde ist nicht für operative Aufgaben der Aus- und Fortbildung zuständig. Die dafür aufgewendeten Arbeitskapazitäten fehlen für Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben bzw. für konzeptionelle Tätigkeiten. Deshalb sollte das MVI zukünftig keine Fortbildungen mehr durchführen.

Empfehlung 36

Es ist eine stärkere Auslastung des AZN und seiner Standorte anzustreben.

Für die Aus- und Fortbildung steht der SBV das AZN in Nagold zur Verfügung. Dort erfolgt neben weiteren Seminarreihen die Straßenwärter- und Straßenmeisterausbildung. Das AZN Nagold

wird vom Land in Zusammenarbeit mit dem Christlichen Jugenddorf Deutschland (CJD) betrieben und verteilt sich auf die Standorte „Lange Straße“ und Röttenbach.

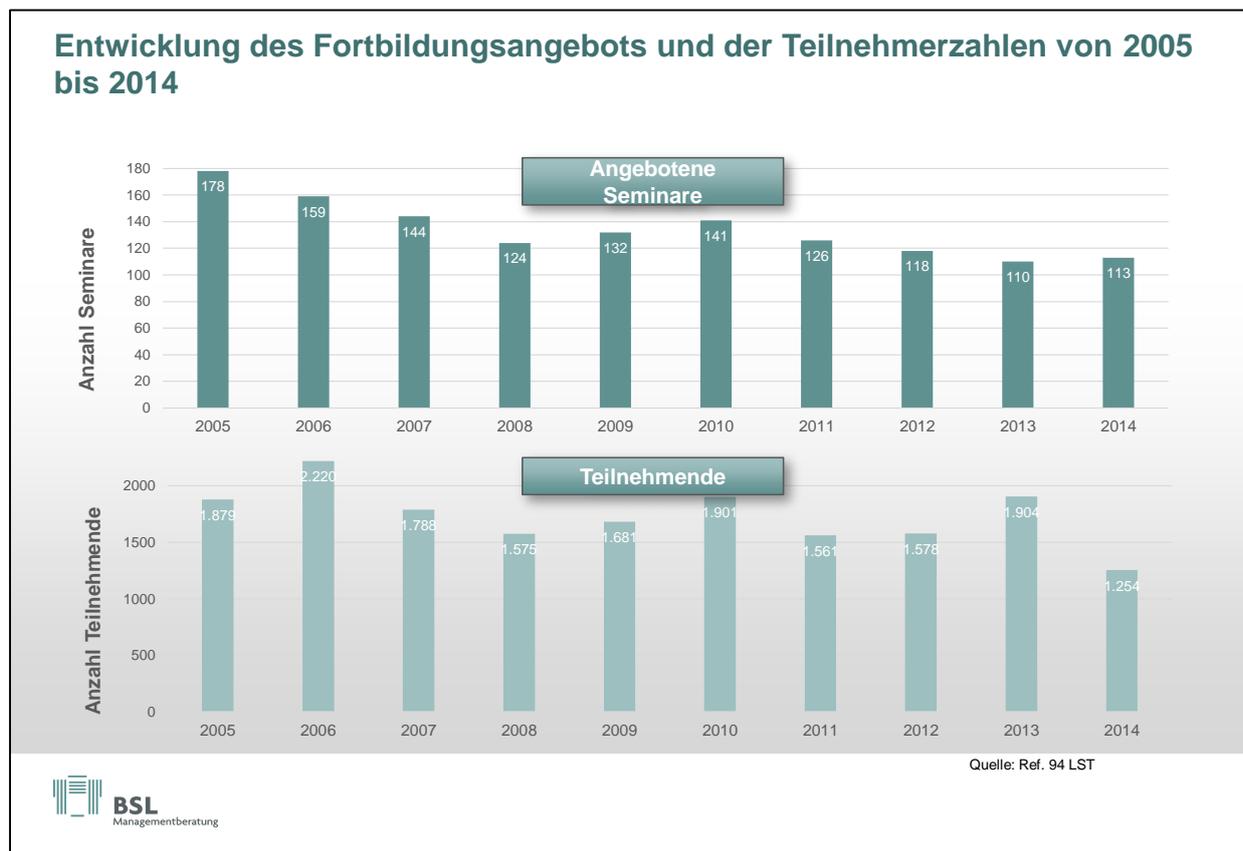


Abbildung 6-3: Entwicklung des Fortbildungsangebotes und der Teilnehmerzahlen von 2005 bis 2014

Die Verteilung des AZN auf zwei Standorte ist unwirtschaftlich. So forderten sowohl die 2007 zur Evaluierung des AZN eingerichtete Arbeitsgruppe⁵³ als auch die Denkschrift des Rechnungshofes zur LST von 2012 die Aufgabe des Standortes „Lange Straße“.

Der Standort Röttenbach wird derzeit saniert und soll im Juli 2016 fertiggestellt werden⁵⁴. Bis August 2016 sollen der Umzug nach Röttenbach und die Schließung des Standortes „Lange

⁵³ Prüfvermerk AG Evaluation AZN vom Oktober 2007.

⁵⁴ Derzeitige Planung des Amtes für Vermögen und Bau Pforzheim.

Straße“ erfolgen. Zu diesem Zeitpunkt soll dann auch die internatsmäßige und sozialpädagogische Betreuung der Auszubildenden neu ausgeschrieben werden, welche derzeit durch den CJD erfolgt.

Die Auslastung des AZN ist verbesserungswürdig. Die Anzahl der Straßenwärterauszubildenden schwankte von 2010 bis 2014 zwischen 38 und 61. Die Anzahl der Straßenmeister-Anwärter ist trotz der Ausbildung von Straßenmeister-Anwärtern aus Sachsen tendenziell rückläufig. Auch die Anzahl der angebotenen Fortbildungen sank von 2005 bis 2014 von 178 auf 113 (vgl. Abbildung 6-3).

Um den Betrieb des AZN möglichst wirtschaftlich zu gestalten, ist eine maximale Auslastung des AZN anzustreben. Dies kann u. a. durch die Konzentration der Fortbildungen im AZN erreicht werden.

6.4 Personalgewinnung

Empfehlung 37

Die initiierten Maßnahmen zur Personalgewinnung in der SBV sind durch gezielte Maßnahmen zu verstärken.

Der demografische Wandel schlägt sich auch in der Personalstruktur der SBV wieder (vgl. Tabelle 6-2). Mittelfristig ist mit einer Überalterung und damit verbunden mit einem großflächigen Verlust an Know-how in der SBV zu rechnen. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, sind geeignete Maßnahmen der Personalgewinnung, insbesondere zur Gewinnung junger Fach- und Führungskräfte des gehobenen Dienstes, zu etablieren. Die SBV sieht sich bei der Rekrutierung von jungem und gut ausgebildetem Personal mit den generellen Herausforderungen der öffentlichen Verwaltung konfrontiert; zum einen erweisen sich die durch das öffentliche Dienstrecht vorgegebenen und im Vergleich zur Privatwirtschaft starren Strukturen der Leistungsentlohnung und Karrieremöglichkeiten als deutlicher Nachteil, zum anderen wurden frühere Wettbewerbsvorteile wie z.B. Arbeitsplatzsicherheit aufgrund des verstärkten Zwangs zur Personalkonsolidierung vermehrt preisgegeben. Gleichwohl gilt die öffentliche Verwaltung noch immer als ein attraktiver Arbeitgeber. Dies gilt insbesondere für die Generation Y, für die immaterielle Werte (ausgeglichene Work-Life-Balance, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Selbstverwirklichung) oftmals eine höhere Priorität besitzen, als rein materielle Argumente (Bezahlung).

Angesichts dieser Ausgangssituation, wurde in den letzten Jahren in der SBV ein Paradigmenwechsel von einer passiven Personalverwaltung hin zu einem aktiven Management der Perso-

nalressourcen in Gang gesetzt. Exemplarisch hierfür steht die initiierte Kooperation mit der Dualen Hochschule Baden-Württemberg (Standort Mosbach). Im Rahmen des Bachelor-Studiengangs Bauwesen mit der Studienrichtung Projektmanagement wird die SBV als dualer Partner aktiv. So bieten das RPF sowie das RPT im Vertiefungsmodul „Öffentliches Bauen“ für das Wintersemester 2016/2017 jeweils zwei Ausbildungsplätze an.⁵⁵

Um den begonnen Paradigmenwechsel fortzusetzen, ist eine gezielte Intensivierung der initiierten Maßnahmen notwendig:

- Die Nachwuchsgewinnung ist durch ein gezieltes Ausbildungs- und Personalmarketing zu forcieren. Dabei ist ein zielgruppenspezifisches Marketing (u.a. Social Media, „Girls‘ Day“, Karriere- und Absolventenmesse an Universitäten) notwendig. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass das Anforderungsprofil als Arbeitgeber zwischen den Zielgruppen z.T. stark differiert.
- Die Kooperation mit der Bundesagentur für Arbeit bzw. den örtlichen Jobcentern ist im Rahmen von Modellprojekten zielgruppenspezifisch zu initiieren. Die Zusammenarbeit der Deutschen Bahn mit der Bundesagentur für Arbeit kann hier als Vorbild gelten.
- Es sollte die Möglichkeit von besonderen Einstiegs- und Leistungsanreizen für Mangelberufe (u.a. im technischen Bereich) überprüft werden. Als Vorbild kann hierbei das Fachkräftegewinnungsgesetz des Bundes (2012) dienen.

Darüber hinaus sollte eine Evaluation laufender Ausschreibungen und von deren Ergebnissen erfolgen, um ggf. Optimierungspotentiale bei der operativen Durchführung der Personalgewinnung zu identifizieren.

⁵⁵ Insgesamt haben die vier RPen im Wintersemester 2015/2016 elf Studienplätze in Kooperation mit der DHBW zur Verfügung gestellt. Für das Wintersemester 2016/2017 sind neun Studienplätze ausgeschrieben.

7 TRENDSZENARIO SBV 2025

7.1 Vorbemerkungen

Zur Organisationsgestaltung der SBV sind neben den Gegebenheiten im Status Quo auch die absehbaren Veränderungen in der mittelfristigen Zukunft zu berücksichtigen. Zu diesem Zweck erfolgt die Entwicklung des Trendszenarios „SBV 2025“, das sich mit folgenden Fragen aus den Vergabeunterlagen befasst:

- Welche Faktoren beeinflussen in der Zukunft maßgebend die Aufgaben sowie die Aufbau- und Ablauforganisation der Straßenbauverwaltung?
- Welche Entwicklungstrends werden künftig an Bedeutung gewinnen und welche Aspekte treten in der Zukunft eher in den Hintergrund?
- Welche Auswirkungen und Notwendigkeiten ergeben sich dadurch im Hinblick auf die Aufbau- und Ablauforganisation sowie den Ressourcenbedarf in der Straßenbauverwaltung?

Ziel der Szenarioanalyse ist es, verschiedene mögliche Entwicklung unterschiedlicher Faktoren und die Zusammenhänge zwischen diesen herauszuarbeiten. Die Technik wurde entwickelt durch die amerikanische RAND-Corporation, die 1946 in Kooperation zwischen der amerikanischen Luftwaffe und der Douglas Aircraft Company gegründet worden war. Das Ziel ist es, Fakten, Daten und Informationen aus der Gegenwart aufzunehmen und in die Zukunft fortzuschreiben, wobei auch qualitative Einschätzungen und Vermutungen Beachtung finden müssen. In der Betriebswirtschaftslehre und der praktischen Unternehmensgestaltung hat sich daraus das Feld der „Corporate Foresight“ entwickelt.

Methodisch werden hierzu die üblichen Schritte der Szenarioanalyse vorgenommen, die im Folgenden kurz vorgestellt werden.⁵⁶ Das konkrete Vorgehen und die inhaltlichen Schwerpunktsetzungen wurden im Rahmen der Untersuchung mit den Projektgremien abgestimmt. Die Ermittlung der Schwerpunkte erfolgte vom Allgemeinen zum Detail. Die dabei erfolgten analytischen Schritte werden im Folgenden dargestellt.

Die Erkenntnisse aus der Szenarioanalyse sind in der Entwicklung des Sollkonzeptes berücksichtigt und werden im vorliegenden Kapitel nochmals in der Zusammenschau dargestellt.

⁵⁶ Vgl. etwa Ulf Pillkahn (2007): Trends und Szenarien als Werkzeuge zur Strategieentwicklung. Erlangen.

7.2 Umfeldanalyse

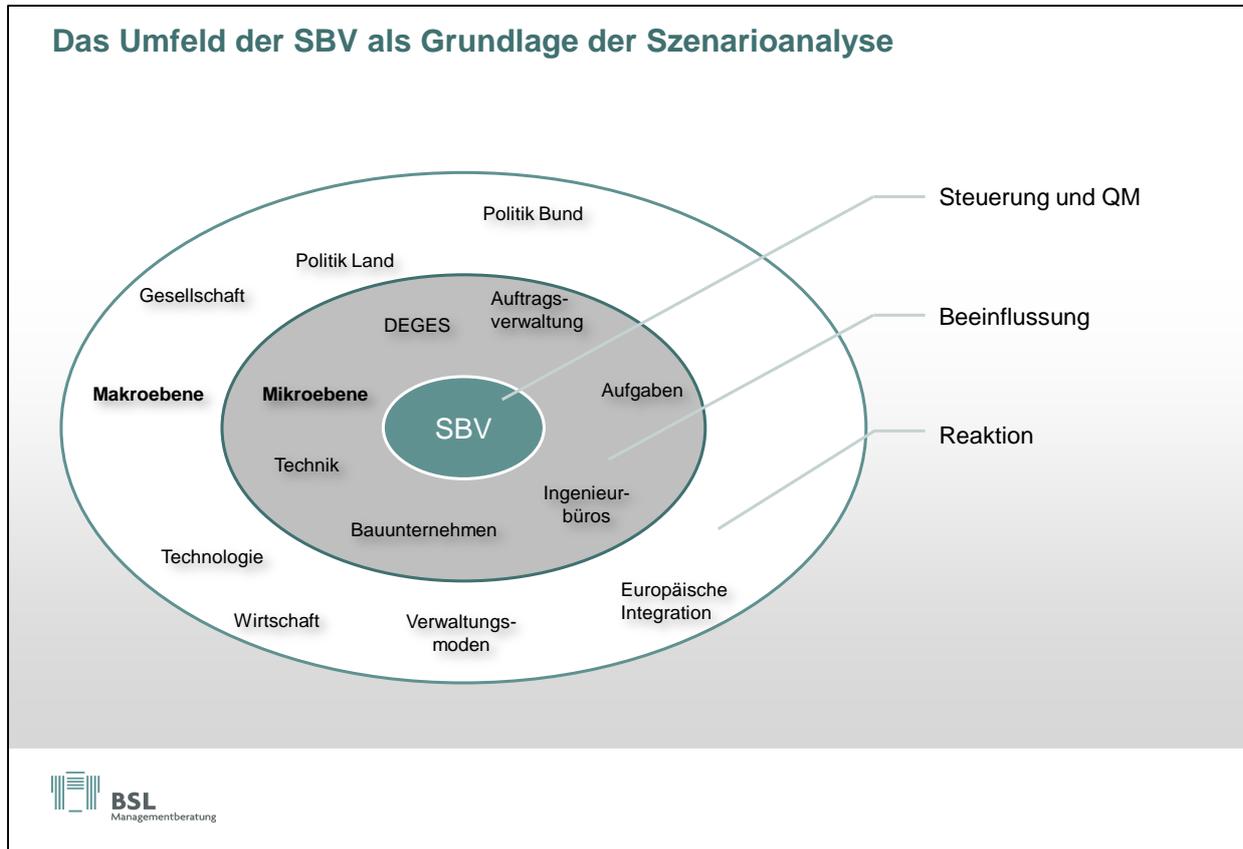


Abbildung 7-1: Das Umfeld der SBV als Grundlage der Szenarioanalyse

Die SBV handelt in einem komplexen Umfeld. Dieses lässt sich in zwei Ebenen unterscheiden (vgl. Abbildung 7-1):

- Die Makroebene beinhaltet die institutionellen Rahmenbedingungen, welche von der SBV selbst nicht unmittelbar gestaltet werden können. Dazu gehören etwa gesellschaftliche Entwicklungen, technologische Entwicklungen, die Wirtschaft, die Politik von Land und Bund sowie bestimmte „Verwaltungsmoden“.
- Die Mikroebene ist insbesondere durch die Akteure als Schnittstellenpartner der SBV geprägt. Dazu gehören Bauunternehmen und Ingenieurbüros. Zudem sind der Mikroebene die Aufgaben und die Aufgabenwahrnehmung der SBV zugehörig. Die Mikroebene des Umfeldes kann von der SBV nicht einseitig gestaltet, aber in unterschiedlichem Maße beeinflusst werden.

Als weitere Einheit in dieser gestuften Betrachtung ist die SBV selbst zu verstehen. Über Prozesse der Steuerung und des Qualitätsmanagements kann sie weitgehend aktiv gestaltet werden. Diese Aspekte sind jedoch nicht Gegenstand des Trendszenarios, da sie im Rahmen der Ist-Analyse und des Soll-Konzeptes der vorliegenden Untersuchung behandelt werden.

Für die Untersuchung des Makroumfeldes hat sich das so genannte STEEPL-Modell bewährt. Es betrachtet gesellschaftliche (social = S), technologische (T) und volkswirtschaftliche Faktoren (economy = E), Fragen der Umwelt (environment = E), des politischen Kontextes (P) sowie die rechtliche Dimension (legal = L). Auf dieser Unterteilung aufbauend ergibt sich eine Reihe von Fragen:

- Gesellschaft
 - Wie wird sich die gesellschaftliche Entwicklung auf die Nachfrage nach Leistungen der SBV auswirken?
 - Wie wird sie sich auf Anforderungen an die Aufgabenwahrnehmung auswirken?
- Technologie
 - Wie wird sich die technologische Entwicklung auf die Nachfrage nach Leistungen der SBV auswirken?
 - Welche Anforderungen und Potentiale ergeben sich aus technologischen Entwicklungen für die Aufgabenwahrnehmung?
- Wirtschaft
 - Wie stabil wird das wirtschaftliche Gesamtumfeld sein?
 - Wie wird die Finanzsituation aussehen?
- Umwelt:
 - Wie stabil ist das ökologische Umfeld?
 - Welche Maßnahmen werden zu deren Schutz eingesetzt?
- Politik
 - Wie stabil wird das politische Umfeld sein?
 - Wie wird der Einfluss des Bundes auf die Aufgabenwahrnehmung der SBV aussehen?
 - Welchen Einfluss wird die Europäische Union auf die SBV haben?
- Rechtlicher Rahmen
 - Welche verfassungsmäßigen und gesetzlichen Grundlagen wird die SBV haben?
 - Welche Wirkungen haben rechtliche Regelungen auf die Aufgabenwahrnehmung?

Diese Vielfalt an Fragen lässt sich noch deutlich weiter differenzieren. Sie behandeln allerdings teilweise sehr grundsätzliche Gegenstände, die hier nicht erschöpfend bearbeitet werden können.



Abbildung 7-2: Bedeutame Einflussfaktoren der Mikroebene für die SBV 2025

Es wurde in Abstimmung mit den Projektgremien eine Schwerpunktsetzung auf drei Themenbereiche vorgenommen, in denen die Faktoren der Makroebene jene der Mikroebene beeinflussen (vgl. Abbildung 7-2):

- Veränderungen der Aufgaben, also welche Aufgaben sind durch die SBV zu erledigen?
- Veränderungen der Aufgabenwahrnehmung, also wie nimmt die SBV diese Aufgaben wahr?
- Technische Innovationen, also welche Unterstützungsinstrumente kommen zum Einsatz?

Innerhalb dieser drei Bereiche ist eine Reihe von Einzelaspekten zu berücksichtigen. Vertieft werden in Abstimmung mit den Projektgremien die Folgen des Bundesverkehrswegeplanes und der Verkehrsprognose 2030, der Aufgabenzuwachs des Radwegebaus, die Berücksichtigung

von Umweltaspekten, Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung, Öffentlich-Private Partnerschaften und die Zukunft der Auftragsverwaltung. Sie alle können bedeutsame organisatorische Konsequenzen nach sich ziehen.

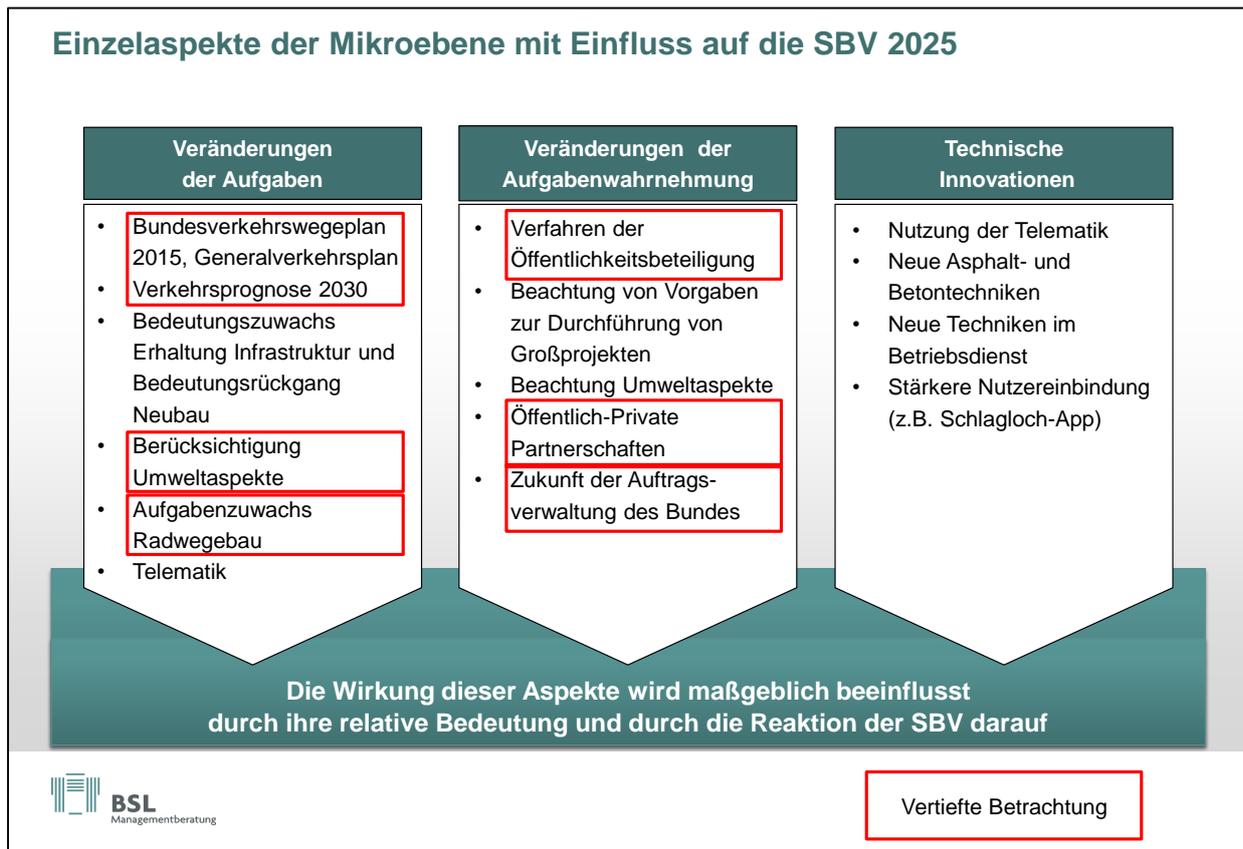


Abbildung 7-3: Einzelaspekte der Mikroebene mit Einfluss auf die SBV 2025

7.3 Trends in Einzelaspekten

7.3.1 Bundesverkehrswegeplan 2015 und Verkehrsprognose 2030

Die Aufgabenwahrnehmung der Straßenbauverwaltung Baden-Württemberg ist für BAB und Bundesstraßen durch die Bundesauftragsverwaltung bestimmt. Das bedeutet, dass dem Bund zentrale Entscheidungskompetenzen zustehen, welche Maßnahmen in welchem Umfang durch ein Land ausgeführt werden sollen. Das zentrale Steuerungsinstrument des Bundes für die Steuerung des Neu-, Um- und Ausbaus der Straßen ist der Bundesverkehrswegeplan (BVWP).

Der BVWP ist ein verkehrsträgerübergreifendes Planungsinstrument von Bund und Ländern für die Erweiterungen des Verkehrsnetzes, der Verkehrsnetzkapazitäten sowie für die Erhaltung

der Netze. Die Finanzierung und Realisierung von Verkehrsprojekten des Bundesfernstraßenbaus ist in der Regel an die Aufnahme in den BVWP gebunden. Das Ziel des BVWP ist es, festzustellen „welcher Bedarf an finanziell aufwendigen, großräumig wirksamen und wesentlich kapazitätssteigernden bzw. qualitätsverbessernden Investitionen in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren besteht“.⁵⁷

Dem neuen BVWP des Jahres 2015 liegt eine veränderte Konzeption zugrunde, die die Investitionen in den Straßenbau in den nächsten zehn Jahren bestimmen wird. Die bedeutsamsten konzeptionellen Änderungen ergeben sich aus grundlegenden Schwerpunktverschiebungen. So werden die Substanzerhaltung sowie Projekte zur Engpassbeseitigung nun stärker priorisiert. Innerhalb des Planungszeitraums des BVWP sollen für Neu- und Ausbau nur noch diejenigen Mittel zur Verfügung gestellt werden, die nicht für die Deckung des (wachsenden) Erhaltungsbedarfs erforderlich sind. Dieser wird anhand von Erhaltungsprognosen geschätzt.

Für die Bewertung der einzelnen Vorhaben des BVWP ist die Bewertungsmethodik überarbeitet worden. Auch die Annahmen zu Verkehrsentwicklungen wurden mit der Verkehrsprognose 2030 auf eine neue wissenschaftliche Basis gestellt. Die Verkehrsprognose bildet die Grundlage für die Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans. Sie bildet einen Orientierungsrahmen für die langfristige Verkehrspolitik. Zu den zentralen Ergebnissen der Verkehrsprognose 2030 zählt, dass das verkehrsträgerübergreifende Verkehrsaufkommen deutlich zunehmen wird. Im Einzelnen unterscheiden sich die prognostizierten Zuwächse je nach Verkehrsträger deutlich. Für den Straßenverkehr ist in bundesweiter Betrachtung mit einer wachsenden Belastung zu rechnen:

- Die Transportleistung im Güterverkehr wird auf Straßen gegenüber 2010 voraussichtlich um 39 Prozent zunehmen.
- Im Personenverkehr steigt die Verkehrsleistung des Motorisierten Individualverkehrs sowie des Öffentlichen Straßenpersonenverkehrs um knapp zehn Prozent.
- Für den Fahrradverkehr ist eine Zunahme der Verkehrsleistung um rund acht Prozent prognostiziert. Die Landesregierung Baden-Württemberg beabsichtigt den Radverkehrsanteil am Verkehrsaufkommen auf 20 Prozent im Jahr 2030 zu steigern. Im Jahr 2008 lag der Anteil des Radverkehrs am Verkehrsaufkommen bei ca. acht Prozent.

Es ist folglich mit einer steigenden Belastung der Straßen- und Radwegeinfrastruktur zu rechnen. Da zugleich bei anderen Verkehrsträgern zum Teil größere Wachstumsraten erwartet werden, wird der Anteil des Verkehrsträgers Straße im Personenverkehr aber von 88 Prozent der

⁵⁷ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2014): Grundkonzeption für den Bundesverkehrswegeplan 2015, Bonn, S. 10.

Verkehrsleistung auf voraussichtlich 85 Prozent zurückgehen. Im Güterverkehr nimmt der Anteil moderat um 0,5 Prozentpunkte zu.

Einzelauswertungen der Verkehrsprognose 2030 nach Bundesländern und Kreisen liegen bislang nicht vor. Insbesondere für den süddeutschen und südwestdeutschen Raum wird aber mit einem überdurchschnittlich wachsenden Verkehrsaufkommen gerechnet (vgl. Abbildung 7-4).

Veränderung des regionalen Quell- und Binnenverkehrsaufkommens 2030 gegenüber 2010 – Motorisierter Verkehr

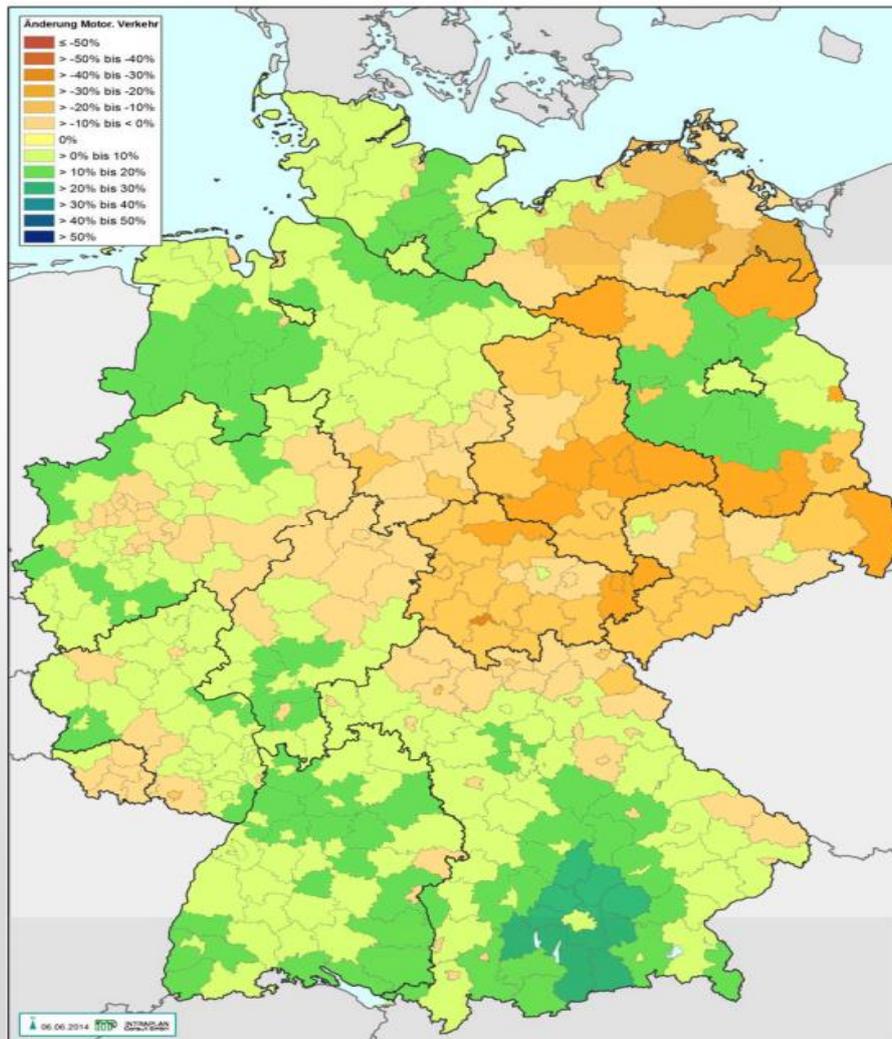


Abbildung 7-4: Veränderung des regionalen Quell- und Binnenverkehrsaufkommens 2030 gegenüber 2010 - Motorisierter Verkehr⁵⁸

⁵⁸ BMVI (2014), Verkehrsverflechtungsprognose, Schlussbericht, Bonn, S. 261.

7.3.2 Berücksichtigung von Umweltaspekten

Ein absehbar stärkeres Gewicht kommt insbesondere auch den Aspekten des Umwelt- und Naturschutzes im Straßenbau zu. Dies ergibt sich zum einen aus höheren rechtlichen Anforderungen wie sie sich z.B. aus der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes ergeben haben, zum anderen hat die Landesregierung Baden-Württemberg Umweltaspekte des Straßenbaus deutlich stärker priorisiert. Diese Priorisierung findet ihren Ausdruck unter anderem in der Gründung eines Fachbereiches Nachhaltige Mobilität, einschließlich der dafür zuständigen Abt. 5 des MVI. Zentrale Ziele zur Stärkung des Umwelt- und Naturschutzes sind:

- Die Schaffung von Wiedervernetzungsmaßnahmen zur Etablierung eines Biotopverbundes. Zu diesem Zweck wurde ein Landeskonzept Wiedervernetzung beschlossen und Ende Juli 2015 veröffentlicht, anhand dessen eine Priorisierung der baulichen Maßnahmen erfolgt. Das Landeskonzept Wiedervernetzung basiert u.a. auf dem Bundesprogramm „Wiedervernetzung“, dem „Fachplan Landesweiter Biotopverbund“ sowie dem Generalwildwegeplan.
- Die Optimierung der Pflege und des Unterhalts des Straßenbegleitgrüns nach den Gesichtspunkten der Biodiversität und des Artenschutzes. Zu diesem Zweck erfolgt eine intensivere fachliche Unterstützung insbesondere der für Betrieb und Unterhaltung der Bundes-, Landes- und Kreisstraßen zuständigen SLK, z.B. durch Leitfäden und Fortbildungen. Die fachlichen Unterstützungsleistungen erstrecken sich aber ebenso auf Planungen und den Erhaltungsbereich, z.B. im Rahmen von Brückenertüchtigungen, so sind die Leitfäden „Artenschutz bei Bauwerkssanierungen“ und „Artenschutz und umweltschadensrechtliche Anforderungen an zugelassene Straßenbauvorhaben“ in Erstellung.
- Die Stärkung der Pflege von Kompensationsmaßnahmen nach naturschutzfachlichen strategischen Gesichtspunkten. Derzeit erprobt das MVI auch die Nutzung des sogenannten Ökokontos zur Optimierung des Eingriffsausgleichs. Zur Realisierung von vorgezogenen freiwilligen Kompensationsmaßnahmen („Ökokonto-Maßnahme“) wurden gesondert Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt.

Bezüglich der Kompensationsmaßnahmen hat der Rechnungshof Baden-Württemberg jüngst eine umfassende Untersuchung vorgelegt.⁵⁹ Er kommt darin zu dem Schluss, dass durch lange Planungsphasen kostenaufwändige Überarbeitungen der Kompensationsmaßnahmen erfolgen, Maßnahmen durch ungenügende Pflege ihre Funktion verlieren und Pflege- und Funktionskontrollen kaum stattfinden.

⁵⁹ Rechnungshof Baden-Württemberg (2015): Naturschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen für Straßenbauvorhaben, Beratende Äußerung, Stuttgart.

Empfehlung 38

Die Pflege und Kontrolle von Kompensationsmaßnahmen sind sicherzustellen.

Die Feststellungen des Rechnungshofes decken sich weitgehend mit den Ergebnissen der Fachgespräche. Darin berichteten die LK, dass ihnen Informationen zu Ausgleichsflächen teilweise nicht oder verspätet bereitgestellt würden und bemängelten, dass ihnen für die Aufgabe der Pflege und Kontrolle keine zusätzlichen Mittel bereitgestellt würden. Die Bereitschaft die Kompensationsflächen zu pflegen, war teilweise schwach ausgeprägt. In Übereinstimmung mit den Empfehlungen des Rechnungshofes wird in den Kap. 4.2 und 5.6 eine Stärkung der Steuerung des Betriebs und der Unterhaltung empfohlen und mit Blick auf die haushalterische Steuerung empfohlen, diese an den Beständen und den erforderlichen Umfängen der Leistungserbringung auszurichten. Der Einführung von Ökokontomaßnahmen wurde durch den Rechnungshof attestiert, die Arbeit der SBV – unter der Voraussetzung von Nachbesserungen – erleichtern zu können.

Neben den vor allem biodiversitätsschützenden und -fördernden Maßnahmen ist der Lärmschutz durch die Landesregierung zu einem Schwerpunktthema des Umweltschutzes gemacht worden. Der Lärmschutz erfolgt durch die Straßenbauverwaltung mit Hilfe eines Maßnahmenbündels, das teils fachlich-unterstützend ist, teils durch Förderung und Baumaßnahmen realisiert wird. Darüber hinaus werden Instrumente des aktiven Lärmschutzes im Bereich der angewandten Forschung gefördert und erprobt. So wurden bspw. Strecken zur Untersuchung lärmoptimierter Asphaltsschichten realisiert sowie Konzepte optimierter Lärmmessung erprobt.

Für die Umsetzung der baulichen Lärmschutzmaßnahmen an Bestandsstrecken wurde ein Lärmsanierungsprogramm 2014 bis 2016 beschlossen, das auf die Grundlage einer umfassenden Lärmkartierung (abgeschlossen 2013) gestellt werden konnte. Deutlich stärkere Anforderungen aus dem Bereich Lärmschutz könnten sich für die SBV ergeben, wenn ein Anspruch auf Lärmsanierung geschaffen wird. Dies ist aber auf Ebene des dafür zuständigen Bundes zum jetzigen Zeitpunkt nicht absehbar.

7.3.3 Aufgabenzuwachs Radwegebau

Empfehlung 39

Das Thema des Radwegebbaus ist als Aufgabe in der SBV auszugestalten.

Die SBV ist für die Aufgaben Planung, Bau, Erhaltung und Betrieb von nicht selbstständigen Radwegen an Bundes- und Landesstraßen zuständig. Die sonstigen Radwege befinden sich in der Baulast der Kommunen.

Die SBV nimmt darüber hinaus Aufgaben des kommunalen Förderungswesens für den Aufbau der Radverkehrsinfrastruktur wahr und übernimmt für 8.000 km Radwege, die dem „RadNETZ“ zugeordnet sind, die Kosten für die Erstbeschilderung sowie deren Wartung und Pflege. Aufgabenwahrnehmend ist in diesem Fall die vom MVI beauftragte Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH. Fördernd tätig wird neben der SBV auch das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz, das aus Gesichtspunkten des Fremdenverkehrs Investitionen in die Radweginfrastruktur fördert. Soweit Aufgaben dem Ressort des MVI zuzuordnen sind, kommt vor allem Referat 55 eine strategisch-koordinierende Rolle zu. Das Referat arbeitet insbesondere die Zielsetzungen und Programme für die Entwicklung des Radwegenetzes (RadSTRATEGIE, RadNETZ, RadKULTUR) aus, koordiniert und fördert zur Realisierung der Ziele Maßnahmen der unterschiedlichen Baulastträger.

In den vergangenen Jahren ist der Radwegebau deutlich gestärkt worden:

- Mit dem „RadNETZ“ wurde ein baulastträgerübergreifendes Planungskonzept für die Realisierung eines landesweiten Radverkehrsnetzes geschaffen.
- Für den Radwegebau an Landesstraßen sowie die Förderung der kommunalen Radverkehrsinfrastruktur wurden eigene Haushaltstitel eingeführt. Die Zuweisungen für Investitionen wurden von 7,5 Mio. Euro (Ist) im Jahr 2013 auf nunmehr 15 Mio. Euro (Soll) angehoben. Für Lückenschlüsse von Radwegen an Landesstraßen werden zusätzlich 7,5 Mio. Euro in den Jahren 2015/2016 bereitgestellt.
- Die Fördertatbestände für die Förderung kommunaler Maßnahmen an Radwegen wurden ausgeweitet.
- Im Rahmen der Arbeiten des Entwicklungsplans RadNETZ findet seitens des MVI eine Bestandserhebung auf ca. 8.000 Kilometern statt z.B. zur Feststellung von Belag und Breite der Radwege.

Das Land Baden-Württemberg hat sich für die nächsten Jahre weitere Ziele für den Ausbau des Radverkehrs gesetzt. Konkret wird angestrebt, den Radverkehrsanteil, gemessen an der Zahl der Fahrten je Verkehrsmittel, von 2008 bis 2020 auf 16 Prozent zu verdoppeln und bis 2030 auf 20 Prozent zu erhöhen. Zum Basisjahr 2008 wies Baden-Württemberg im Ländervergleich noch unterdurchschnittliche zurückgelegte Strecken mit dem Fahrrad und ebenfalls unterdurchschnittliche Fahrradbestände pro Person auf.⁶⁰ Die Steigerung der Fahrradnutzung soll u.a. durch Ausbau- und Verbesserung des Radverkehrsnetzes realisiert werden.

Das Themenfeld Radwegebau wird somit in Zukunft weiter an Bedeutung für die SBV gewinnen. Hierzu ist eine eigenständige organisatorische Verankerung erforderlich. Bei einer signifikanten Steigerung des Radverkehrsanteils, ist mit einer korrespondierenden Abnahme des Motorisierten Individualverkehrs insbesondere im Bereich der kurzen Nahverkehrsfahrten zu rechnen. Ob die gesetzten Ziele des Landes verwirklicht werden können, wird mit der erneuten Erhebung des Fahrradnutzungsverhaltens im Jahr 2016 näher zu bestimmen sein.

Bei steigenden Investitionsvolumina ist der Radwegebau in der internen Aufbauorganisation der RPen kaum ausgeprägt und auf die Teilaufgaben Förderung (LGVFG) und Finanzierung beschränkt. Die speziellen fachlichen Anforderungen des Radwegebaus und die Anforderungen in Erhaltung und Unterhaltung haben in der Regel keine organisatorische Entsprechung. In den Abläufen können z.B. im Erhaltungsbereich die Radwege bei der strategischen Bedarfs- und Maßnahmenplanung stärker integriert werden. Fachliche und unterstützende Aufgaben sind auf das Referat 55 des MVI konzentriert, sofern diese nicht vergeben werden. Die LST erbringt nur mittelbar Leistungen für den Radwegebau. Der wachsenden Bedeutung des Radwegebaus ist organisatorisch Rechnung zu tragen.

7.3.4 Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung richten sich darauf, Bürgerinnen und Bürger sowie Anspruchsgruppen in strukturierter Form umfassender als bisher an Planungsvorhaben zu beteiligen.

Zum konkreten Vorgehen in Planungsprojekten liegt allgemein eine Vielzahl von Konzeptpapieren vor. Herauszuheben ist dabei insbesondere der vom Staatsministerium Baden-Württemberg herausgegebene „Leitfaden für eine neue Planungskultur“⁶¹ sowie das vom Bundesministerium

⁶⁰ Bundesministerium für Verkehr und Infrastruktur (Hg.) (2014): Verkehr in Zahlen 2014/2015, Hamburg, S. 232

⁶¹ Staatsministerium Baden-Württemberg (2014): Leitfaden für eine neue Planungskultur, Stuttgart.

für Verkehr und digitale Infrastruktur erstellte „Handbuch für eine gute Öffentlichkeitsbeteiligung“⁶². Auch kann auf Erfahrungen aus Modellvorhaben zurückgegriffen werden, die etwa von der Bertelsmann-Stiftung dokumentiert und wissenschaftlich evaluiert wurden.

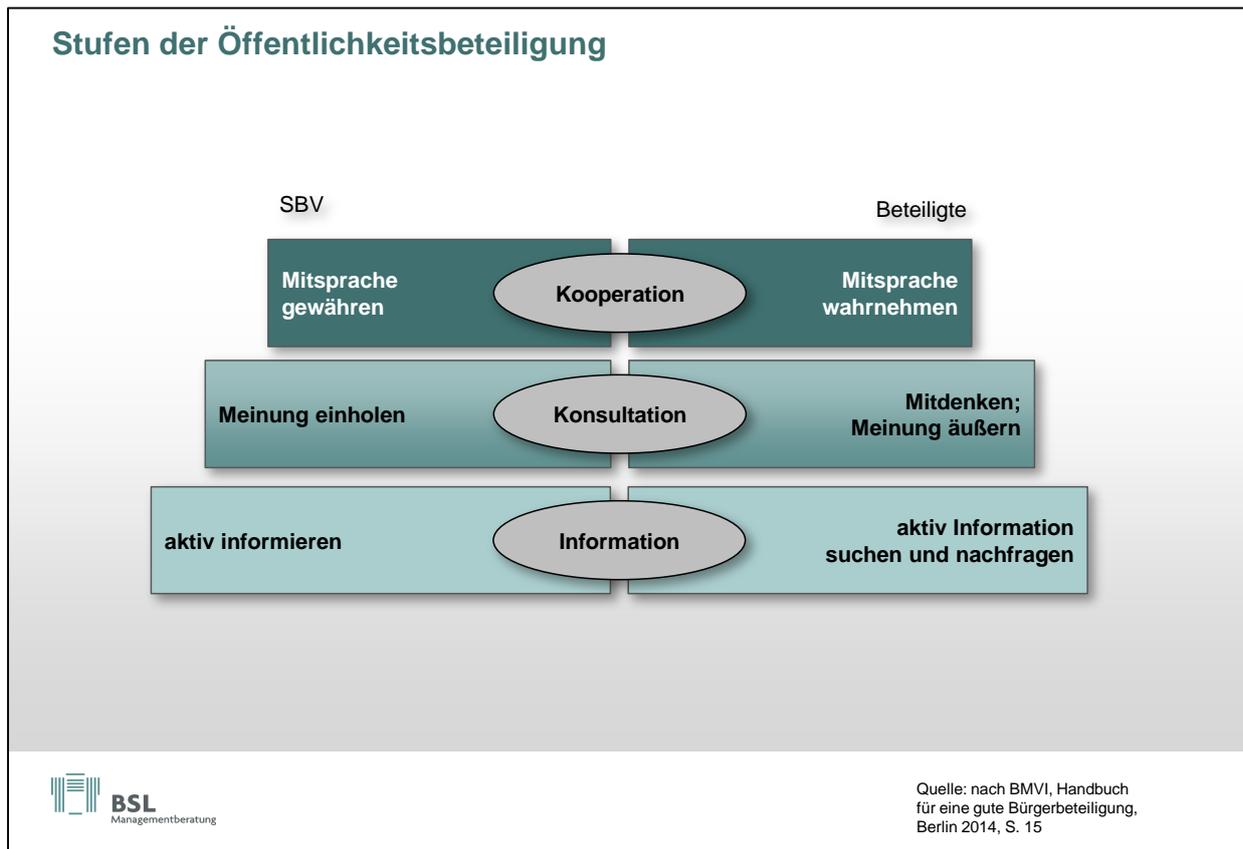


Abbildung 7-5: Stufen der Öffentlichkeitsbeteiligung

Es sind drei Stufen der Öffentlichkeitsbeteiligung zu unterscheiden (vgl. Abbildung 7-5). In der SBV erfolgt Öffentlichkeitsbeteiligung bislang vorrangig im Rahmen der Information und in Einzelfällen auf den Stufen der Konsultation und Kooperation.

⁶² Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2014): Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung, Berlin.

Mögliche Bürgerbeteiligung in unterschiedlichen Verfahrensschritten der Verkehrswegeplanung (1/2)

	Verfahrensschritt	Akteur	Formale Bürgerbeteiligung	Mögliche Bürgerbeteiligung
Bedarfsplanung	Vorbereitung BVWP und Projektanmeldungen	SBV, MVI, BMVI		prinzipiell geeignet für Information, Konsultation, Kooperation
	Aufstellung BVWP	BMVI, BReg, DBT	Beteiligung in Strategischer Umweltprüfung	
	Aufstellung Bedarfspläne			
	Vorplanung mit Trassensuche	SBV (RP / UVB)		prinzipiell geeignet für Information, Konsultation, Kooperation
Raumordnung	Voruntersuchungen, Erstellung Raumordnungsunterlagen	SBV, RP		
	Raumordnungsverfahren	RP	Beteiligung	
	Linienbestimmung	BMVI		

Abbildung 7-6: Mögliche Bürgerbeteiligung in unterschiedlichen Verfahrensschritten der Verkehrswegeplanung (1/2)

In der gegenwärtigen Rechtslage finden in der Verkehrswegeplanung an verschiedenen Stellen formale Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung bereits statt. Diese können jedoch auch in andere Projektphasen eingesetzt werden, was im Einzelfall bereits praktiziert wurde und wird (vgl. Abbildung 7-6 und Abbildung 7-7).

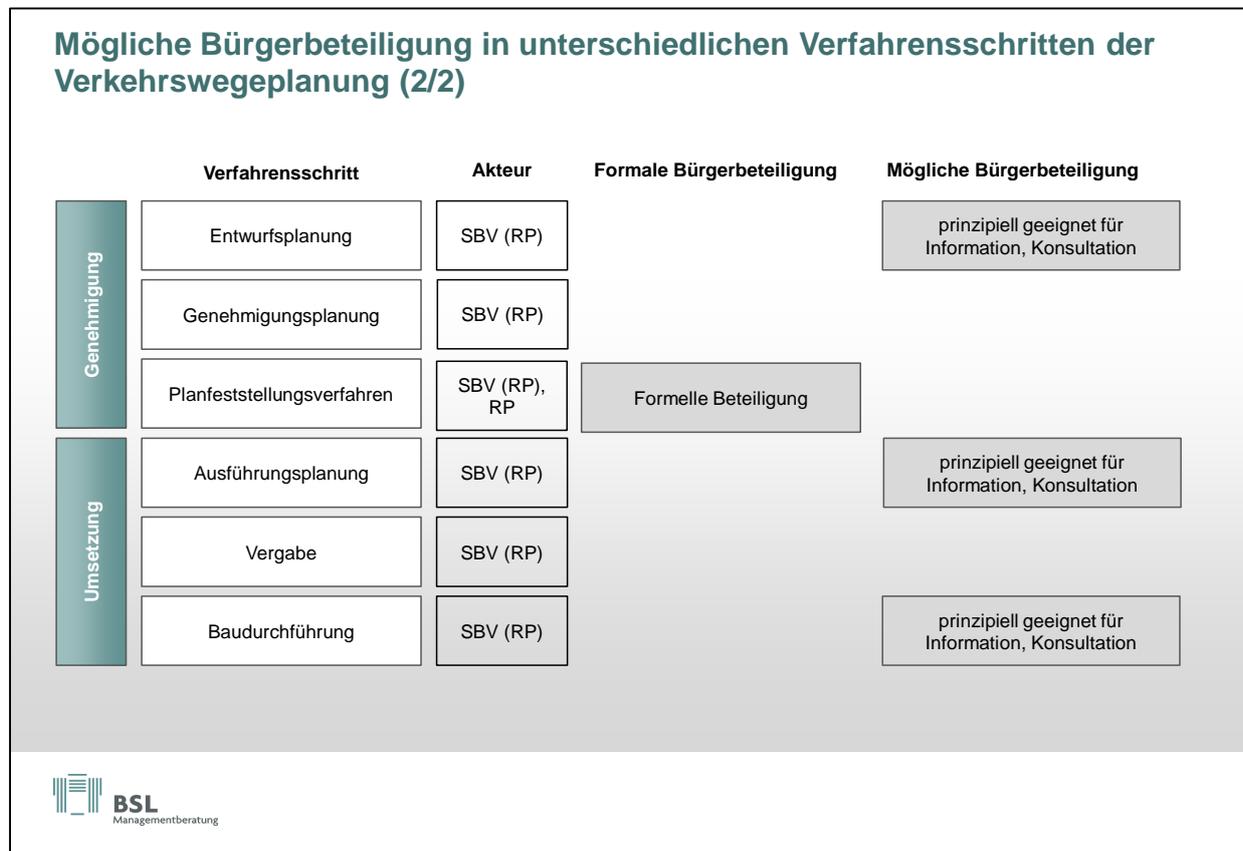


Abbildung 7-7: Mögliche Bürgerbeteiligung in unterschiedlichen Verfahrensschritten der Verkehrswegeplanung (2/2)

Zur Durchführung von Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung in Straßenbauprojekten liegen verschiedene bewährte Instrumente vor, die jedoch nicht schematisch sondern je nach konkretem Einzelfall mit mehr oder weniger Nutzen eingesetzt werden können:

- Zu Beginn von Beteiligungsverfahren ist eine Analyse der vorliegenden Anspruchsgruppen durchzuführen, um deren Position und Bedeutung für das konkrete Projektvorhaben zu klären.
- Eine Broschüre mit Pro- und Contra-Positionen kann zur Transparenz beitragen, indem in einer Kurzpublikation die zentralen Argumente der verschiedenen beteiligten Gruppen dargestellt werden.
- Ein kontinuierliches Beteiligungsforum kann als Gremium über den gesamten Beteiligungsprozess an verschiedenen zentralen Stellen mitwirken und Prozessentscheidungen treffen.
- Die Mitsprache bei der Auswahl und der Formulierung des Auftrages für externe Fachleute kann helfen, die Akzeptanz von externer Expertise zu steigern.

- Über eine Internetseite zum jeweiligen Projekt kann eine Gesamtdarstellung bisheriger Entscheidungen erfolgen, die auch rückwirkend Klarheit über bereits getroffene Entscheidungen bietet.
- Planungsworkshops ermöglichen die partizipative Planung unter Einbindung von Sachverständigen der Menschen und Anspruchsgruppen vor Ort. Auf diesem Wege können innovative Konzepte im Einzelfall entwickelt werden.
- Informations- und Fachveranstaltungen bieten einer interessierten Öffentlichkeit den Zugang zu Zwischenergebnissen und die Möglichkeit, Fragen und Positionen einzubringen.
- Bürgerbefragungen schaffen ein Stimmungsbild aus der Bevölkerung vor Ort und bieten so eine Grundlage für vertiefte Diskussionen im Rahmen von Beteiligungsverfahren. Sie erfolgen in der Regel anonym und in teilstandardisierter Form.

Die geeigneten Instrumente können sich nicht nur nach dem Projekt, sondern auch nach der Projektphase unterscheiden. Daher sind die Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung stets unter Berücksichtigung des spezifischen Projekts und der örtlichen Umstände zu entwickeln. Dazu bedarf es entsprechenden Sachverständigen und ausreichender personeller Ressourcen. Zentrale Erfolgsfaktoren für eine gute Öffentlichkeitsbeteiligung sind daneben realistische Erwartungen bei allen Beteiligten, eine professionelle Begleitung und ein eigener Budgetansatz.

In der SBV sind die Grundlagen für eine gute Öffentlichkeitsbeteiligung bereits geschaffen. Jedoch gibt es dabei neben vorhandenen Stärken auch Schwächen im Status Quo der Öffentlichkeitsbeteiligung. Gemeinsam mit Chancen und Risiken der Öffentlichkeitsbeteiligung sind sie in Abbildung 7-8 im Überblick dargestellt. Die Zusammenstellung wurde in einem gemeinsamen Workshop mit den Referenten für Öffentlichkeitsbeteiligung und Vertretern der Planungsreferate der vier RPen erarbeitet.

SWOT-Analyse zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der SBV

Stärken (Strengths)	Schwächen (Weaknesses)
<ul style="list-style-type: none"> • Transparenz wird erhöht • Akzeptanz für Baumaßnahmen steigt • Verringerung Distanz Verwaltung / Öffentlichkeit • Synergien des Beteiligungsverfahrens • Fachkompetenz und fachliche Erfahrung • Ansiedelung des Referenten für Öffentlichkeitsbeteiligung, wo Aufgabe wahrgenommen (in Abt. o. Referat) wird 	<ul style="list-style-type: none"> • Verfahrensdauer erschwert Kontinuität (Generationenkonflikt) • Hoher Personal- und Sachmittelaufwand • Hoher Koordinierungsaufwand • Kosten und Ressourcen schwer kalkulierbar • Schnittstellen Bund / Land problembehaftet • Verzahnung Planung / Genehmigung schwierig in Außendarstellung • Finanzierung zu Lasten der Planungsmittel
Chancen (Opportunities)	Risiken (Threats)
<ul style="list-style-type: none"> • Akzeptanz für Maßnahmen schaffen • Akzeptanz für Verwaltungshandeln stärken • Planungsqualität steigern • Wege aus Sackgassen finden • Zeiteinsparung in späteren Projektphasen (weniger Einwendungen und Klagen) • stärkerer Austausch zwischen RPen • stärkerer Austausch innerhalb der RPen 	<ul style="list-style-type: none"> • Nicht alle Erwartungen in Bürgerschaft können erfüllt werden • hoher zusätzlicher Zeitaufwand im Gesamtprozess • Einwände / Hinweise können durch Verfahrensunkenntnis verloren gehen • hoher Einsatz von Fachverstand (v.a. Ing.) für nichtplanerische Tätigkeiten • Schnittstelle formelle / informelle Beteiligung

Abbildung 7-8: SWOT-Analyse zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der SBV

Aus der Betrachtung der gegenwärtigen Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung in der SBV ergibt sich eine Reihe von Ansatzpunkten für Verbesserungen, die in den folgenden Empfehlungen dargestellt und kurz begründet werden.

Empfehlung 40

Die Referenten für Öffentlichkeitsbeteiligung sind stärker miteinander zu vernetzen, um einen strukturierten Austausch sicherzustellen. Die entsprechende Stelle im MVI hat die dafür nötigen koordinierenden Aufgaben wahrzunehmen.

Nach der zügigen Einführung der Referenten für Öffentlichkeitsbeteiligung in den RPen entwickelte sich ein persönlicher Austausch zwischen den Referenten bislang nur in Ansätzen und ad-hoc bei verschiedenen Gelegenheiten, etwa Fortbildungen bei der Führungsakademie Baden-Württemberg. Diese Vernetzung ist künftig deutlich strukturierter zu betreiben, um eine ein-

heitliche Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen und Erfahrungen auszutauschen. Der im Rahmen der Organisationsuntersuchung mit Referenten für Öffentlichkeitsbeteiligung aller RP durchgeführte Workshop hat den Bedarf an einem solchen Austausch aus Sicht der handelnden Akteure deutlich bestätigt.

Im MVI ist im Referat Presse- und Öffentlichkeitsarbeit ein Referent für Bürgerbeteiligung und Partizipationsprozesse angesiedelt. Dort soll künftig die landesweite inhaltliche und methodische Koordination der dezentralen Stellen wahrgenommen werden.

Empfehlung 41

Die Referenten für Öffentlichkeitsbeteiligung sind innerhalb der SBV nach einheitlichem Muster anzusiedeln und mit einheitlichen Kompetenzen auszustatten.

Nach Schaffung der Referentenstellen für Öffentlichkeitsbeteiligung wurden diese in den RPen mit sehr unterschiedlich qualifiziertem Personal besetzt und organisatorisch sehr unterschiedlich angesiedelt. So sind die entsprechenden Stellen teilweise RP-weit zusammengeführt, teilweise bei der Leitung der Abteilung 4 angesiedelt und teilweise dezentral in den Planungsreferaten verankert. Nach einer berechtigten Experimentierphase ist nun eine Harmonisierung innerhalb der SBV vorzunehmen, so dass die Verantwortlichkeiten für Aufgaben der Öffentlichkeitsbeteiligung einheitlich geregelt sind, unabhängig davon wo sie erfolgt.

Zu diesem Zweck ist zunächst eine Bestandserhebung und Aufnahme von Stärken und Schwächen verschiedener Organisationsmodelle vorzunehmen. Es bedarf im Anschluss daran einer strukturierten Abwägung der konkreten Leistungsanforderungen in der Öffentlichkeitsbeteiligung, um die notwendige Qualifikation und die sinnvolle Ansiedelung zu ermitteln. Die Ergebnisse der gegenwärtig extern durchgeführten Evaluation sind dabei aufzunehmen.

Empfehlung 42

Für die SBV ist ein Konzept zur Öffentlichkeitsbeteiligung zu entwickeln, das einzusetzende Instrumente und das grundsätzliche Vorgehen beschreibt.

Sinnvoll ist es, ein allgemeines Konzept zu Öffentlichkeitsbeteiligung in der SBV zu entwickeln. Dieses Konzept hat nicht die Funktion und den Anspruch, im Detail jedes Beteiligungsverfahren vorzuschreiben. Es erfüllt als Rahmenvorgabe allerdings die folgenden wichtigen Funktionen:

- Es stellt eine konkret auf die SBV zugeschnittene Vorgabe für die Öffentlichkeitsbeteiligung dar, die zur Kommunikation innerhalb der SBV genutzt werden kann und dazu beiträgt, dass nicht stets „von Null“ angefangen werden muss.
- Es erleichtert die Einarbeitung neuer Beschäftigter in die Thematik der Öffentlichkeitsbeteiligung.
- Für die Außendarstellung bietet es ein Instrument zur Klärung des Erwartungshorizontes von Öffentlichkeit und Anspruchsgruppen.
- Es ermöglicht Lern- und Verbesserungsprozesse, indem Erfahrungen mit einzelnen Instrumenten im Rahmen der Fortschreibung des Konzeptes Berücksichtigung finden.

Die Entwicklung des Konzeptes sollte in enger Abstimmung mit den Referenten für Öffentlichkeitsbeteiligung in den RPen und der Führungsakademie Baden-Württemberg erfolgen, die im Rahmen von Fortbildungen bereits verschiedene inhaltliche Angebote zum Thema der Öffentlichkeitsbeteiligung entwickelt hat.

Empfehlung 43

Es ist ein eigenständiger Budgetansatz für Öffentlichkeitsbeteiligung vorzusehen.

Bislang verfügen die Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung über keine eigenständigen Budgetansätze. Das führt dazu, dass sie ad hoc und unterschiedlich aus Planungsmitteln finanziert werden müssen. Eine eigenständige Budgetierung trägt zu besserer Planbarkeit und erhöhter Transparenz bei. Auch ist eine bessere Evaluation der eingesetzten Mittel möglich.

Empfehlung 44

Um Lernprozesse zu ermöglichen, sind Beteiligungsverfahren systematisch zu evaluieren.

Als feste Vorgabe ist zu definieren, dass jedes einzelne Beteiligungsverfahren intern oder extern evaluiert wird. Ziel ist dabei, auf diesem Wege gute sowie verbesserungsfähige Praktiken zu identifizieren und so Lernprozesse innerhalb und zwischen den beteiligten Einheiten zu realisieren. Die Evaluation ist als Teil des Beteiligungsprojektes mit entsprechenden Ressourcen einzuplanen.

Die gegenwärtig laufende Evaluation des Planungsleitfadens durch die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften umfasst auch die Arbeit der Straßenbauverwaltung. Erkenntnisse

werden frühestens 2016 vorliegen und sind dann aufzunehmen. Die Perspektive dieser Evaluation richtet sich jedoch weniger auf Einzelprojekte; diese können mit einem geringeren Aufwand und niedrigerem abstrakten wissenschaftlichen Ansatz evaluiert werden, um gute Praktiken zu identifizieren und nutzbar zu machen.

Der weitere Ausbau der Öffentlichkeitsbeteiligung hat eine hohe Eintrittswahrscheinlichkeit und eine auf die Organisation der SBV mittelmäßig starke Auswirkung.

7.3.5 Öffentlich-Private Partnerschaften

Die Nutzung von Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) ist im Bereich des Straßenbaus in verschiedenen Formen realisiert worden; auch in Baden-Württemberg gibt es entsprechende Vorhaben etwa mit der Konzessionsgesellschaft VIA Solutions Südwest GmbH & Co. KG.

In einer umfassenden Analyse hat der Bundesrechnungshof sechs der bislang realisierten ÖPP-Projekte im Autobahnbau geprüft und dabei festgestellt, dass fünf der sechs Projekte teurer waren als eine konventionelle Realisierung gewesen wäre. Im Ergebnis empfiehlt er, auf ÖPP-Ansätze zu verzichten, zumindest so lange die gegenwärtigen Finanzierungsbedingungen an den Kapitalmärkten existieren.

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung soll und kann keine umfassende gutachterliche Stellungnahme zu dem komplexen Thema der Öffentlich-Privaten Partnerschaften allgemein erfolgen. Aus dem Stand der gegenwärtigen Diskussion in Bund und dem Land Baden-Württemberg lässt sich jedoch nicht begründen, dass ÖPP-Projekte künftig in einem so verstärkten Maße genutzt werden, dass dies unmittelbare Folgen für die Organisationsgestaltung der SBV haben könnte (etwa nach dem Modell der „Gewährleistungsverwaltung“). Vielmehr wird es voraussichtlich auch weiterhin nur Einzelprojekte geben.

Empfehlung 45

Für durchgeführte ÖPP-Projekte ist eine nachlaufende Evaluation und Vergleichsrechnung durchzuführen.

Für die Bewertung des künftigen Vorgehens ist es erforderlich, dass vorhandene ÖPP-Projekte nach einem angemessenen Zeitraum evaluiert werden.

Insofern hat das Thema zwar grundsätzlich ein hohes Wirkungspotential für die SBV, in der Perspektive der kommenden zehn Jahre ist indes die Wahrscheinlichkeit der Entwicklung als gering einzustufen.

7.3.6 Zukunft der Auftragsverwaltung des Bundes

Die SBV nimmt die Aufgaben an den Bundesfernstraßen im Konstrukt der Auftragsverwaltung wahr. Dabei ist der Bund Eigentümer der entsprechenden Straßen und trägt als Baulastträger auch einen Großteil der daraus folgenden Kosten selbst. Dieses Konstrukt ist in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland verankert (Art. 90 GG), ihre konkrete Ausgestaltung wurde jedoch in den vergangenen Jahren zwischen Bund und Ländern kontrovers diskutiert. Insbesondere betrifft dies Fragen der Qualität der Aufgabenwahrnehmung, der Steuerungsmöglichkeiten des Bundes und der Kosten.

So hat im Jahr 2004 der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung eine grundlegende Neuordnung gefordert, in der die Bundesautobahnen in eine eigene Verwaltung des Bundes übernommen werden. Dies ist damals nicht weiterverfolgt worden, stattdessen wurden weitere Verbesserungen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern beschlossen. Im Frühjahr 2015 hat eine Expertenkommission des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ empfohlen, zu prüfen, ob die Einrichtung einer Infrastruktugesellschaft für die Bundesfernstraßen „als langfristige und nachhaltige Lösung zur Sicherung der Investitionen“ geeignet sei. Dieser Vorschlag wurde von den verantwortlichen Ministerien des Bundes aufgegriffen und aktiv betrieben.

Vor diesem Hintergrund hat BSL Anfang Oktober 2015 eine separate Stellungnahme zu der Frage verfasst, welche Folgen ein Herauslösen der Bundesfernstraßen für die SBV hätte. Die dort enthaltenen Folgenabschätzungen auf Basis des Status Quo gelten auch als Grundlage für die Weiterentwicklung der SBV. Sie werden hier kurz im Überblick auf Basis der im Ergänzungsbericht enthaltenen Gesamtempfehlung dargestellt⁶³.

In der Gesamtsicht folgt aus der Analyse, dass die negativen Konsequenzen und Folgewirkungen einer grundlegenden Abkehr vom Modell der Bundesauftragsverwaltung im Fernstraßenbau für die SBV vielfältig sind. Diese betreffen

- fachliche Fragen der Kernprozesse,
- organisatorische Fragen der Steuerung und der Effizienz und
- finanzielle Aspekte.

⁶³ Vgl. Kapitel 7 des 1. Ergänzungsberichts zur Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Straßenbauverwaltung Baden-Württemberg, Köln, Oktober 2015.

Überdies sind grundlegende demokratie- und verfassungstheoretische Nachteile insbesondere in Bezug auf eine verminderte Transparenz, reduzierte Bürgernähe und eine fortschreitende Unitarisierung des Bundesstaates zu erwarten. Dabei ist mit einem erheblichen Aufwand für die Gründung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft (VIG) und die Transformation zu rechnen, der insbesondere aus der Gestaltung des Personalüberganges resultiert.

Zugleich sind im System der Auftragsverwaltung weitgehende Optimierungsmöglichkeiten möglich, die in der bestehenden Struktur kooperativ von Bund und Ländern vorangetrieben werden könnten. Auf diesem Weg sind noch erhebliche Potenziale mit einem vergleichsweise geringen Aufwand zu identifizieren und realisieren. Voraussetzung dafür ist aber eine offene und konstruktive Zusammenarbeit aller Beteiligten. Insofern ist es in der Gesamtabwägung empfehlenswert, die Optimierung der Bundesauftragsverwaltung gezielt und strukturiert zu betreiben, bevor weitgehende verfassungsrechtliche Veränderungen vorgenommen werden. Dazu empfiehlt es sich, eine stringente Projektorganisation und feste Meilensteine zu verabreden.

Sollte der Bund dennoch an der Gründung einer VIG festhalten, ist ein Modell zu empfehlen, bei dem der Bund die Autobahnen in die VIG übernimmt unter gleichzeitiger Aufgabe der Bundesauftragsverwaltung im Bereich der Bundesfernstraßen mit der Folge, dass alle Bundesstraßen (ein- und zweibahnig) in Verbindung mit einem sachgerechten Finanzausgleich des Bundes in die unmittelbare Baulast der Länder übergehen. So könnten zumindest die detektierten Vorteile des entsprechenden Szenarios (Einheit von Aufgabe und Verantwortung, Vermeidung von Parallelstrukturen) zum Tragen kommen ohne dabei jedoch die weitreichenden wirtschaftlichen und organisatorischen Nachteile beim Herauslösen der zweibahnigen Bundesstraßen zu verursachen.

Die Entscheidungsprozesse bezüglich der Beendigung oder Fortentwicklung der Bundesauftragsverwaltung sind von der SBV in nur sehr begrenztem Maße zu beeinflussen. Aus diesem Grund ist bei der künftigen Organisationsgestaltung dafür Sorge zu tragen, dass im Fall der Beendigung der Auftragsverwaltung die organisatorische Realisierung mit vergleichsweise wenig Aufwand möglich ist. Dies ist bei der Nutzwertanalyse zukünftiger Organisationsvarianten zu beachten.

Empfehlung 46

Bei der zukünftigen organisatorischen Gestaltung der SBV ist sicherzustellen, dass eine Herauslösung der Bundesautobahnen mit wenig Aufwand realisierbar ist, falls die Auftragsverwaltung des Bundes beendet wird.

Insgesamt ist nach derzeitigem Kenntnisstand die Auswirkung der Beendigung der Auftragsverwaltung für die SBV sehr stark und die Eintrittswahrscheinlichkeit als mittelhoch zu bewerten.

7.4 Ergebnis

Die im Rahmen des Trendszenarios betrachteten Einzelaspekte haben eine unterschiedliche Auswirkung und unterschiedliche Eintrittswahrscheinlichkeit. Diese werden im Überblick in Abbildung 7-9 zusammengeführt. Daraus lässt sich eine Priorisierung der relevanten Einflussfaktoren auf die SBV ableiten. Mit hoher Priorität versehene Aspekte sind bei der Organisationsgestaltung zwingend berücksichtigt, solche mit mittlerer Priorität müssen regelmäßig auf Veränderungen überprüft werden, Aspekte mit geringer Priorität sind im laufenden Geschäft zu beachten.

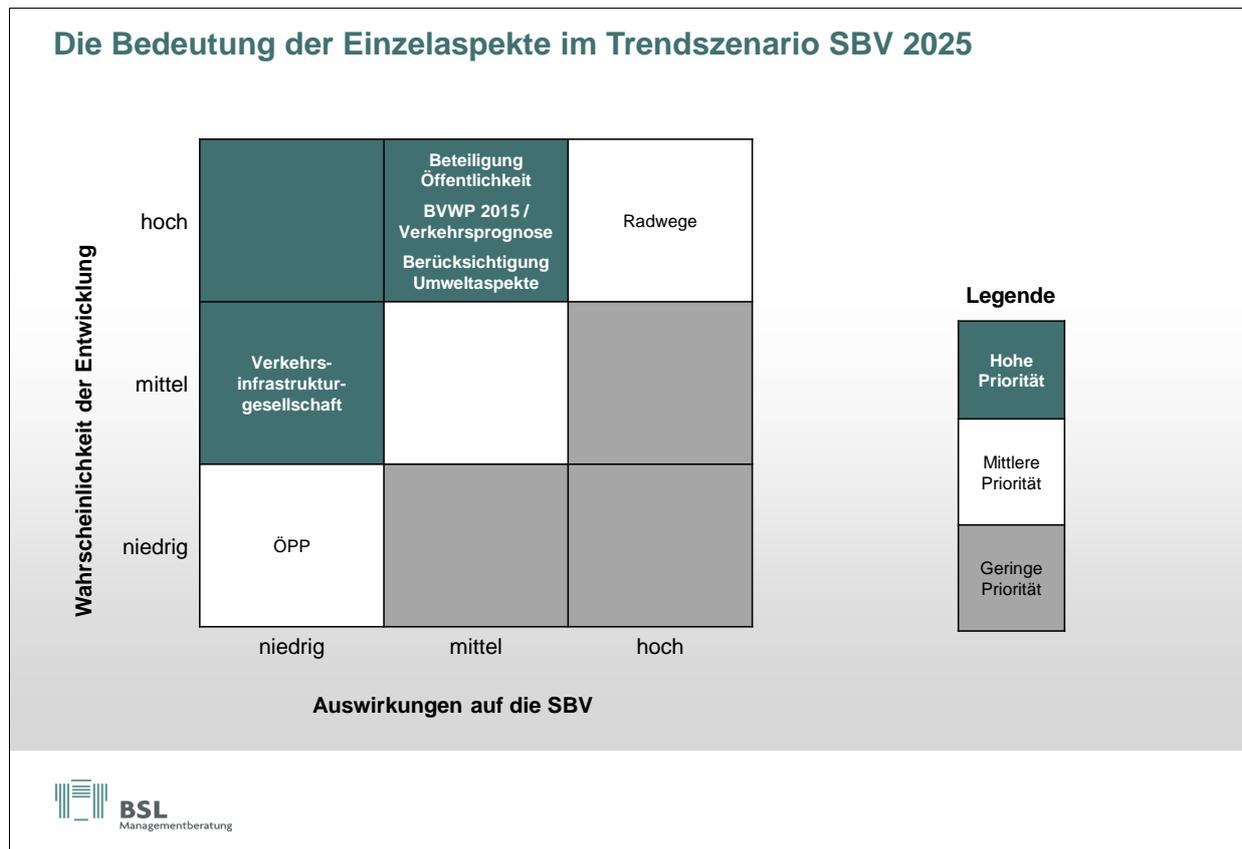


Abbildung 7-9: Bedeutung der Einzelaspekte im Trendszenario SBV 2025

8 BEST-PRACTICE-BETRACHTUNG

8.1 Ländervergleich

Im Rahmen des Ländervergleichs erfolgt eine Analyse der Aufbau- und Ablauforganisation der SBVen in anderen Bundesländern sowie in der Schweiz und Österreich. Ziel war es, zu prüfen, ob Best-Practice-Ansätze im In- und Ausland ganz oder in Teilen auf die SBV Baden-Württemberg übertragen werden können.

Der Vergleich erfolgte in einem mehrstufigen Verfahren:

- Auswertung von frei verfügbaren Primärquellen (Internet, vorhandene Dokumente)
- Erarbeitung, Abstimmung im Projektteam und Versand eines Leitfadens an Interviewpartner in den Ländern
- Durchführung von strukturierten leitfadengestützten Interviews in den Vergleichsländern bzw. mit SBV-internen Know-how-Trägern zu den SBVen in Österreich und der Schweiz.

Die Gespräche fanden im Juli und August 2015 statt. In den Ländervergleich wurden neben Österreich und der Schweiz folgende Bundesländer einbezogen:

- Freistaat Bayern
- Freistaat Sachsen
- Brandenburg
- Nordrhein-Westfalen
- Hessen
- Rheinland-Pfalz.

In den Interviews wurden die folgenden Themenkomplexen behandelt:

- Rahmenbedingungen
(u.a. Organisation/Zuständigkeiten; Aufgabenfelder "betriebliche/bauliche Unterhaltung" sowie „Erhaltung/Aus-/Um-/Neubau“; Organisatorische Veränderungen der letzten Jahre),
- Struktur
(u.a. Details der Aufbauorganisation; Organisation von übergreifender Aufgabenfelder (Telematik, Tunnelüberwachung etc.)),

- Ablauforganisation
(u.a. Standardprozessabläufe und prozessuale Schwierigkeiten; Zentralisierung von Querschnittsaufgaben; Zuständigkeiten und Ausgestaltung von Steuerung und Aufsicht),
- Kooperation
(u.a. Erfahrungen mit Kooperationen über Landes- bzw. Kreisgrenzen hinweg; Erfahrungen mit der Aufgabenwahrnehmung durch die DEGES),
- Schnittstellen
(u.a. Schnittstellen zu den Aufgabenbereichen Planfeststellung und Umweltschutz; Schnittstellen zu den Kommunen),
- Personal
(u.a. Personalausstattung; Personalbemessungssystematik; Fremdvergaben; Personalgewinnung).

Folgende Erkenntnisse lassen sich aus dem Ländervergleich festhalten:

- Bis auf Sachsen sind in allen betrachteten Ländern Einheiten auf Landesebene umfänglich für den Bau und Betrieb auf Bundesautobahnen, Bundes- und Landesstraßen zuständig. Teilweise ist auch eine Zuständigkeit dieser Organisationseinheit für die Kreisstraßen gegeben. Die Kreise haben aber in allen Ländern die Möglichkeit, für eine teilweise oder umfängliche Aufgabenwahrnehmung durch das Land zu optieren.
- Die Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Bundesautobahnen ist bei allen Bundesländern bis auf Hessen in der Regel bei einer Organisationseinheit (Bayern zwei Direktionen) konzentriert. Dabei werden von der jeweils zuständigen Organisationseinheit mindestens 6 und maximal 13 Autobahnmeistereien geführt. Die in Baden-Württemberg festzustellende „Zersplitterung“ des Betriebsdienstes für BAB auf vier parallel agierende Einheiten (RPen) mit meist nur 2-3 Autobahnmeistereien ist einmalig in Deutschland.
- Die konzentrierte Aufgabenzuständigkeit im Betriebsdienst und für Planung und Bau von BAB (Schnell-/ Nationalstraßen) wird auch in Österreich praktiziert. In der Schweiz sind für die Fertigstellung des Nationalstraßennetzes die Kantone verantwortlich und übernehmen in diesem Zusammenhang die Aufgaben Planung und Bau. Nach Fertigstellung wechselt die operative Zuständigkeit an das ASTRA.
- Eine, wie in Baden-Württemberg vorzufindende, Übertragung von baulichen und betrieblichen Unterhaltungsaufgaben an Bundes- und Landesstraßen auf SLK gibt es deutschlandweit nur im Freistaat Sachsen. Dort ist allerdings die mit den RPen vergleichbare Mittelbehörde (Landesdirektion) nur im Planfeststellungsbereich eingebunden, alle anderen Funktionen sind in einem Landesamt gebündelt. Die in Baden-Württemberg faktisch nicht praktizierte

Fachaufsicht über die SLK wird in Sachsen durch relativ umfangreiche Befugnisse des Landesamtes auch tatsächlich wahrgenommen.

- Das Modell in Sachsen wurde auf Grundlage des Organisationsmodells in Baden-Württemberg eingeführt. Die im Rahmen der Ist-Analyse in Baden-Württemberg festgestellten Problemfelder, die mit der Aufgabendelegation des baulichen und betrieblichen Unterhalts auf Bundes- und Landesstraßen an die SLK einhergehenden, wurden von den Interviewpartnern auch für Sachsen nachhaltig bestätigt. Dies zeigt, dass die aufgenommenen Probleme nicht nur ablauforganisatorischer, sondern insbesondere struktureller Natur sind.
- Mittelbehörden wie die RPen in Baden-Württemberg sind mit den Bezirksregierungen nur in Bayern als Aufsichtsbehörden bei Straßenbauangelegenheiten involviert. Die Stellenbewirtschaftung durch die Mittelbehörde erfolgt ebenfalls nur noch in Bayern, ansonsten liegt die Personalverantwortung in der Zuständigkeit der für den Straßenbau zuständigen Einheit.
- Wenn ein Landesbetrieb⁶⁴/ Landesamt gegründet wurde, obliegt diesen oftmals auch die Zuständigkeit für die Planfeststellungsverfahren in organisatorisch separierten Einheiten.
- Bis auf Hessen (Spartenorganisation) sind – außerhalb der Autobahnzuständigkeit – alle dezentral zuständigen Organisationseinheiten nach regionalen Gesichtspunkten gegliedert.
- Die Konstruktion der LST als den Straßenbauabteilungen der RPen organisatorisch gleichgestellte Einheit mit allen daraus resultierenden Problemen, ist im Ländervergleich einmalig. Übergreifende oder Serviceaufgaben für die operativen Einheiten sind in anderen Ländern durchgängig zentralisiert: Entweder an einer Stelle in der Zentrale des Betriebes, des Landesamtes oder bei einer vorgesetzten Dienststelle.
- Die Zuständigkeiten für den Aufgabenbereich Tunnelbetriebstechnik sind häufig, die für den Tunnelbau teilweise zentralisiert.
- In der Regel nehmen Landesbetriebe / Landesamt / Autobahndirektion auch straßenverkehrsbehördliche Funktionen wahr und können insofern beispielsweise verkehrsrechtliche Anordnungen (z.B. Zulassung NBA) eigenständig vornehmen.
- Die Zahl der Straßenmeistereien in Baden-Württemberg bei den SLK zur Betreuung der Bundes-, Landes- und Kreisstraßen liegt deutlich über der Zahl der Meistereien in den Bundesländern, bei denen die Betreuung der Kreisstraßen zum Aufgabenbereich gehört.
- Die Fremdvergabequote in Baden-Württemberg ist im Vergleich zu den anderen Ländern nicht auffällig hoch oder niedrig.

⁶⁴ In der Verwaltungspraxis Baden-Württembergs wird der Landesbetrieb weniger weitgehend als in den anderen Ländern festgelegt. In Baden-Württemberg zielt dieser Begriff allein auf eine haushaltsrechtliche Separierung, während in anderen Ländern damit auch die organisatorische Verselbständigung angelegt ist. Im Folgenden wird unter Landesbetrieb nur dann gesprochen, wenn tatsächlich eine organisatorische Verselbständigung erfolgt ist.

- Erkenntnisse aus der Kosten- und Leistungsrechnung werden insbesondere in den Landesbetrieben deutlich umfangreicher und systematischer aufbereitet und genutzt als in Baden-Württemberg.
- Anders als in Baden-Württemberg verfügen insbesondere die Landesbetriebe über teilweise ausgefeilte Personalbemessungssysteme sowohl für den betrieblichen als auch für den Planungs- und Baubereich.
- Erfahrungen mit der DEGES hat ca. die Hälfte der in den Vergleich einbezogenen Länder. Allerdings konnten von den Ländern noch keine umfassenden Erfahrungsberichte mitgeteilt werden.
- ÖPP-Modelle werden in der überwiegenden Zahl der in den Vergleich einbezogenen Länder, i.d.R. als A-Modell, genutzt, um dringende Verkehrsprojekte kurzfristig umsetzen zu können.
- Die Aufgabenwahrnehmung im Zuge der Bundesauftragsverwaltung hat sich nach Auskunft aller befragten Länder grundsätzlich bewährt und sollte fortgesetzt werden. Allerdings wird eine Verschlanung und Beschleunigung der Prozessabläufe angeregt.

8.2 Landesinterner Vergleich

8.2.1 Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung

Die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung (VBV) Baden-Württemberg besteht aus der Abt. Vermögen und Hochbau des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft (MFW) sowie den rechtlich unselbständigen Landesbetrieblichen Vermögen (VB-BW) und Bau Baden-Württemberg und Bundesbau Baden-Württemberg. Der VB-BW ist zuständig für die bauliche und liegenschaftliche Betreuung des staatlichen Immobilienbestands einschließlich dessen Bewirtschaftung und übernimmt damit die Verantwortung des Landes als Eigentümer und Bauherr. Zentrale Aufgabe ist die Unterbringung der Landesbehörden und Landeseinrichtungen sowie die Erhaltung und Weiterentwicklung des staatlichen Gebäudebestandes.

Die Abt. 4 Vermögen und Hochbau des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft (MFW)

- leitet die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung und hat die Dienst- und Fachaufsicht über den Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg (VB-BW),
- gliedert sich in sieben Referate
- und hat eine Personalausstattung von 44 VZÄ.

Der Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg (VBV)

- beschäftigt 1.500 Mitarbeitende,
- betreut rund 35.000 ha landeseigene Grundstücke mit rund 8.000 landeseigenen Gebäuden, 1.800 angemieteten Gebäuden und 250 Kultur- und denkmalgeschützten Objekten,
- besteht aus der Betriebsleitung und 14 Betriebsteile als „Ämter“ (zwölf Vermögens- und Bauämter, zwei Universitätsbauämter),
- setzt seit 2012 ein Bauvolumen von jährlich gut 800 Mio. € um,
- weist eine Fremdvergabequote auf, die seit 2006 von ca. 42 auf derzeit 71 Prozent gestiegen ist,
- ist organisatorisch mit den Staatlichen Schlösser und Gärten (SSG) verknüpft. Die SSG sind als nicht rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts dem Landesbetrieb angegliedert.

Der Landesbetrieb Bundesbau Baden-Württemberg

- ist organisatorisch bei der Oberfinanzdirektion Karlsruhe angesiedelt,
- ist für die Erledigung der Bauaufgaben des Bundes in Baden-Württemberg zuständig. Die ihm übertragenen Aufgaben (Baumanagement ohne Immobilien- und Gebäudemanagement) werden im Rahmen der Organleihe gegen Ist-Kostenerstattung erbracht,
- beschäftigt 584 Mitarbeitende,
- besteht aus der Betriebsleitung mit Sitz in Freiburg und sechs Hochbauämtern in der Fläche und
- setzt ein Bauvolumen von knapp 200 Mio. € pro Jahr um.

Die BSL hatte im Jahr 2013 vom Ministerium für Wirtschaft und Finanzen Baden-Württemberg (MFW) den Auftrag erhalten, eine Untersuchung des Landesbetriebes VB-BW mit dem Ziel der Optimierung der Geschäfts- und Steuerungsprozesse im Bereich des Baumanagements vorzunehmen. Folgende Aspekte der Untersuchung sind für die OWU von Bedeutung:

- Die Aufgaben der Vermögens- und Hochbauverwaltung sind im Gegensatz zur SBV in einem Landesbetrieb organisiert, der in Zukunft auch mehr Eigenverantwortung erhalten soll. Der Betrieb soll zukünftig als Einheitsbetrieb auch organisatorisch aufgestellt werden. Steuernde und prüfende Aufgaben des operativen Geschäfts werden umfassend in der Betriebsleitung angesiedelt.
- Die BSL hat empfohlen, die heutigen Ämter zukünftig als Niederlassungen des Landesbetriebes zu führen.

- Das Gutachten der BSL empfiehlt, dass die Rollenverteilung zwischen VB-BW und MFW grundsätzlich neu zu regeln ist: Die Funktionen der Steuerung und der Kontrolle sind voneinander organisatorisch zu trennen ebenso wie die Wahrnehmung strategischer und operativer Aufgaben.
- Derzeit wird vom MFW noch eine Vielzahl operativer Maßnahmen vorgenommen. Zukünftig soll sich das MFW auf die Fachaufsicht über den Landesbetrieb beschränken. Das bedeutet auch, dass sich das MFW auf eine rein haushaltsmäßige Steuerung von Baumaßnahmen konzentriert und keine maßnahmenbezogenen Einzelfallentscheidungen trifft.
- Die Bearbeitungs- und Liegezeiten im Bauprozess sollen durch eine klare Festlegung von Zuständigkeiten, die Definition verbindlicher Terminfristen und die Zusammenführung von Teilprozessschritten verkürzt werden.
- Das Controlling bei der VBW soll über das bereits heute genutzte Maß (Kosten- und Leistungsrechnung) weiter ausgebaut werden. Dazu gehört auch die Weiterentwicklung des heutigen Risikomanagements im Sinne eines Kreislaufsystems.
- Die Eigenerledigungsquote der VBW ist sowohl bei den Großen Baumaßnahmen, den Kleinen Baumaßnahmen und der Bauunterhaltung schrittweise zu erhöhen. Dafür sprechen einerseits wirtschaftliche Gründe als auch die Notwendigkeit, fachlichen Sachverstand zu erhalten.

8.2.2 ForstBW

Bei ForstBW handelt es sich um einen Landesbetrieb nach § 26 LHO, dem die folgenden Aufgabenfelder übertragen wurden:

- Bewirtschaftung des Staatswaldes
- Schutz des Waldes und Sicherstellung der Erholungsfunktion des Waldes
- Bildung der Beschäftigten.

Im Landesbetrieb ForstBW im engeren Sinne sind die folgenden Einheiten organisatorisch gebündelt:

- Abt. 5 (Waldwirtschaft, Landesbetrieb ForstBW) des MLR mit den Referaten
 - 51: Forstrecht
 - 52: Forstpolitik
 - 53: Personal, Organisation, Bildung
 - 54: Finanz und Controlling Staatswald
 - 55: Cluster Forst und Holz, Jagd, Forschung, IuK.

- Die Abt. 8 der RPen Tübingen und Freiburg mit den Referaten
 - 81: Forstrecht, Nebennutzungen, Jagd
 - 82: Forstpolitik und Forstliche Förderung
 - 83 Holzvermarktung
 - 84 Fachbereich Waldarbeit.

Zum Landesbetrieb gehören ferner die Forstlichen Bildungseinrichtungen und verschiedenen Servicestellen (Maschinenbetriebe, Zentrale Sachbearbeitung, Haus des Waldes etc.) sowie teilweise die Forstliche Versuchs- und Forschungsanstalt.

Der Landesbetrieb ForstBW wird durch vier Geschäftsführer geleitet, wovon zwei die Abteilungsleiter der RPen Tübingen und Freiburg sind. Im Zuge der VSR wurde die Bewirtschaftung des Staatswaldes auf die unteren Forstbehörden (UFB) bei den Landratsämtern und den Stadtkreisen sowie die Städte Villingen-Schwenningen und Biberach delegiert. Seitdem sind die UFB auch die Arbeitgeber für die Waldarbeiter.

Im Zuge der Auflösung der vier Forstdirektionen im Jahre 2000 und deren Integration in die RPen wurde das Aufgabenfeld „Forst“ auf nur noch zwei RPen in Tübingen und Freiburg konzentriert, wobei auch eine funktionale Spezialisierung der RPen erfolgte (z.B. Tübingen: landesweite Holzvermarktung, Waldarbeit, Nebennutzung; Freiburg: Waldbau, Waldschutz, Klimawandel, Forsteinrichtung, Liegenschaften).

Der Landesbetrieb ForstBW ist umsatzsteuerpflichtig aber kein Betrieb gewerblicher Art, da er nur Holzverkäufe aus dem Staatswald realisiert. Der Staatswald ist bilanziert und wird als Sondervermögen des Landes Baden-Württemberg geführt.

Die aktuellen Probleme bei ForstBW liegen in folgenden Themenfeldern:

- Das Bundeskartellamt hat ein Kartellverfahren gegen ForstBW eingeleitet, dass die Vermarktung des Holzverkaufs aus privatem Waldbesitz (ForstBW tritt als Makler auf) zum Gegenstand hat. Dieses Verfahren könnte die Gesamtkonstruktion von ForstBW in Frage stellen.
- Dadurch, dass das Personal (Förster, Waldarbeiter) bei den UFB angesiedelt ist, ist eine direkte Personalsteuerung durch ForstBW schwierig, so dass ein kurzfristiges Reagieren (z.B. Kapazitätsverlagerungen bei Sturmschäden) kaum mehr möglich ist. Damit sind die Steuerungsprobleme zwar grundsätzlich die gleichen wie bei der SBV, allerdings ist die Flexibilität der Reaktionsmöglichkeiten bei ForstBW deutlich besser als bei der SBV.

- ForstBW sieht Vorteile, wenn der derzeit in die Landes- und Landratsorganisation eingebettete LHO Betrieb als „wirklich eigenständige“ Einheit (LHO-Betrieb, Anstalt) ausgestaltet wird.

Folgende Aspekte sind für die OWU von Bedeutung:

- ForstBW verfügt über ein differenziertes IT-System, auf das alle hierarchischen Ebenen (MLR, RP, UFB) Zugriff haben. Die Anwendung dieses IT-Systems ist auf allen Ebenen verbindlich vorgeschrieben.
- Eine differenzierte Erfassung des Arbeitsprogramms bildet die Grundlage für eine umfassend eingeführte und genutzte Kosten- und Leistungsrechnung. Diese ermöglicht ein funktionierendes Benchmarking.
- Die UFB erhalten nicht pauschale Zuweisungen für die übernommenen Waldarbeiter. Vielmehr wird vom MLR/RP mit jeder UFB jährlich ein Leistungsprogramm mit Budgets vereinbart. Die für dieses Leistungsprogramm erforderliche Personalkapazität wird vom MLR auf Basis von Leistungsnachweisen zu Ist-Kosten erstattet (unterjährliche Pauschalen, Spitzabrechnung am Jahresende).
- Die Waldarbeiter wurden den Landratsämtern zugewiesen. Der notwendige Maschinenpark wird aber vom Land finanziert und betrieben. Die Abrechnung von Arbeiten für die Landratsämter erfolgt auf Basis von Leistungserfassungen.
- Es liegt ein Ausbildungskonzept für Waldarbeiter bei den UFB vor, auf dessen Grundlage jährlich über den eigenen Bedarf hinaus Ausbildungen von Waldarbeitern vorgenommen werden.
- Es liegt ein Fortbildungskonzept mit einem umfassenden Bildungsangebot für die UFB vor. Kleinere Probleme treten häufig bei der Abgrenzung der Finanzmittel auf („wer zahlt was“).
- Die Stellenbewirtschaftung in den RPen obliegt ForstBW.
- In der Bündelungsfunktion der – im Vergleich zur SBV nur zwei – RPen sieht ForstBW keine Vorteile.

9 STRUKTUR DER SBV

9.1 Vorbemerkungen

9.1.1 Methodik der Nutzwertanalyse

Probleme bei rein quantitativen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen haben dazu geführt, dass mit der „Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“⁶⁵ ein Instrument zur Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unter Beachtung auch qualitativer Aspekte, die kaum monetär zu quantifizieren sind, entwickelt wurde.

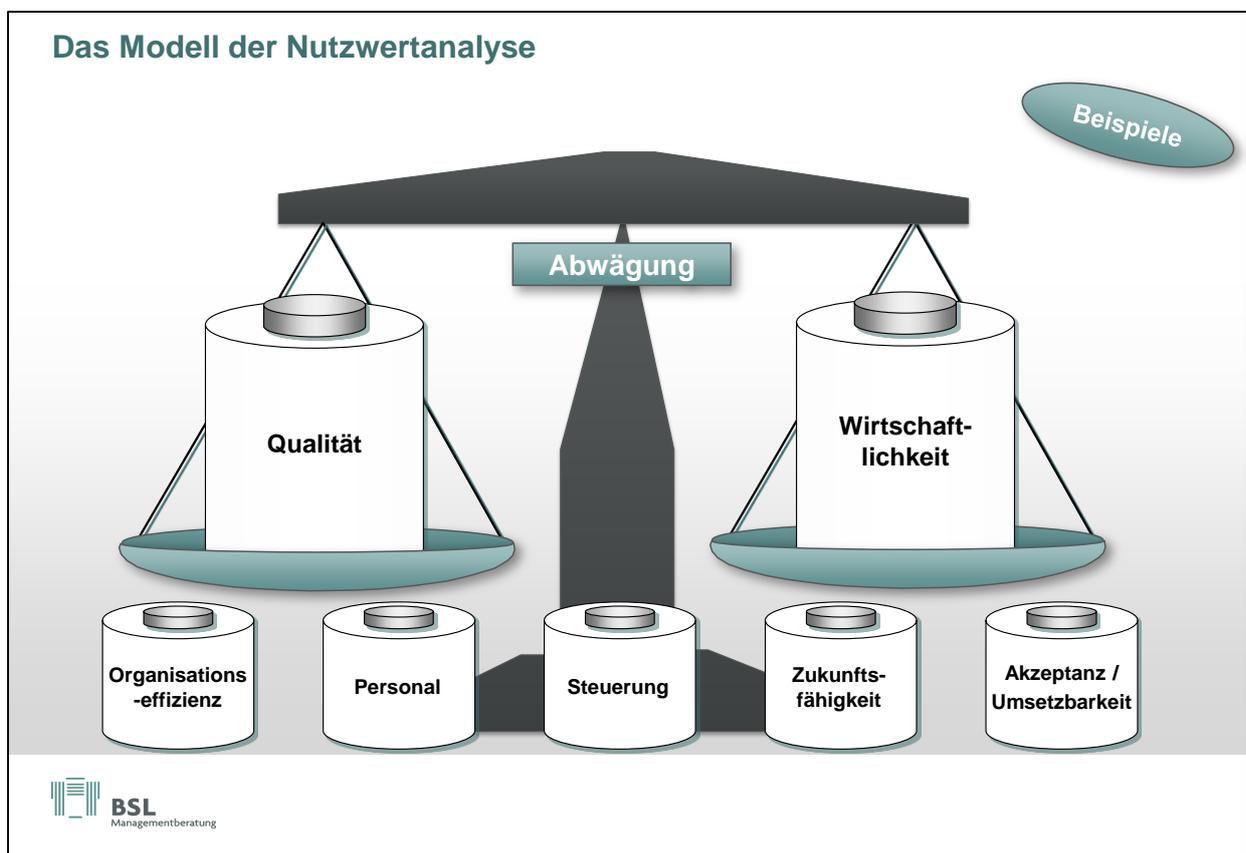


Abbildung 9-1: Modell der Nutzwertanalyse

Herausgegeben vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat dieses Konzept mittlerweile den Charakter einer Empfehlung für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bei

⁶⁵ Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen – RdSchr. des BMF vom 12. Januar 2011.

Bundesbehörden und ist sinngemäß auch auf die SBV Baden-Württemberg anwendbar. Im vom Bundesministerium des Innern (BMI) herausgegebenen Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung sind die Einsatzfelder und Anforderungen der Nutzwertanalyse näher beschrieben und begründet, und das einzusetzende Vorgehen wird methodisch ausgeführt.

9.1.2 Vorgehen

Für die vorliegende Nutzwertanalyse zu einer optimierten Struktur der SBV wird aufgrund der Komplexität der Ausgangssituation und der Vielfalt der gemäß Leistungsbeschreibung einzubeziehenden Varianten ein mehrstufiges Verfahren gewählt:

- Im ersten Schritt erfolgt eine Nutzwertanalyse für die mögliche Zuordnung der Kernaufgaben auf die verschiedenen beteiligten Ebenen der Verwaltung.
- Im zweiten Schritt werden die Organisationsvarianten der konkreten Aufbauorganisation herausgearbeitet und einer Nutzwertanalyse unterzogen.
- Im dritten Schritt werden die Ergebnisse aus der Nutzwertanalyse zur Aufgabenzuordnung und der Nutzwertanalyse zu den Organisationsvarianten in einem Matrixverfahren zusammengeführt, um die bestmögliche Kombination zu ermitteln.

Die einzelnen Varianten in Schritt 1 und Schritt 2 werden anhand eines Kriterienkatalogs bewertet. Dabei finden nicht nur quantitative, sondern auch qualitative Kriterien Berücksichtigung. Die Bewertung erfolgt in ausformulierter Form, wird dann aber zusammenfassend in Zahlen als „Schulnoten“ (1 = sehr gut, 2 = gut, 3 = befriedigend, 4 = ausreichend, 5 = mangelhaft, 6 = ungenügend) gebündelt.

Um der unterschiedlichen Bedeutung der verwendeten Kriterien gerecht zu werden, wird bei der Zusammenführung der Einzelbewertungen eine Gewichtung verwendet. Kosten- und Nutzenaspekte bei der Organisationsbewertung sind beispielsweise höher zu gewichten als etwa Fragen der Umsetzbarkeit oder politische Erwägungen. Insgesamt wird eine ausgewogene Gewichtung vorgenommen, so dass die Einzelkriterien in vergleichbarer Dimension in die Gesamtentscheidung eingehen (Spannweite der Gewichtungen: zwei bis zehn Prozent). So ist sichergestellt, dass durch die Gewichtung nicht wenige Einzelkriterien das Ergebnis vollständig verzerren, sondern vielmehr eine Stabilität der Bewertung vorliegt. Dies wird mit Hilfe von Robustheitsanalysen (vgl. Kapitel 9.4.1) abschließend überprüft.

Auf diesem Weg wird die Empfehlung zur Organisationsstruktur nachvollziehbar und transparent hergeleitet, indem die relevanten Entscheidungskriterien dargestellt und die Bewertung erläutert

werden. Zum Abschluss der Nutzwertanalyse erfolgt eine begründete gutachterliche Empfehlung. Als Ergebnis liegt somit eine Empfehlung für eine der untersuchten Handlungsvarianten unter Berücksichtigung aller zuvor genannten Kriterien, den Erfahrungen anderer öffentlicher Einrichtungen sowie den individuellen Anforderungen der SBV vor.

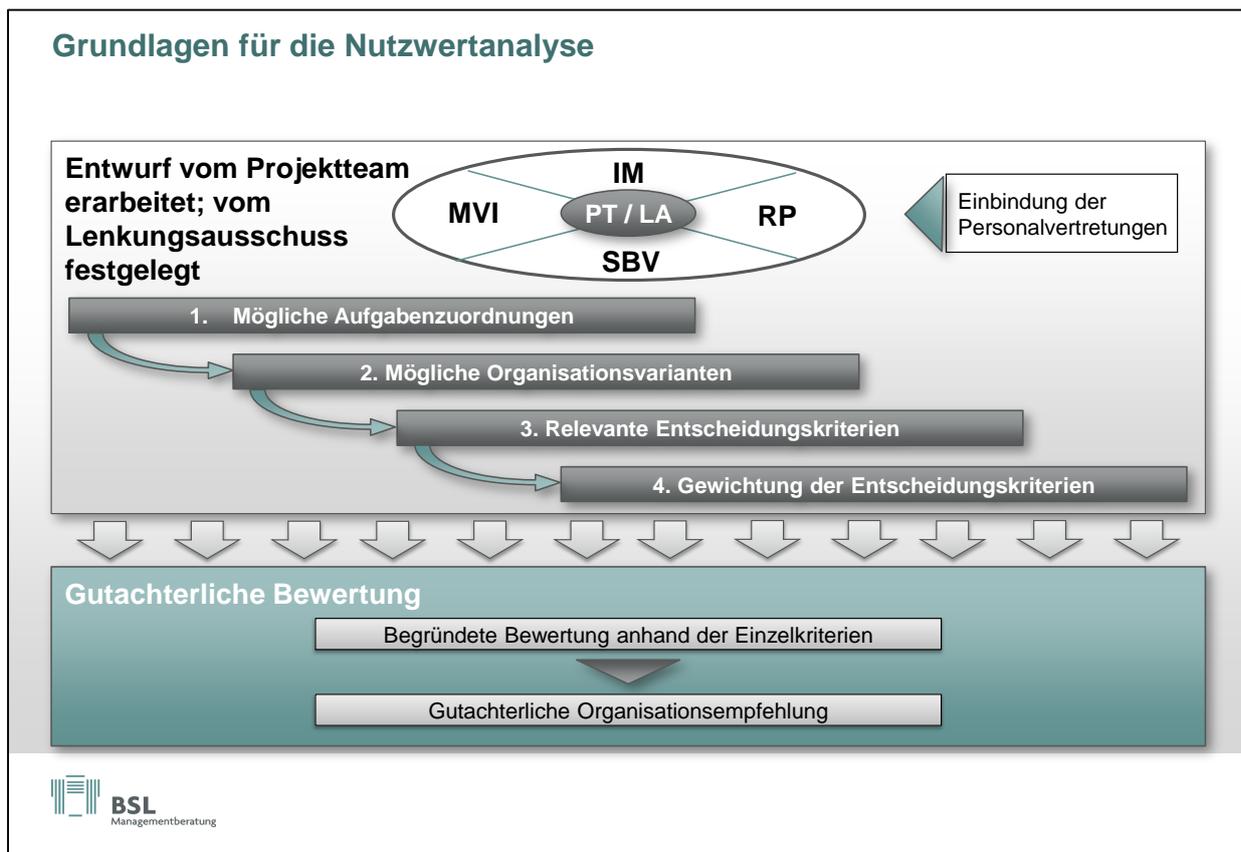


Abbildung 9-2: Vorgehen bei der Nutzwertanalyse der SBV

Die Möglichkeiten zur Aufgabenzuordnung und die Organisationsvarianten sowie die Kriterien zur Bewertung der Modelle und ihre Gewichtung wurden im Rahmen der durchgeführten Untersuchung durch das Projektteam entworfen und im Lenkungsausschuss einvernehmlich festgelegt (vgl. Abbildung 9-2).

9.2 Aufgabenzuordnung

Die Aufgabenzuordnung erfolgt auf Basis der Kernaufgaben der SBV, also derjenigen Aufgaben, die den zentralen Zweck der SBV des Landes darstellen. Es handelt sich hierbei um das Planen, Bauen, Erhalten, Unterhalten und Betreiben der Straßen im Land Baden-Württemberg.

9.2.1 Varianten der Aufgabenzuordnung

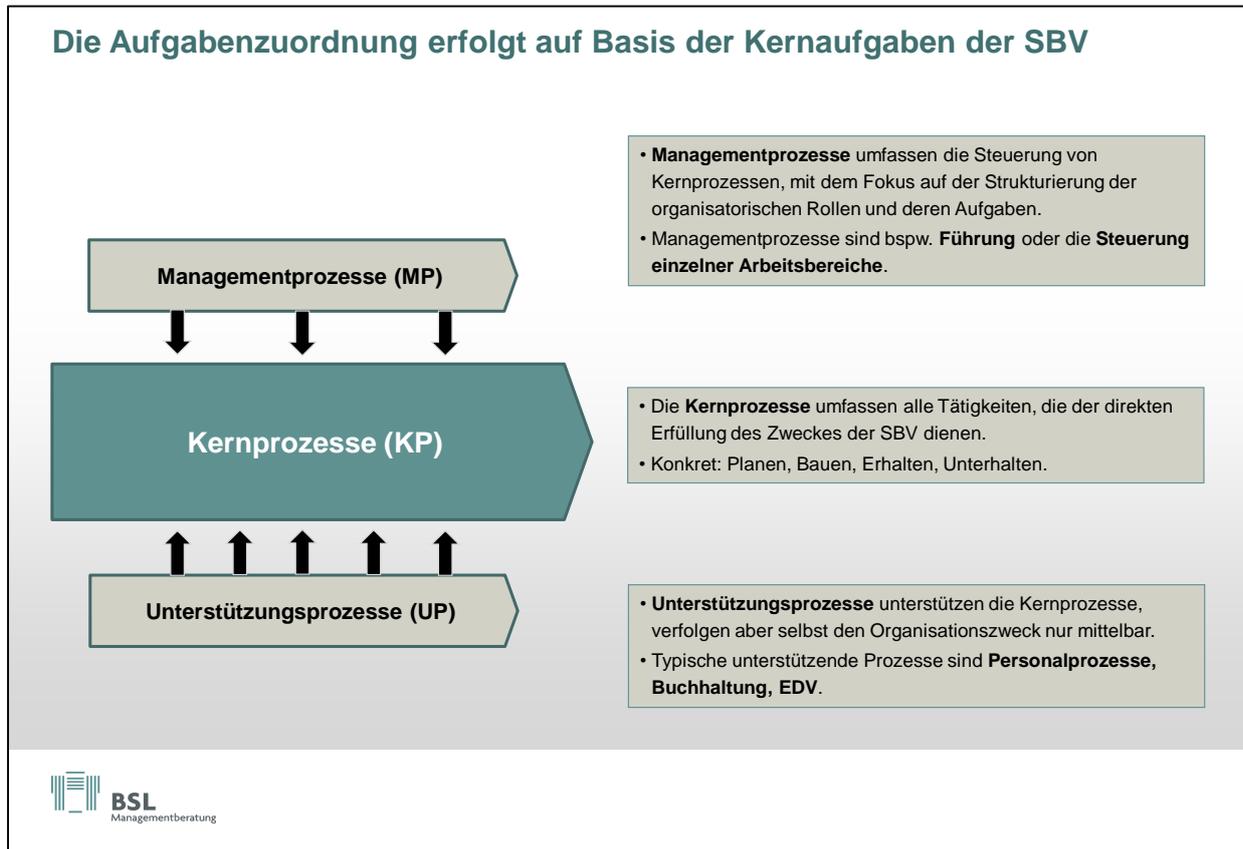


Abbildung 9-3: Aufgabenzuordnung auf Basis der Kernaufgaben

Ausgehend von den Kernaufgaben der SBV werden fünf Varianten der Aufgabenzuordnung (A bis E) vertiefend betrachtet (vgl. Abbildung 9-4).

Varianten der Aufgabenzuordnung für die SBV

Aufgaben Status Quo (A)					Kommunalisierung* – Erhaltung (B)				
	Planung	Bau	Erhaltung**	Unterhaltung		Planung	Bau	Erhaltung**	Unterhaltung
BAB					BAB				
BStr					BStr				
LStr					LStr				
KStr					KStr				

Umfassende Kommunalisierung* von Aufgaben (C)					Aufgabentrennung (D)				
	Planung	Bau	Erhaltung**	Unterhaltung		Planung	Bau	Erhaltung**	Unterhaltung
BAB					BAB				
BStr					BStr				
LStr					LStr				
KStr					KStr				

Aufgabenzusammenfassung (E)				
	Planung	Bau	Erhaltung**	Unterhaltung
BAB				
BStr				
LStr				
KStr				



* Aufgabenwahrnehmung durch UVB
 ** inkl. Planungsleistungen

UVB-Aufgaben
 Kreisaufgaben

Abbildung 9-4: Varianten der Aufgabenzuordnung für die SBV

AUFGABEN STATUS QUO (A)

Im Status Quo sind die Aufgaben so verteilt, dass für Planung, Bau und Erhaltung der Autobahnen, Bundesstraßen und Landesstraßen die Abt. 4 in den RPen verantwortlich sind. Die Betriebs- und Unterhaltungsaufgaben für Bundes- und Landesstraßen werden grundsätzlich durch die SLK als untere Verwaltungsbehörden (UVB) wahrgenommen. In eigener Zuständigkeit erledigen die SLK die Aufgaben Planung, Bau, Erhaltung und Unterhaltung der Kreisstraßen.

KOMMUNALISIERUNG – ERHALTUNG (B)

Im Modell der Kommunalisierung – Erhaltung werden an die Kommunen als UVB zusätzlich die Erhaltungsaufgaben auf den Bundes- und Landesstraßen übertragen. Dabei fallen im Rahmen der Erhaltung auch Planungstätigkeiten an; grundsätzlich verbleiben die Aufgaben von Planung und Bau jedoch auf der darüber liegenden Ebene des Landes

Dieses Modell entspricht den Vorstellungen der kommunalen Verbände, die im Beteiligungsverfahren geäußert wurden, das im Rahmen der Organisationsuntersuchung durchgeführt wurde (vgl. Kapitel 3.3).

UMFASSENDE KOMMUNALISIERUNG VON AUFGABEN (C)

Mit einer umfassenden Kommunalisierung werden den UVB zusätzlich die Aufgaben Planung und Bau an den Bundes- und Landesstraßen übertragen. Somit verbleiben auf Landesebene lediglich die Aufgaben von Planung, Bau, Erhaltung und Unterhaltung der Bundesautobahnen.

AUFGABENTRENNUNG (D)

Im Modell der Aufgabentrennung wird die Wahrnehmung der Betriebs- und Unterhaltungsaufgaben durch die UVB aufgegeben. Stattdessen ist die Ebene des Landes umfassend für Planung, Bau, Erhaltung, Unterhaltung und Betrieb der eigenen Straßen und der Straßen des Bundes verantwortlich. Die SLK sind umfassend für ihre eigenen Straßen zuständig.

AUFGABENZUSAMMENFASSUNG (E)

Im Modell der Aufgabenzusammenfassung werden hingegen alle Tätigkeiten von Planung, Bau, Erhaltung, Unterhaltung und Betrieb durch eine Verwaltung des Landes erbracht werden, d.h. auch die Kreisstraßen werden nicht mehr in eigener Erledigung der SLK, sondern durch das Land geplant, gebaut, erhalten, unterhalten und betrieben. Die Baulast für die Kreisstraßen verbleibt jedoch bei den SLK.

Denkbar ist auch, dass die Kreisstraßen und die Landesstraßen zu Regionalstraßen zusammengefasst werden, für die das Land die Baulast übernimmt. Eine solche Lösung wurde 2014 in Brandenburg intensiv diskutiert. Nach Abstimmung im Projektteam wurde aus Gründen der Vereinfachung diese Variante der Aufgabenzuordnung nicht für die Nutzwertanalyse berücksichtigt. Für den Fall der Realisierung des Modells der Aufgabenzusammenfassung empfiehlt sich jedoch eine vertiefte Prüfung, ob diese Lösung zweckmäßig ist.

9.2.2 Bewertung

Zur Bewertung der Aufgabenzuordnung werden vier Oberkriterien genutzt, die mit einer unterschiedlichen Gewichtung in die Gesamtbewertung einbezogen werden. Dies sind:

- Aspekte der Steuerung (20 Prozent)
- die Qualität der Aufgabenwahrnehmung (30 Prozent)

- die Effizienz der Aufgabenwahrnehmung (35 Prozent)
- die Akzeptanz (8 Prozent)
- die Umsetzbarkeit (7 Prozent).

Kriterien zur Bewertung der Aufgabenzuordnung				
Oberkriterien	Unterkriterien	Erläuterung	Gewichtung in %	
Steuerung	Politische Verantwortlichkeit	inkl. Gestaltungsmöglichkeiten	10	20
	Strategische Steuerung	inkl. Berichtswesen und Controlling	5	
	Operative Steuerung	u. a. Personal und Finanzen	5	
Qualität der Aufgabenwahrnehmung	Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung		10	30
	Realisierung Lebenszyklusmodell		10	
	Gewährleistung Fachlichkeit		5	
	Aktualisierung von Wissen		5	
Effizienz der Aufgabenwahrnehmung	Minimierung von Schnittstellen	*	7	35
	Vermeidung von Doppelstrukturen		7	
	Synergieeffekte bei Planen und Bauen		7	
	Synergieeffekte Erhaltung / Unterhaltung		7	
	Synergieeffekte bei Unterhaltung / Betrieb		7	
Akzeptanz	bei Mitarbeitenden		4	8
	bei Kommunen		2	
	in der Öffentlichkeit	Bürgernähe	2	
Transformation	Umsetzungsaufwand	u. a. Kommunikation der Veränderung	4	7
	Anpassungsfähigkeit	bei Veränderungen der Rahmenbedingungen	3	

* auch Bewertung mglw. zentral zu erbringender Aufgaben (z. B. Mobilitätsmanagement) und unter Berücksichtigung der weiteren Verwaltungsebenen sowie kommunaler Gebietskörperschaften (z.B. Umwelt, Naturschutz u.a.)

Abbildung 9-5: Kriterien zur Bewertung der Aufgabenzuordnung

Die einzelnen Oberkriterien basieren auf jeweils drei bis fünf Unterkriterien (vgl. Abbildung 9-5). Dabei erfolgt die Gewichtung der Unterkriterien so, dass sich in Summe die Gewichtung des jeweiligen Oberkriteriums ergibt. Im Folgenden werden die Bewertungskriterien näher vorgestellt.

9.2.2.1 Steuerung

Steuerung wird in drei Unterkriterien unterteilt bewertet und insgesamt mit 20 Prozent gewichtet.

POLITISCHE VERANTWORTLICHKEIT

Politische Verantwortlichkeit meint die demokratische Rückbindung des Verwaltungshandelns. In Verbindung mit dem Ressortprinzip sichert sie die umfassende Ministerverantwortlichkeit für die Tätigkeiten im eigenen Geschäftsbereich und eröffnet politische Gestaltungsmöglichkeiten. Das Unterkriterium geht mit zehn Prozent in die Analyse ein.

Die Politische Verantwortlichkeit ist im Modell D sehr gut (Note 1) ausgestaltet, da hier alle Aufgaben auf Landes- und Bundesstraßen aus einer Hand durch das Land wahrgenommen werden. Modell C und E sind mit befriedigend (Note 3) zu bewerten, da hier jeweils in Teilen andere Akteure für die Aufgabenwahrnehmung tätig sind als diejenigen, die die Baulast tragen. Die Modelle A und B sind mit ausreichend (Note 4) zu bewerten, da hier zusätzlich innerhalb einzelner Straßenklassen aufgabenbezogen unterschiedliche Verantwortlichkeiten festliegen.

STRATEGISCHE STEUERUNG

Strategische Steuerung bezeichnet die Möglichkeit, im Rahmen verbindlicher Zielvorgaben auf die Aufgabenwahrnehmung einzuwirken. Voraussetzung für deren Realisierung ist ein Controllingssystem mit klar definiertem Berichtswesen. Das Unterkriterium geht mit fünf Prozent in die Nutzwertanalyse ein.

Am besten kann eine landesweite strategische Steuerung im Modell E (Aufgabenzusammenfassung) umgesetzt werden, da hier eine durchgängige straßenklassenübergreifende Steuerung nach einem einheitlichen Kriterienkatalog erfolgen kann; es wird daher mit sehr gut (Note 1) bewertet. Das Modell D erlaubt eine gute strategische Steuerung für die Bundes- und Landesstraßen (Note 2), im Modell C ist dies aufgrund der Aufgabenwahrnehmung durch die UVB aufwändiger (Note 3). In Modell B werden mit den verteilten Zuständigkeiten besonders hohe Anforderung an die strategische Steuerung gestellt (Note 5). Die strategische Steuerung im Status Quo der Aufgabenzuordnung ist u.a. aufgrund der dafür unzureichenden Datengrundlage (vgl. Kapitel 5) als ausreichend zu bewerten (Note 4).

OPERATIVE STEUERUNG

Operative Steuerung bezieht sich auf die Möglichkeit, die konkrete Aufgabenwahrnehmung für einzelne Projekte operativ steuern zu können und dabei handlungsfähig zu sein. Dies wird durch

flexible bedarfsgerechte Entscheidungsfähigkeit für den Einsatz von personellen und finanziellen Ressourcen erleichtert, um etwa auf externe Ereignisse reagieren zu können.

Operative Steuerung ist dann besonders gut möglich, wenn es wenig Schnittstellen und ein Übereinstimmen von Aufgabenerledigung und Baulastträger gibt. Zugleich begünstigen kurze interne Entscheidungswege und Kenntnisse vor Ort eine operative Steuerung. Kurze Wege und klare Verantwortlichkeiten sind im Modell C bei den UVB und im Hinblick auf die Autobahnen realisiert, das mit sehr gut (Note 1) bewertet wird. In Modell D ist eine klare Zuordnung von Baulastträgerschaft und Aufgabenerledigung gegeben (Note 2). In Modell E ist aufgrund der Übernahme der Kreisstraßen eine zusätzliche Schnittstelle zwischen den SLK als Baulastträger und der SBV als operativ tätige Einheit eingeführt. Dies erschwert die operative Steuerung (Note 3). Im Modell B ist sie durch die zusätzliche aufgabenbezogene Schnittstelle schwierig und führt zu hohem Abstimmungsaufwand (Note 5). Das Modell A wird aufgrund der aufgabenbezogenen Schnittstelle zwischen Erhaltung und Unterhaltung mit ausreichend bewertet (Note 4).

9.2.2.2 Qualität der Aufgabenwahrnehmung

Von Einrichtungen öffentlicher Verwaltung wird eine effektive und effiziente Leistungserbringung gefordert. Konkret bedeutet dies für die SBV, dass in hoher Qualität kostengünstig gearbeitet werden muss. Für wirtschaftliches und nachhaltiges Handeln ist dies eine zentrale Voraussetzung. Die hier zu bewertende Aufgabenzuordnung kann die Qualität der Aufgabenwahrnehmung je nach Modell erleichtern oder erschweren. Das Oberkriterium Qualität der Aufgabenwahrnehmung geht mit 30 Prozent in die Gesamtbewertung ein. Es wird aus vier Unterkriterien hergeleitet.

EINHEITLICHKEIT DER AUFGABENWAHRNEHMUNG

Die Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung ist eine zentrale Anforderung an das Handeln öffentlicher Verwaltung. Auf die Qualität und Form der Leistungserbringung sollen die Standorte keinen Einfluss haben. Die Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung lässt sich durch klar definierte und verbindlich vorgegebene Prozesse, eine bedarfsgerechte Ressourcenausstattung und ein umfassendes Qualitätsmanagement sicherstellen. Sie wird als wichtiges Unterkriterium der Qualität mit zehn Prozent gewichtet.

Einheitliche Aufgabenwahrnehmung lässt sich dann besonders gut umsetzen, wenn aufgaben- und straßenklassenübergreifende Zuordnungen erfolgen. Dann sind die entsprechenden Instrumente des Qualitätsmanagements und der Ressourcensteuerung nur organisationsintern einzusetzen. Überdies ist es sinnvoll, das klassifizierte Straßennetz (einschließlich der Kreisstra-

ßen) nach möglichst einheitlichen Maßstäben zu gestalten und zu betreiben. Die Nutzung einheitlicher Standards im ganzen Land hat aufgrund der entsprechenden Wiedererkennungseffekte der Nutzerinnen und Nutzer eine Steigerung der Verkehrssicherheit zur Folge.

Das Modell E wird daher mit sehr gut bewertet (Note 1). Die Aufgabenwahrnehmung der UVB in den Modellen A, B und C führt zu höherem Aufwand zur Herstellung von Einheitlichkeit; sie werden daher mit ausreichend bewertet (Note 4). Im Modell D ist eine einheitliche Aufgabenwahrnehmung mit den entsprechenden Effekten allerdings nicht auf den Kreisstraßen möglich, die weiterhin durch die SLK verantwortet werden; es wird daher mit der befriedigend (Note 3) bewertet.

REALISIERUNG DES LEBENSZYKLUSMODELLS

Durch systemische Gestaltung kann die Straßeninfrastruktur aus einer Hand nachhaltig geplant, gebaut, erhalten, unterhalten und gegebenenfalls verwertet werden. Das Lebenszyklusmodell beschreibt für den Straßenbau eine ganzheitliche Struktur, wenn die Aufgabenwahrnehmung in den Lebensphasen einer Straße dauerhaft in einer Hand gebündelt ist. Dann bestehen klare Anreize für eine systemische Bewirtschaftung im Lebenszyklus der Straßen, ohne dass kontra-produktive Anreize zu negativen Effekten führen können (etwa Mittelverschiebungen, Maßnahmenverschleppungen). Als ein wichtiges Kriterium zur Sicherung der Qualität der Aufgabenwahrnehmung im Sinne nachhaltigen Handelns geht das Unterkriterium mit einer Gewichtung von zehn Prozent in die Bewertung ein.

In den Modellen C, D und E lässt sich der Lebenszyklusansatz sehr gut realisieren (Note 1), da jeweils die gesamten Aufgaben des Lebenszyklus je Straßenklasse in einer Hand liegen. In den Modellen A und B aufgrund der verteilten Zuständigkeit nur ausreichend (Note 4).

Der Lebenszyklus Straßeninfrastruktur



- Durch eine ganzheitliche Zuständigkeit für die Straßeninfrastruktur von der Planung bis zur späteren Verwertung können Effizienzpotentiale erschlossen werden.
- Dafür bedarf es insbesondere einer hinreichenden Kostentransparenz sowie eines aufgabenübergreifenden und vor allem nachhaltig orientierten Controllings.
- Dies setzt zugleich voraus, dass entsprechende Steuerungsinstrumente, aber auch Handlungsspielräume (z.B. haushalterisch) gegeben sind.
- Lebenszyklusrenditen sollten aus Gründen der Anreizstruktur bei den erwirtschaftenden Einheiten verbleiben.

Abbildung 9-6: Der Lebenszyklus Straßeninfrastruktur

GEWÄHRLEISTUNG DER FACHLICHKEIT

Die Fachlichkeit in der Aufgabenwahrnehmung setzt voraus, dass die relevanten Fachdisziplinen jeweils vorgehalten werden. Dies gilt auch, wenn die eigentliche Leistungserbringung durch externe Dritte erfolgt, denn nur so kann eine qualitätsvolle Vergabe und Kontrolle der Fremdleistungen erfolgen. Zur Gewährleistung von Fachlichkeit kann auch ein entsprechender Kapazitätsausgleich zwischen den beteiligten Einheiten erfolgen. Das Unterkriterium geht mit fünf Prozent Gewichtung in die Gesamtbewertung ein.

In der Aufgabenzuordnung gemäß Modell E kann die Fachlichkeit besonders gut gewährleistet werden, da in dieser „großen“ Lösung Spezialwissen zentral vorgehalten und Kapazitäten intern ausgeglichen werden können (Note 1). In Modell D muss durch die separierte Erbringung der Aufgaben an den Kreisstraßen Fachwissen teils doppelt vorgehalten werden (Note 2). Schwierig ist die Vorhaltung von Spezialwissen im Modell C, hier werden bestimmte Kompetenzen doppelt etwa für die Bundesfernstraßen notwendig (Note 5). Auch die Modelle A (Note 3) und B (Note

4) führen in unterschiedlichem Ausmaße zur Doppelvorhaltung von Spezialwissen und daraus resultierenden Problemen in der Gewährleistung von Fachlichkeit.

AKTUALISIERUNG VON WISSEN

Voraussetzung für die Aufgabenwahrnehmung in hoher Qualität ist die Aktualisierung von Fachwissen. Im Bereich der SBV sind dies einerseits technisches und andererseits rechtliches Wissen. Dieses kann gebündelt und strukturiert bereitgestellt werden. Das Unterkriterium geht mit einer Gewichtung von fünf Prozent in die Nutzwertanalyse ein.

Die Bereitstellung von Fachwissen ist bei großen straßenklassenbezogenen Aufgabenzuordnungen besonders effizient möglich: Die Modelle D und E sind hier mit der Note 1 (sehr gut) zu bewerten. Die Modelle B und C sind schwächer zu werten, da die UVB-Tätigkeiten sehr verteilt wahrgenommen werden und insofern eine erhebliche Koordination zum Wissensmanagement zwischen den UVB erforderlich wird (Note 4). Auch im Modell A ist durch die verteilten Zuständigkeiten für die Aufgaben die Aktualisierung von Fachwissen erschwert (Note 3).

9.2.2.3 Effizienz der Aufgabenwahrnehmung

Die Effizienz der Aufgabenwahrnehmung zielt auf das Verhältnis von Nutzen und Kosten. Zur Bewertung von Verwaltungshandeln ist es ein etabliertes und bedeutsames Oberkriterium, das mit 35 Prozent in die Gesamtbewertung eingeht. Es wird aus fünf Einzelkriterien hergeleitet.

MINIMIERUNG VON SCHNITTSTELLEN

In den komplexen Geschäftsprozessen der SBV treten vielfältige Schnittstellen innerhalb der Verwaltung und zu Externen auf. Für eine effiziente Aufgabenwahrnehmung ist es sinnvoll, diese so weit wie möglich zu reduzieren bzw. zu internalisieren, so dass aus externen Schnittstellen interne werden. Hierzu gehört auch der Einsatz möglicherweise zentral zu erbringender Aufgaben, etwa im Mobilitätsmanagement. Das Unterkriterium geht mit einer Gewichtung von sieben Prozent in die Nutzwertanalyse ein.

Die Aufgabenzuordnung gemäß Modell E führt zu den wenigsten externen Schnittstellen und ist daher mit sehr gut (Note 1) zu bewerten. Im Modell D existieren lediglich Schnittstellen zu den Kreisstraßen (Note 2). Modell C weist deutliche straßenklassenbezogene Schnittstellen auf und ist daher mit befriedigend bewertet (Note 3). In den Modellen A und B existieren auch innerhalb der Straßenklassen externe Schnittstellen, was zu hohem Koordinations- und Klärungsaufwand führt. Durch die Zusammenführung der problembehafteten Schnittstelle von Erhaltung und Unterhaltung ist das Modell B dabei besser (Note 3) als das Modell A zu bewerten (Note 4).

VERMEIDUNG VON DOPPELSTRUKTUREN

Die Optimierung von Organisationen kann u.a. durch eine Vermeidung von Doppelstrukturen erfolgen. Je nach Aufgabenzuordnung werden bestimmte Tätigkeiten mehrfach vorzuhalten sein, die im Optimum effizienter für die gesamte SBV gebündelt erbracht werden können. Das Unterkriterium wird mit sieben Prozent gewichtet.

Doppelstrukturen sind bei der Aufgabenzuordnung gemäß Modell E am besten zu vermeiden (Note 1). Im Modell E liegen Doppelstrukturen durch die getrennte Aufgabenwahrnehmung an den Kreisstraßen vor (Note 2). Im Modell C treten sie einerseits durch die kommunal verorteten UVB und andererseits durch die getrennte Wahrnehmung der Aufgaben von Bundesfernstraßen zwangsläufig auf, daher ist das Modell mit mangelhaft zu bewerten (Note 5). Im Status Quo (Modell A) bestehen Doppelstrukturen hinsichtlich der horizontalen Aufgabenwahrnehmung (z.B. in den SLK), so dass das Modell mit befriedigend (Note 3) zu bewerten ist. Diese Doppelstrukturen entstehen in Modell B auch im Bereich der Erhaltung (Note 4).

SYNERGIEEFFEKTE BEI PLANEN UND BAUEN

Durch eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung der Tätigkeiten von Planen und Bauen an einer Stelle können straßenklassenübergreifend Synergieeffekte realisiert werden. Das Unterkriterium wird mit einer Gewichtung von sieben Prozent aufgenommen.

Eine straßenklassenübergreifend gemeinsame Aufgabenwahrnehmung von Planen und Bauen erfolgt im Modell E, das mit sehr gut (Note 1) bewertet wird. In den Modellen A, B und D erfolgt die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung für alle Straßen außer denen der Kommunen, so dass hier auch noch erhebliche Synergieeffekte genutzt werden können (Note 2). Übergreifende Synergieeffekte von Planen und Bauen sind im Modell C nicht zu realisieren, so dass dies mit mangelhaft bewertet werden muss (Note 5).

SYNERGIEEFFEKTE ERHALTUNG / UNTERHALTUNG

Synergieeffekte sind ebenfalls in den Aufgaben von Erhaltung und Unterhaltung je nach Ausgestaltung der Aufgabenzuordnung möglich. Auch dieses Unterkriterium geht mit einer Gewichtung von sieben Prozent in die Bewertung ein.

Realisiert werden können Synergieeffekte, wenn die entsprechenden Aufgaben gemeinsam wahrgenommen werden. Dies ist in den Modellen D und E straßenklassenübergreifend der Fall (Note 1), im Modell B und C straßenklassenbezogen (Note 2). Im Modell A hingegen sind entsprechende Synergieeffekte in Folge der Aufgabenzuordnung schwer zu realisieren (Note 5).

SYNERGIEEFFEKTE UNTERHALTUNG / BETRIEB

Durch eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung der Tätigkeiten der Unterhaltung einschließlich Betrieb an einer Stelle können straßenklassenübergreifend Synergieeffekte realisiert werden. Dieses Unterkriterium geht ebenfalls mit einer Gewichtung von sieben Prozent in die Bewertung ein.

In unterschiedlichem Maße können Synergieeffekte in den Modellen der Aufgabenzuordnung realisiert werden. In den Modellen C und E werden die Aufgaben des Betriebs und der Unterhaltung für alle Straßenklassen gemeinsam wahrgenommen (Note 1). In den Modellen A und B ist das Potential für die Realisierung von Synergieeffekten eingeschränkter, da der Betrieb und die Unterhaltung der BAB separat erfolgt (Note 2). In Modell D werden überdies die Leistungen des Straßenbetriebsdienstes an den Kreisstraßen gesondert erbracht (Note 3).

9.2.2.4 Akzeptanz

AKZEPTANZ BEI MITARBEITENDEN

Die Gewährleistung einer hohen Motivation der Beschäftigten ist eine wichtige Grundlage für den Erfolg der Umsetzung von Organisationsveränderungen. Das Unterkriterium geht mit einer Gewichtung von vier Prozent in die Nutzwertanalyse ein.

Die Motivierung der Beschäftigten ist erfahrungsgemäß besonders groß, wenn Schnittstellenprobleme vermindert und klare Zuständigkeiten geschaffen werden. Andererseits führen grundlegende Veränderungen an sich naturgemäß zu Unruhe und Akzeptanzproblemen. Aufgrund des Beibehaltens des Status Quo ist das Modell A mit einer sehr großen Akzeptanz der Mitarbeitenden verbunden (Note 1). Die Kommunalisierung der Erhaltungsaufgaben in Modell B kann im Sinne der Schnittstellenklärung mit befriedigender Akzeptanz rechnen (Note 3). Geringer ausgeprägt wird die Akzeptanz für das Modell C sein, gerade bei den dort zu kommunalisierenden Mitarbeitenden (Note 5). Im Modell D müssen die Betriebs- und Unterhaltungsaufgaben an den Bundes- und Landesstraßen einschließlich des entsprechenden Personals aus den SLK herausgelöst werden; diese grundlegende Veränderung führt zu einer insgesamt nur befriedigenden Akzeptanz (Note 3). Das Modell E wird hingegen insbesondere bei den Mitarbeitenden der Kommunen auf Widerstände stoßen (Note 5).

AKZEPTANZ BEI KOMMUNEN

Die SLK sind einerseits Teil der SBV und andererseits ein bedeutsamer Schnittstellenpartner. Die Akzeptanz bei den Kommunen für die verschiedenen Modelle der Aufgabenzuordnung ist

unterschiedlich ausgeprägt. Sie geht mit einer Gewichtung von zwei Prozent in die Bewertung ein.

Im Rahmen des Beteiligungsverfahrens ist von den Kommunen das Modell B gefordert worden, das daher mit der Note 1 bewertet wird. Auch der Status Quo wird von den Kommunen positiv bewertet (Note 2). Der Aufgabenzuwachs des Modells C wird von den Kommunen voraussichtlich ebenfalls positiv beurteilt (Note 2), während die Aufgabenverluste in Modell D auf Skepsis (Note 4) und in Modell E auf Ablehnung (Note 5) treffen dürften.

AKZEPTANZ IN DER ÖFFENTLICHKEIT

Zur Begleitung der Aufgabenzuordnung ist es erforderlich, eine aktive Kommunikationsstrategie zu verfolgen. Dabei sind Gründe der Organisation nicht nur nachvollziehbar aufzubereiten und zielgruppengerecht zu formulieren, sondern es ist auch sicherzustellen, dass diese auf verschiedenen Wegen Gehör finden. Die Modelle der Aufgabenzuordnung werden zu unterschiedlicher öffentlicher Akzeptanz führen. Das Unterkriterium geht mit einer Gewichtung von zwei Prozent in die Analyse ein.

Die klare Aufgabenzuordnung der Modelle D und E ist in der Öffentlichkeit am besten zu kommunizieren und wird die größte Unterstützung finden (Note 1). Dem nachgelagert, aber immer noch mit guter Akzeptanz versehen, ist das Modell C, da dort eine gut verständliche Aufgabenzuordnung erfolgt (Note 2). Zum Verständnis der Modelle A und B sind hingegen tiefere Kenntnisse der Aufgabenwahrnehmung erforderlich, so dass diese Modelle mit einer schwächeren Akzeptanz versehen sind (Note 4).

9.2.2.5 Transformation

UMSETZUNGSaufWAND

Der Umsetzungsaufwand für die Realisierung der verschiedenen Modelle der Aufgabenzuordnung unterscheidet sich. Bedeutsam ist hierbei neben dem Aufwand für den Gesetzgebungsprozess auch der Aufwand für die Kommunikation. Das Unterkriterium wird mit vier Prozent gewichtet.

Der Umsetzungsaufwand für die Beibehaltung des Status Quo ist am geringsten (Note 1); besonders aufwändig ist das Modell E, da hier die Kreisstraßen in die Aufgabenwahrnehmung des Landes überführt werden (Note 5). Ebenfalls hoch sind die grundlegenden Veränderungen bei den Modellen C und D (Note 4). Der Aufwand für die Realisierung des Modells B hingegen ist überschaubar (Note 2).

ANPASSUNGSFÄHIGKEIT AN GEÄNDERTE RAHMENBEDINGUNGEN

Die verschiedenen Möglichkeiten zur Aufgabenzuordnung sind unterschiedlich gut für eine Anpassung an geänderte Rahmenbedingungen geeignet. Dies betrifft insbesondere die gegenwärtig diskutierte Reform der Bundesauftragsverwaltung. Das Unterkriterium geht mit einer Gewichtung von drei Prozent in die Nutzwertanalyse ein.

In allen Modellen lassen sich die Bundesautobahnen herauslösen. Fraglich ist aber, inwieweit im Falle eines solchen Vorgangs das Restgebilde noch effizient aufgestellt werden kann. Dies ist für die Modelle A und B aufgrund der Aufgabenverteilung nur schwer möglich, daher werden diese mit ausreichend (Note 4) bewertet. Die Modelle D und E sind auch mit einer eventuellen Herauslösung der Bundesstraßen kompatibel und werden daher mit der Note 2 bewertet. Das Modell C hingegen ist besser zu bewerten, da bereits eine organisatorisch getrennte Wahrnehmung der Aufgaben an den Bundesautobahnen gegeben ist (Note 3).

9.2.3 Ergebnis

Die Bewertung der Aufgabenzuordnung ergibt eine deutliche Vorteilhaftigkeit des Modells E (Aufgabenzusammenführung) gefolgt von Modell D (Aufgabentrennung).

Nutzwertanalyse SBV - Aufgabenzuordnung		Gewicht	Aufgaben Status Quo	Weitergehende Kommunalfisierung	Umfassende Kommunalfisierung	Aufgabentrennung	Aufgaben- zusammenfassung
Kriterien	in v.H.	A	B	C	D	E	
Steuerung	20						
Politische Verantwortlichkeit	10	4	4	3	1	3	
Strategische Steuerung	5	4	5	3	2	1	
Operative Steuerung	5	4	5	1	2	3	
Qualität der Aufgabenwahrnehmung	30						
Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung	10	4	4	4	3	1	
Realisierung Lebenszyklusmodell	10	4	4	1	1	1	
Gewährleistung Fachlichkeit	5	3	4	5	2	1	
Aktualisierung von Wissen	5	3	4	4	1	1	
Effizienz der Aufgabenwahrnehmung	35						
Minimierung von Schnittstellen	7	4	3	3	2	1	
Vermeidung von Doppelstrukturen	7	3	4	5	2	1	
Synergieeffekte bei Planen und Bauen	7	2	2	5	2	1	
Synergieeffekte Erhaltung / Unterhaltung	7	5	2	2	1	1	
Synergieeffekte Unterhaltung / Betrieb	7	2	2	1	3	1	
Akzeptanz	8						
bei Mitarbeitenden	4	1	3	5	3	5	
bei Kommunen	2	2	1	2	4	5	
in der Öffentlichkeit	2	4	4	2	1	1	
Umsetzbarkeit	7						
Umsetzungsaufwand	4	1	2	4	4	5	
Anpassungsfähigkeit	3	4	4	3	2	2	
Durchschnitt (ungewichtet)		3,18	3,35	3,12	2,12	2,00	
Durchschnitt (gewichtet)		3,34	3,43	3,10	1,99	1,73	
Gesamnote		4+	3-	3,0	2	2+	

Abbildung 9-7: Ergebnis der Nutzwertanalyse Aufgabenzuordnung

9.3 Organisationsform

Die Organisationsform beschreibt, in welcher Art und Weise die SBV des Landes organisatorisch aufgestellt und rechtlich strukturiert wird.

9.3.1 Organisationsvarianten

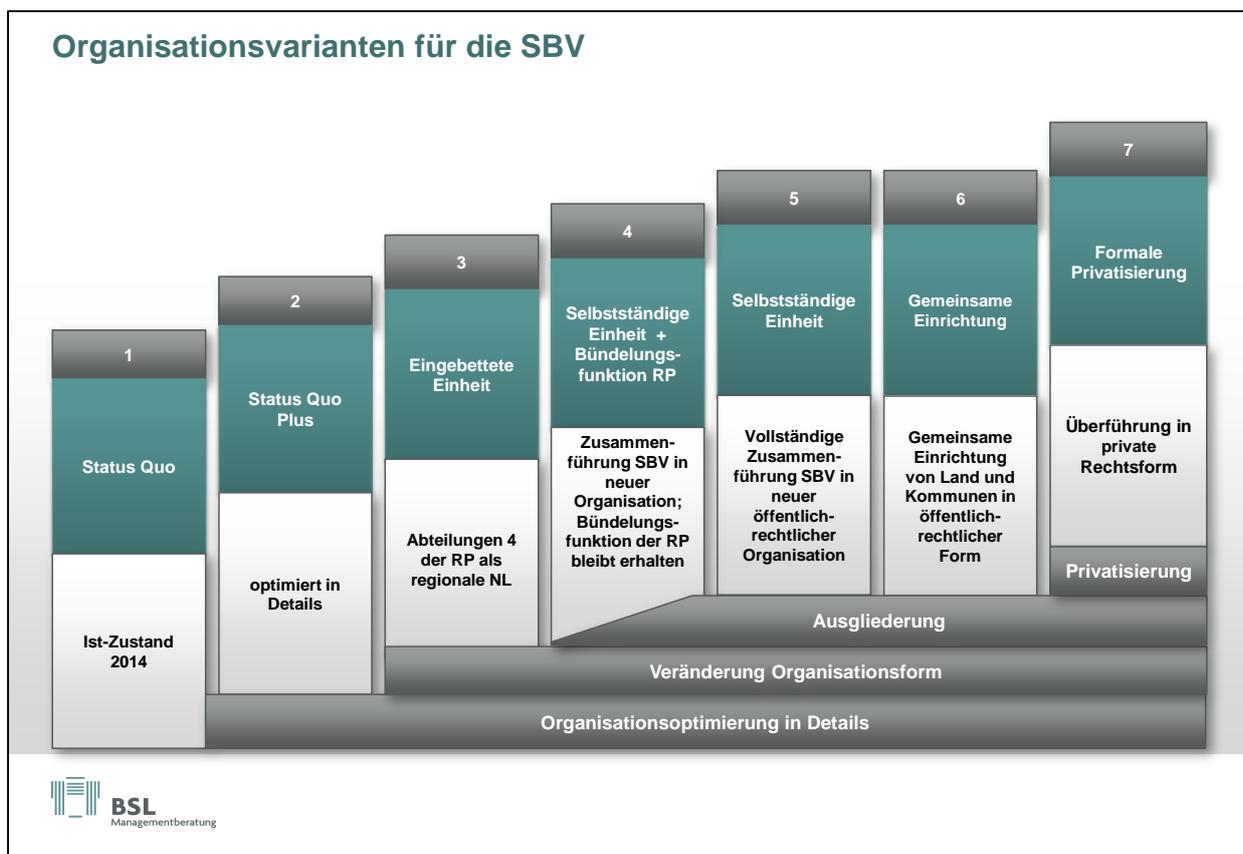


Abbildung 9-8: Organisationsvarianten für die SBV

In die Bewertung werden sieben Organisationsvarianten einbezogen. Diese unterscheiden sich darin, wie weitreichend die mit ihnen verbundenen Veränderungen sind. In der Variante 2 finden lediglich Optimierungen in Details statt, zusätzlich finden in den Varianten 3 bis 7 auch Veränderungen der Organisationsform statt. In den Varianten 4 bis 7 erfolgt eine Ausgliederung in unterschiedlichen Formen und mit verschiedenen Schnittstellen. Die Variante 7 umfasst schließlich zudem die formelle Privatisierung, also die Überführung in eine private Rechtsform. Im Folgenden werden die identifizierten Organisationsvarianten näher dargestellt.

STATUS QUO (1)

Der Status Quo entspricht dem Ist-Zustand 2014. Dieser wird als Referenz für die anderen Varianten in die Bewertung aufgenommen, um sicherzustellen, dass sich durch Veränderungen tatsächlich Verbesserungen ergeben.

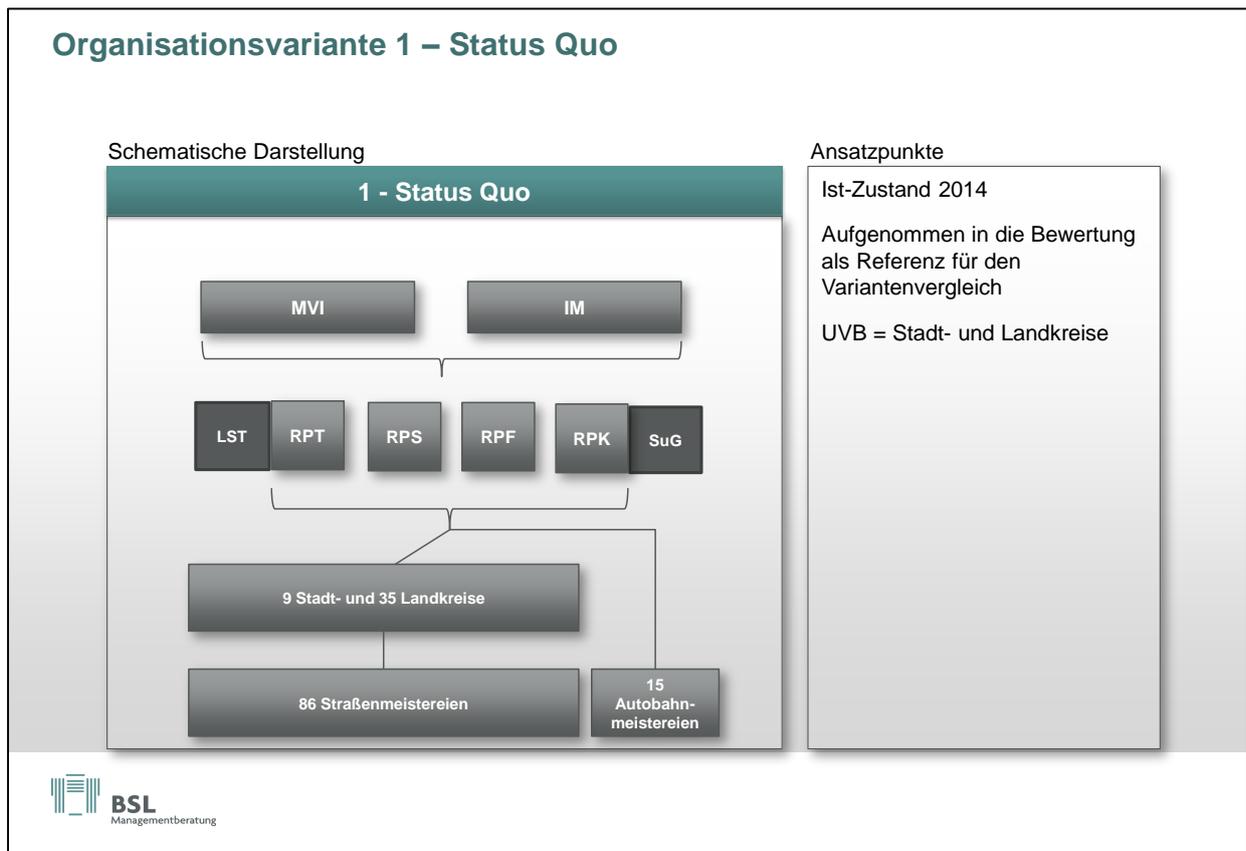


Abbildung 9-9: Organisationsvariante 1 – Status Quo

STATUS QUO PLUS (2)

Im Status Quo Plus werden alle Optimierungen realisiert, die sich aus der Organisationsuntersuchung ergeben und die sich ohne grundsätzliche strukturelle Veränderungen umsetzen lassen.

Dazu gehören u.a. die Realisierung einer einheitlichen Steuerung der SBV mit den dafür erforderlichen Unterstützungsinstrumenten des Controllings und Berichtswesens, die Aufgabenkonzentration (z.B. Planung der Tunnelbetriebstechnik, Vertrags- und Vergabewesen, Steuerung des Betriebsdiensts) und eine Strukturoptimierung der Autobahn- und Straßenmeistereien.

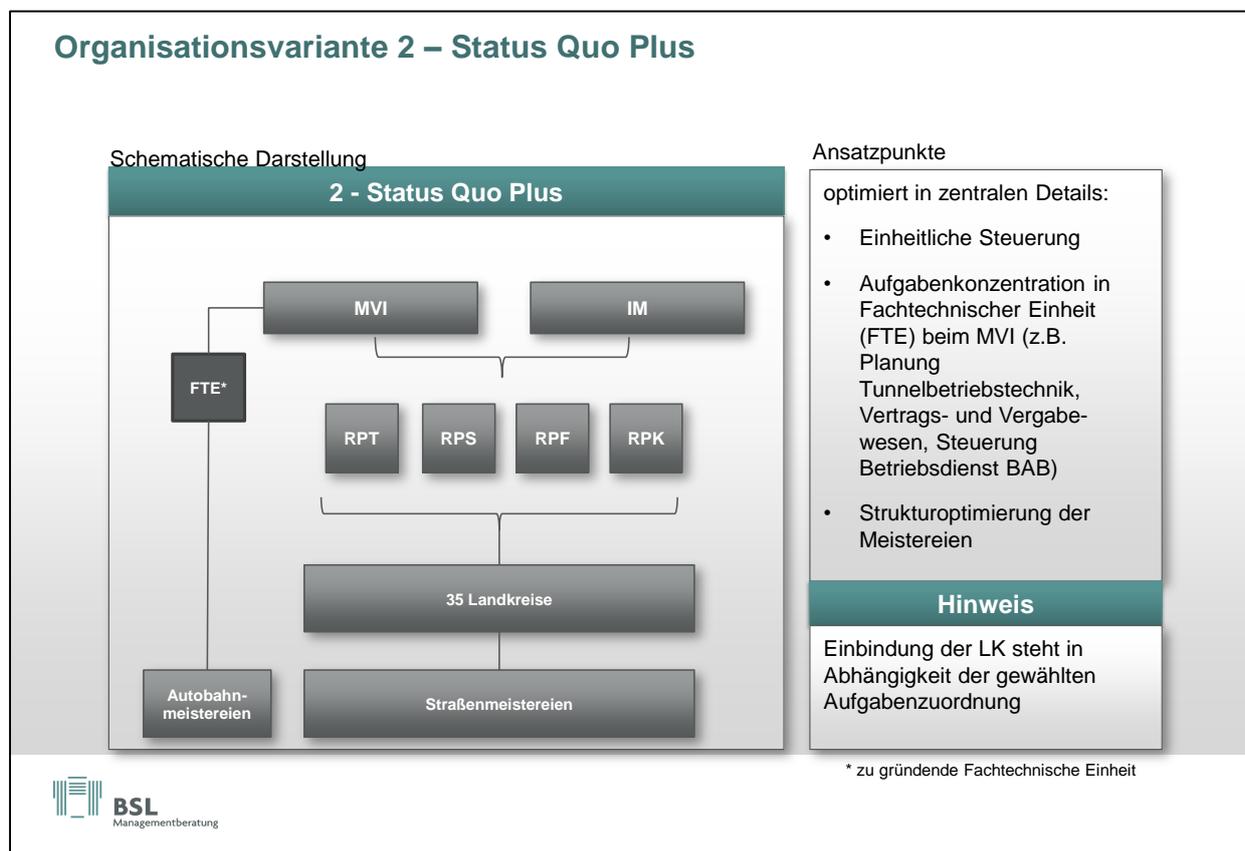


Abbildung 9-10: Organisationsvariante 2 – Status Quo Plus

INGEBETTETE EINHEIT (3)

Die eingebettete Einheit behält die grundsätzliche aufbauorganisatorische Gestaltung des Status Quo bei, überführt die in den vier RPen angesiedelten Abt. 4 jedoch in die formelle Form eingebetteter Einheiten, etwa als eingebettete Landesbetriebe. Damit ist im Haushaltsrecht des Landes eine haushalterische Separierung verbunden. Eine solche Lösung wurde beispielsweise im Bereich der Landesbetriebe Gewässer und bei ForstBW realisiert. Die weiteren in diesem Modell realisierten Optimierungsansätze entsprechen denen zur Organisationsvariante 2 erläuterten.

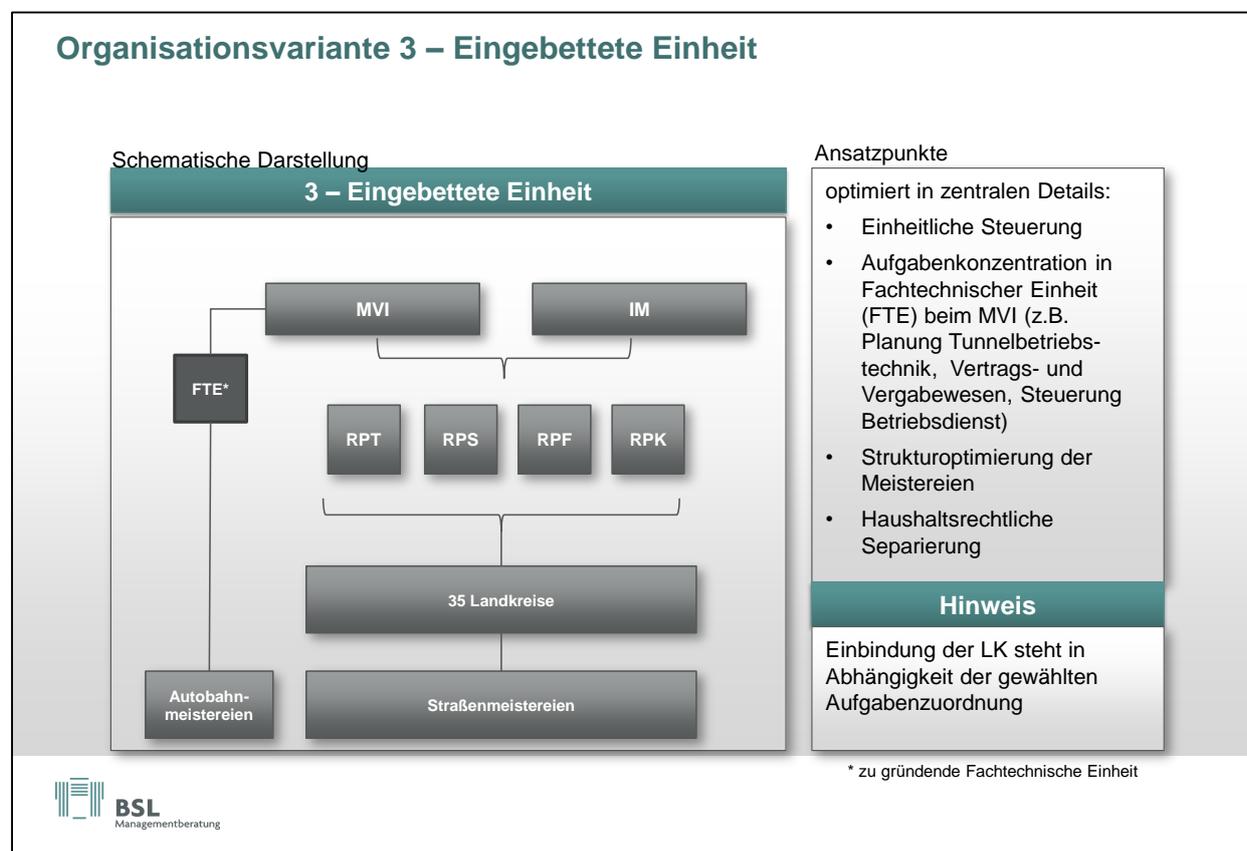


Abbildung 9-11: Organisationsvariante 3 – Eingebettete Einheit

SELBSTSTÄNDIGE EINHEIT + BÜNDELUNGSFUNKTION RP (4)

Die Organisationsvariante 4 stellt die SBV als selbstständige Einheit unter Wahrung der Bündelungsfunktion der RPen auf. Dementsprechend werden in den Geschäftsprozessen die Grenzen der Aufgabenzuordnung dort gezogen, wo die Bündelungsfunktion besonders relevant ist, so dass deren Nutzen für die Arbeit der Landesverwaltung erhalten bleiben kann, zugleich aber die Vorteile einer selbstständigen Einheit genutzt werden.

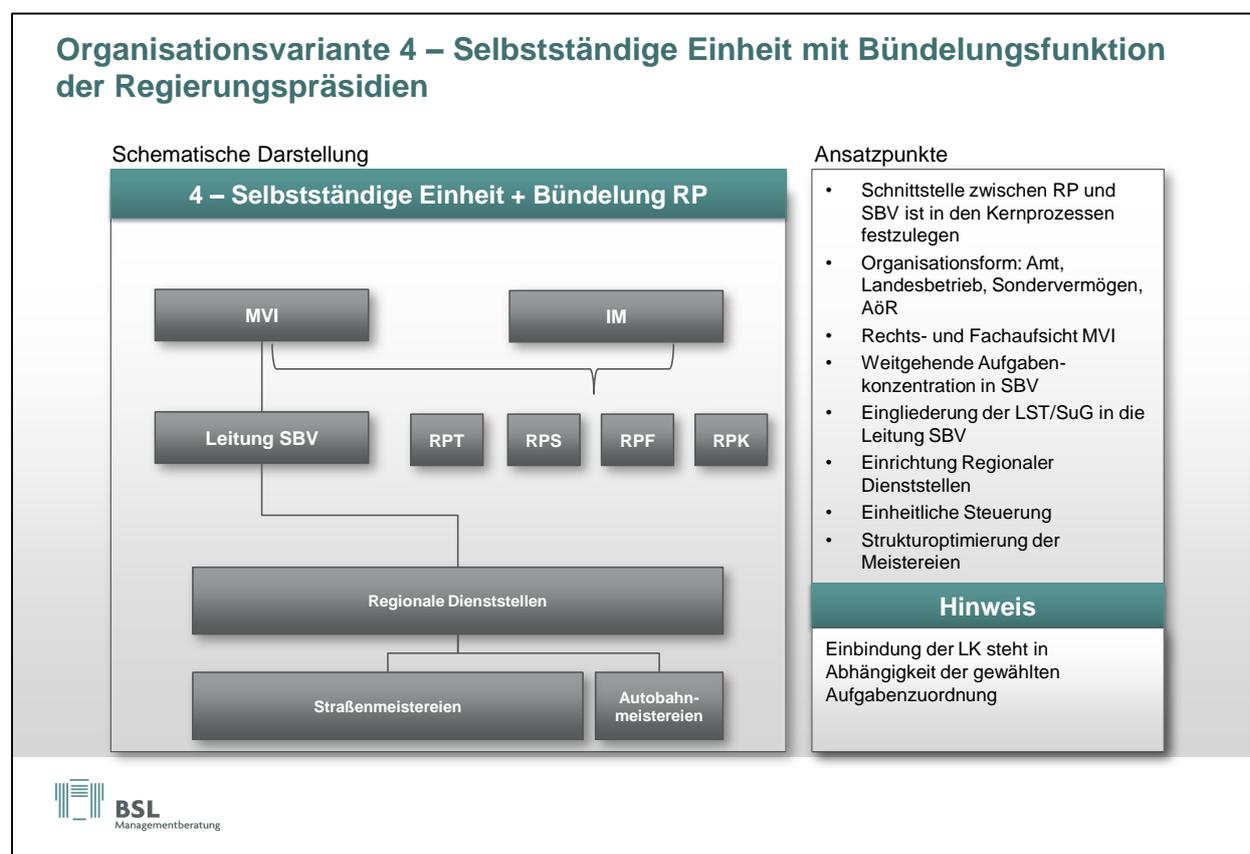


Abbildung 9-12: Organisationsvariante 4 – Selbstständige Einheit mit Bündelungsfunktion RP

Die selbstständige Einheit kann etwa als Amt, organisatorisch eigenständiger Landesbetrieb, Sondervermögen oder Anstalt öffentlichen Rechts aufgestellt werden; für die Organisationsentscheidung spielt dies keine wesentliche Rolle.

Die Einheit ist der Rechts- und Fachaufsicht des MVI zu unterstellen. Bei den Aufgaben der SBV ist eine weitgehende Konzentration vorzunehmen. Die bisher in der LST und dem Sachgebiet Straßenbau- und Geotechnik (SuG) wahrgenommenen Tätigkeiten werden in die Leitung SBV

überführt. Zur Sicherstellung der Präsenz in der Fläche werden regionale Dienststellen eingerichtet, und es findet eine Strukturoptimierung der Meistereien statt.

SELBSTSTÄNDIGE EINHEIT (5)

In der Variante der selbstständigen Einheit werden die Aufgaben der SBV des Landes in einer separierten Organisationseinheit in öffentlich-rechtlicher Rechtsform wahrgenommen. Für die Organisationsentscheidung ist deren genaue Rechtsform nicht relevant, realisiert werden kann die selbstständige Einheit etwa als Landesamt, organisatorisch eigenständiger Landesbetrieb oder Anstalt öffentlichen Rechts.

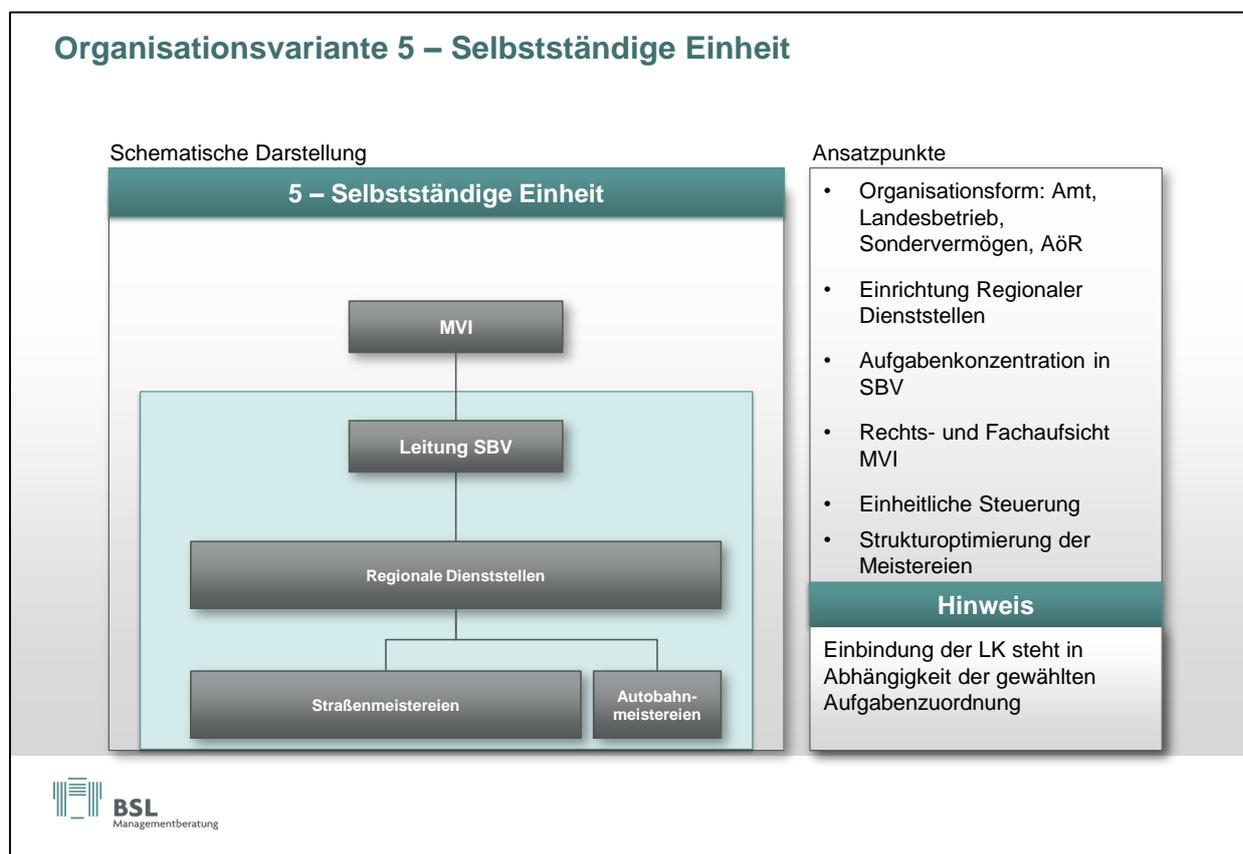


Abbildung 9-13: Organisationsvariante 5 – Selbstständige Einheit

Neben einer Leitung hat die selbstständige Einheit regionale Dienststellen, die die maßgebliche Aufgabenerledigung entlang der Kernprozesse wahrnehmen.

Das Modell der selbstständigen Einheit ist in den Bauverwaltungen der Länder insbesondere in Form des organisatorisch eigenständigen Landesbetriebes sehr verbreitet.

GEMEINSAME EINRICHTUNG (6)

Variante 6 schafft eine gemeinsame Einrichtung in eigener Rechtsform, die von Land und Kommunen gemeinsam getragen wird und von welcher diese ihre Aufgaben im Bereich des Straßenbaus erledigen lassen können. Vorbild für eine solche Einrichtung im Bereich des Straßenbaus ist die DEGES in Bezug auf ihre rechtliche Konstruktion (nicht aber in Bezug auf die konkrete Aufgabenwahrnehmung). Neben der rechtsaufsichtlichen Anbindung an das MVI erfolgt zur Kontrolle und Steuerung die Einrichtung eines Aufsichtsgremiums, in dem die Träger anteilig vertreten sind.

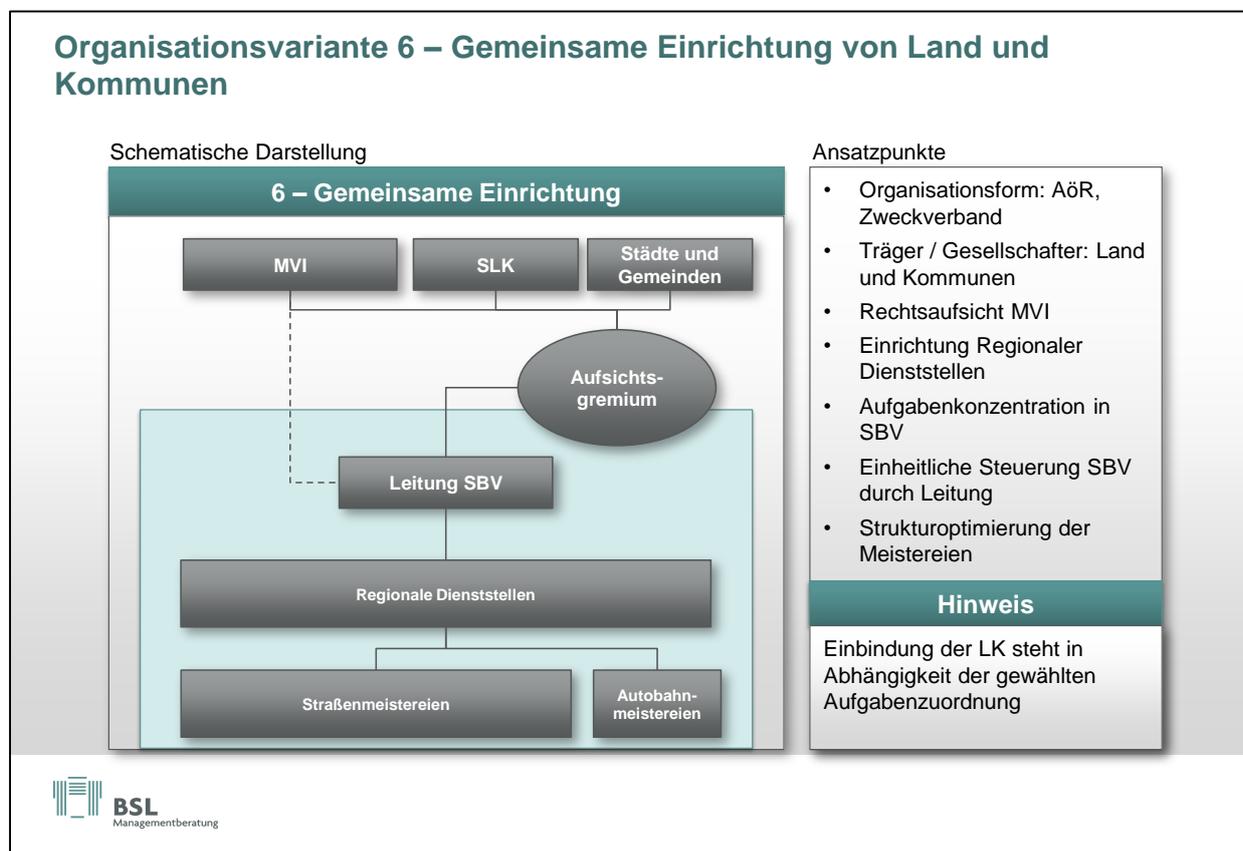


Abbildung 9-14: Organisationsvariante 6 – Gemeinsame Einrichtung von Land und Kommunen

FORMALE PRIVATISIERUNG (7)

Bei der Variante 7 wird die SBV in eine private Rechtsform übertragen, etwa in eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung oder eine Aktiengesellschaft. Dabei werden die Anteile vollständig von der öffentlichen Hand gehalten. Vorbild für eine solche formale Privatisierung im Bereich des Straßenbaus ist etwa die ASFINAG in Österreich (vgl. Kapitel 12.1).

Organisationsvariante 7 – Privatisierung

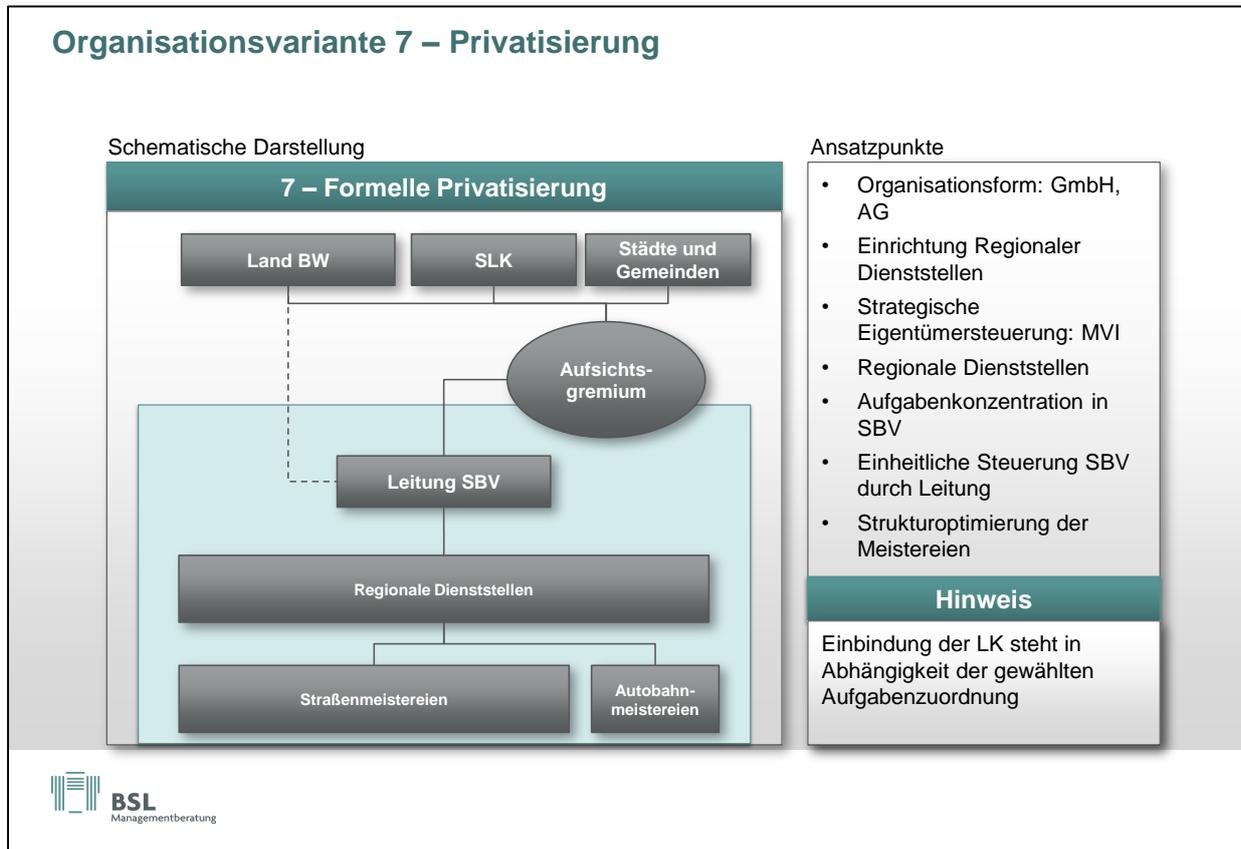


Abbildung 9-15: Organisationsvariante 7 – Privatisierung

Die SBV untersteht in diesem Modell nicht mehr der Aufsicht, sondern Einfluss kann nur über die strategische Eigentümersteuerung gestaltet werden.

9.3.2 Bewertung

Zur Bewertung der Organisationsvarianten werden sechs Oberkriterien genutzt. Sie gehen mit einer unterschiedlichen Gewichtung in die Gesamtbewertung ein (vgl. Abbildung 9-16). Dies sind:

- die Steuerung (15 Prozent)
- die Wirtschaftlichkeit (15 Prozent)
- die Qualität der Aufgabenwahrnehmung (20 Prozent)
- die Organisationseffizienz (16 Prozent)
- das Personal (10 Prozent)

- die Zukunftsfähigkeit (8 Prozent)
- die Transformation (10 Prozent).

Kriterien zur Bewertung der Organisationsvarianten				
Oberkriterien	Unterkriterien	Erläuterung	Gewichtung in %	
Steuerung	Politische Verantwortlichkeit	Inkl. Gestaltungsmöglichkeiten	5	15
	Strategische Steuerung	Inkl. Berichtswesen und Controlling	5	
	Operative Steuerung	u.a. Personal und Finanzen	5	
Wirtschaftlichkeit*	Steuerung der Ressourcen	Kapazitätsausgleiche u.a. Personal und Finanzen	5	15
	Verwaltungsaufwand	Querschnittsaufgaben	5	
	Kostentransparenz		5	
Qualität der Aufgabenwahrnehmung	Fachliche Steuerung	Programme, Standards	7	20
	Professionelles Projektmanagement	PBM	6	
	Operative Handlungskompetenz	z.B. Reaktionsfähigkeit (Bsp. Erdbeben)	7	
Organisations-effizienz	Einhaltung des AKV-Prinzips	Aufgabenwahrnehmung aus einer Hand, auch Aufgabenwahrnehmung vor Ort	4	16
	Reduzierung von Koordinationsbedarf		4	
	Minimierung von Interessenkollisionen		4	
	Bündelungsfunktion	RP und UVB	4	
Personal	Qualifizierung von Personal		4	10
	Personalgewinnung		3	
	Personalentwicklung		3	
Zukunftsfähigkeit	Umsetzung technischer Innovationen		4	8
	Reaktionsfähigkeit andere Rahmenbedingungen	z.B. Infrastrukturgesellschaft Bund	4	
Transformation	Gründungsaufwand	u.a. Auswirkungen auf den Landeshaushalt	3	16
	Umsetzungsaufwand	z.B. Versetzungen, Corporate Identity, Remanenzkosten	4	
	Auswirkungen auf die Mitarbeitenden	Sozialverträglichkeit / Akzeptanz	3	
	Auswirkungen auf die Landesverwaltung	Funktionsfähigkeit evtl. verbleibender Einheiten, MR-Beschluss 2013	6	

* Ressourcensteuerung und laufender Aufwand



Abbildung 9-16: Kriterien zur Bewertung der Organisationsvarianten

9.3.2.1 Steuerung

POLITISCHE VERANTWORTLICHKEIT

Wie bereits bei der Darstellung der Aufgabenzuordnung vorgestellt, meint politische Verantwortlichkeit die demokratische Rückbindung des Verwaltungshandelns. In Verbindung mit dem Ressortprinzip sichert sie die umfassende Ministerverantwortlichkeit für die Tätigkeiten im eigenen

Geschäftsbereich und bietet Gestaltungsmöglichkeiten. Das Unterkriterium geht mit fünf Prozent in die Analyse ein.

Am besten lässt sich politische Verantwortlichkeit im Modell 5 realisieren, da hier durchgängige und eindeutige Delegationsstränge vorliegen, die durch das Instrument der Fachaufsicht abgesichert werden können (Note 1). Die Ausgliederung in eine gemeinsame Einrichtung gemäß Modell 6 erlaubt allenfalls die Unterstellung unter Rechtsaufsicht (Note 4), die formale Privatisierung gemäß Modell 7 hingegen nur die Eigentümersteuerung (Note 5); andere Einflusswege (etwa über die Benennung von Leitungspersonal) können in diesem Modell nur informeller Art sein. Im Status Quo ist die Ministerverantwortlichkeit durch die Mitwirkung mehrerer Ressorts durchbrochen (Note 5). Dies kann in den Varianten 2 und 3 abgemildert werden, dennoch bleibt die geteilte Verantwortlichkeit bestehen (Note 4). Variante 4 ist ebenfalls nur als ausreichend zu bewerten, da hier die Verantwortungsteilung auch in einzelne Projekte hineinreicht (Note 4).

STRATEGISCHE STEUERUNG

Strategische Steuerung bezeichnet die Möglichkeit, im Rahmen verbindlicher Zielvorgaben auf die Aufgabenwahrnehmung einzuwirken. Voraussetzung für deren Realisierung ist ein Controllingssystem mit klar definiertem Berichtswesen. Das Unterkriterium geht mit fünf Prozent in die Nutzerwertanalyse ein.

Die strategische Steuerung ist bei einer selbstständigen Einheit besser möglich als bei verteilter Aufgabenwahrnehmung. Dementsprechend sind die Modelle 5, 6 und 7 mit sehr gut (Note 1) zu bewerten. Mangelhaft ist die strategische Steuerung im Status Quo (Note 5); sie kann durch organisatorische Maßnahmen verbessert werden, so dass die Varianten 2 und 3 als befriedigend bewertet werden (Note 3). In der Variante 4 kann für den Bereich der selbstständigen Einheit eine durchgängige Steuerung erfolgen, für den Bereich der RPen bleibt sie erschwert; daher wird Variante 4 insgesamt mit gut bewertet (Note 2).

OPERATIVE STEUERUNG

Die operative Steuerung bezeichnet die Steuerung der Einzelaufgaben im täglichen Geschäft. Sie geht mit fünf Prozent in die Analyse ein. Operative Steuerung ist grundsätzlich bei dezentraler Verantwortlichkeit besser zu realisieren als in großen Einheiten. Bei Letzteren kann die Ausgestaltung der regionalen Dienststellen entsprechend festgelegt werden.

Im Status Quo existieren Schwächen in der operativen Steuerung, die vorrangig aus der geteilten Zuständigkeit für die Aufgaben Erhaltung und Unterhaltung resultieren (Note 4), diese können im Status Quo Plus (Variante 2) durch geeignete Gegenmaßnahmen abgemildert werden;

gleiches gilt auch für die Varianten 3 (Note 3). In Variante 4 ist die operative Steuerung durch die geteilten Zuständigkeiten zwischen Planung und Bauausführung erschwert (Note 3). In den Varianten 5, 6 und 7 ist die operative Steuerung in guter Weise realisierbar (Note 2), indem einheitlich entsprechende Kompetenzen definiert werden.

9.3.2.2 Wirtschaftlichkeit

STEUERUNG DER RESSOURCEN

Die Steuerung der Ressourcen ist ein zentrales Kriterium zur Sicherstellung wirtschaftlichen Handelns. Grundlage für erfolgreiche Steuerung ist ein funktionierendes Controllingssystem mit einem ausgearbeiteten Berichtswesen. Zudem bedarf es für eine erfolgreiche Steuerung auch der Steuerungsfähigkeit, d.h. die steuernde Einheit muss entsprechende Durchgriffsrechte haben oder wirksame Handlungsanreize setzen können. So können beispielsweise Kapazitätsausgleiche von Personal und Finanzen vorgenommen werden. Die Steuerung geht mit einer Gewichtung von fünf Prozent in die Gesamtbewertung ein.

Die gesamthafte Ressourcensteuerung ist am besten innerhalb einer eigenständigen Organisation möglich. Daher werden die Modelle 5, 6 und 7 mit sehr gut bewertet (Note 1). In Variante 1 gibt es teils erhebliche Schwächen in der Ressourcensteuerung (Note 5). Diese lassen sich durch unterstützende Maßnahmen reduzieren, so dass in den Varianten 2 und 3 eine ausreichende Ressourcensteuerung realisiert werden kann (Note 4). Die Variante 4 ist mit der Note 3 zu bewerten, da hier für die selbstständige Einheit eine gute Ressourcensteuerung im Sinne der SBV möglich ist, während dies bei den Tätigkeiten in den RPen schwieriger ist.

VERWALTUNGSaufWAND

Bei Wahrnehmung von Aufgaben innerhalb einer größeren Organisation können vielfältige Skaleneffekte in den klassischen Querschnittsbereichen (Organisation, Haushalt, Personal) genutzt werden. So können beispielsweise bei größeren Organisationen bessere Betreuungsschlüssel in der Personalsachbearbeitung oder der IT-Unterstützung realisiert werden. Skaleneffekte der gemeinsamen Verwaltung werden als ein wichtiges Unterkriterium der Wirtschaftlichkeit mit fünf Prozent gewichtet.

Es ist zu beachten, dass die Abteilungen 4 in den RPen innerhalb größerer Einheiten angesiedelt sind, so dass dort Skaleneffekte realisiert werden können bzw. heute schon vorhanden sind. Daher sind die Varianten 1, 2 und 3 mit gut zu bewerten (Note 2). In den Varianten 5, 6 und 7 kann der Verwaltungsaufwand ebenfalls gut aufgestellt werden, da es sich jeweils um eine hinreichend große Organisation handelt. In der Variante 4 hingegen ist durch die Zweiteilung der

Tätigkeiten, insbesondere für die selbstständige Einheit der Verwaltungsaufwand höher (Note 3).

KOSTENTRANSPARENZ

Zur Sicherstellung wirtschaftlichen Handelns ist es erforderlich, Kostentransparenz herzustellen, d.h. eine möglichst eindeutige Zuordnung von Kosten auf erbrachte Leistungen vorzunehmen. Die verschiedenen Organisationsvarianten bieten dafür unterschiedlich gute Voraussetzungen. Das Unterkriterium der Kostentransparenz geht mit einer Gewichtung von fünf Prozent in die Nutzwertanalyse ein.

Die Variante 5 ermöglicht eine sehr gute Herstellung von Kostentransparenz (Note 1), die Varianten 6 und 7 sind mit gut zu bewerten, da hier die Organisationslogik und -anreize leicht gegenläufig gerichtet wirken können (Note 2). Die Variante 1 weist eine mangelhafte Kostentransparenz auf (Note 5), die sich in Modell 2 leicht verbessern lässt (Note 4). Die haushalterische Separierung in Modell 3 wird zu einer guten Transparenz führen (Note 2). Variante 4 ist wiederum aufgrund der Zweiteilung als befriedigend zu bewerten, da für die selbstständige Einheit sehr gute Kostentransparenz hergestellt werden kann, für die Bündelung bei den RPen nur ausreichende (Note 3).

9.3.2.3 Qualität der Aufgabenwahrnehmung

FACHLICHE STEUERUNG

Die fachliche Steuerung erfolgt etwa über das Aufsetzen von Programmen und die Festlegung von internen Standards sowie das Monitoring im Rahmen von Qualitätsmanagement-Prozessen. Sie stellt eine Voraussetzung für die Qualität der Aufgabenwahrnehmung dar. Das Unterkriterium der fachlichen Steuerung geht mit einer Gewichtung von sieben Prozent in die Nutzwertanalyse ein.

Die fachlichen Steuerungsmöglichkeiten unterscheiden sich zwischen den Organisationsvarianten. Aufgrund der klaren hierarchischen Strukturierung innerhalb eines Hauses mit eindeutigen Verantwortlichkeiten ist die fachliche Steuerung am besten realisierbar in den Varianten 5, 6 und 7 (Note 1). Im Status Quo ist sie unzureichend (Note 5). Durch organisatorische Maßnahmen kann sie in Variante 2 verbessert werden (Note 3). In Variante 4 ist sie für den Betriebsteil sehr gut und für die RP-Teile befriedigend realisierbar, so dass diese Variante mit gut (Note 2) bewertet wird.

PROFESSIONELLES PROJEKTMANAGEMENT

Ein professionelles Projektmanagement schafft ein einheitliches Vorgehen in der SBV zum Management einzelner Projekte und mehrerer Projekte nebeneinander (Multiprojektmanagement). Gestützt wird es durch ein entsprechendes IT-Tool. Der Einsatz eines solchen Verfahrens steigert die Qualität der Aufgabenwahrnehmung und macht interne Lernprozesse möglich. Die Umsetzung ist in den verschiedenen Organisationsvarianten unterschiedlich leicht möglich. In die Nutzwertanalyse geht das Unterkriterium mit einer Gewichtung von sechs Prozent ein.

Im Status Quo ist das Projektmanagement als strukturiertes Verfahren nicht ausreichend ausgestaltet und technisch unzureichend unterstützt (Note 5). Mit dem bereits laufenden Projekt zum „Projekt- und Budgetmanagement“ ist diesbezüglich eine Verbesserung herbeizuführen (vgl. Kapitel 5.5), die gleichermaßen in der Variante 2 und 3 mit befriedigend bewertet wird (Note 3). Aufgrund der zusätzlichen organisatorischen Schnittstelle in Variante 4 wird diese mit ausreichend bewertet (Note 4). In den Varianten 5, 6 und 7 kann ein gutes Projektmanagement eingerichtet werden (Note 2).

OPERATIVE HANDLUNGSKOMPETENZ

Operative Handlungskompetenz sichert die schnelle und flexible Reaktionsfähigkeit vor Ort, die etwa bei externen Ereignissen (z.B. Erdbeben) erforderlich ist. Sie entspricht dem Organisationsprinzip der Subsidiarität, dem zu Folge Probleme dort gelöst werden sollen, wo sie anfallen. Das Unterkriterium geht mit einer Gewichtung von sieben Prozent in die Nutzwertanalyse ein.

Auf die Möglichkeiten zur Ausgestaltung der operativen Handlungskompetenz hat die gewählte Organisationsvariante Einfluss. Im Status Quo ist sie als befriedigend zu bewerten (Note 3). Sie kann in den regionalisierten Organisationsvarianten 2 und 3 besonders gut gestaltet werden (Note 2). In den Varianten 4, 5, 6 und 7 ist die Handlungskompetenz durch organisatorische Maßnahmen sicherzustellen (Note 3).

9.3.2.4 Organisationseffizienz

EINHALTUNG DES AKV-PRINZIPS

Sinnvoll bei organisatorischen Gestaltungen ist die Einhaltung des so genannten AKV-Prinzips: Aufgaben (A), Kompetenzen (K) und Verantwortlichkeiten (V) sollen gemäß dieser allgemeinen Forderung der Organisationslehre grundsätzlich übereinanderliegen. Die Aufgabenwahrnehmung aus einer Hand vor Ort erleichtert dies. Das Unterkriterium wird als allgemeines Organisationsprinzip mit vier Prozent gewichtet.

Vollständig organisatorisch deckungsgleich sind die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten in den Modellen 5, 6 und 7, die daher mit gut (Note 2) bewertet werden. Im Status Quo wird das Prinzip nur unzureichend eingehalten, da die Gesamtverantwortung für die Aufgabenwahrnehmung im MVI liegt, die Aufgaben und Kompetenzen jedoch verteilt in den RPen und den SLK sind (Note 5). In den Varianten 2 und 3 kann diese Situation in Details durch Schnittstellen- und Prozessoptimierung verbessert werden (Note 4). Die Variante 4 ist wiederum differenziert für den RP- und den Einheitsteil zu begutachten, so dass sie insgesamt mit befriedigend bewertet wird (Note 3).

REDUZIERUNG VON KOORDINATIONSBEDARF

Der interne Koordinationsbedarf kann organisatorisch durch die Minimierung von Schnittstellen reduziert werden. Ebenfalls möglich ist eine Optimierung des Schnittstellenmanagements mit klaren Definitionen und Rollenzuschreibungen. Das Unterkriterium wird mit vier Prozent gewichtet.

Im Status Quo bildet sich vielfältiger Koordinationsbedarf auch organisatorisch ab, was zur Bewertung mit mangelhaft führt (Note 5). Der Koordinationsbedarf kann in den Organisationsvarianten 2 und 3 etwas reduziert werden, indem wiederum entsprechende organisatorische Maßnahmen ergriffen werden (Note 4). Am geringsten ausgeprägt ist der Koordinationsbedarf bei der selbstständigen Einheit (Variante 5) und der formalen Privatisierung (Variante 7). Diese Modelle werden jeweils mit gut (Note 2) bewertet. Aufgrund der gemischten Trägerstruktur der gemeinsamen Einrichtung ist in Variante 6 eine etwas abgestufte Bewertung vorzunehmen (Note 3). Die Variante 4 ist wiederum in der Gesamtschau ebenfalls mit befriedigend zu bewerten (Note 3), da hier im Einheitsteil weniger, im RP-Teil mehr Koordinationsbedarf anfällt.

MINIMIERUNG VON INTERESSENKOLLISIONEN

In der Aufgabenwahrnehmung der SBV können vielfältige Interessenkollisionen auftreten, die insbesondere aus finanziellen Anreizen zur Kostenverschiebung resultieren. Es ist abhängig von der Organisationsvariante, an welcher Stelle und in welcher Stärke sich solche Interessenkollisionen manifestieren und wie weit Ihnen entgegengewirkt werden kann. Das Unterkriterium geht mit einer Gewichtung von vier Prozent in die Nutzwertanalyse ein.

Interessenkollisionen können in den Varianten mit unterschiedlichen Beteiligten und Verantwortlichen auftreten. Diese sind in den Varianten 1, 2 und 3 besonders ausgeprägt (Note 4). Reduziert sind Interessenskonflikte bei den Varianten 5 und 7, da hier eine durchgängige Verantwortlichkeit in einer Organisation vorliegt (Note 2). Die Varianten 4 und 6 hingegen sind aufgrund

der verschiedenen Beteiligten in Aufgabenwahrnehmung und Trägerschaft mit befriedigend (Note 3) zu bewerten.

BÜNDELUNGSFUNKTION

Die RPen und die Kommunen als UVB nehmen jeweils eine Bündelungsfunktion wahr. Dabei steht neben den im Unterkriterium Verwaltungsaufwand schon skizzierten Skaleneffekten ein weiterer Synergieeffekt im Vordergrund. Durch die Einhäusigkeit der Verwaltung in den RPen sind dort unterschiedlichste Schnittstellenpartner aus den Geschäftsprozessen der SBV angesiedelt, was die interne Abstimmung zwischen den beteiligten Einheiten in den RPen ermöglicht. Zudem wird dies teilweise auch durch die Hausleitung in institutionalisierter Form – etwa als Jour Fixe für die großen Projekte – regelmäßig betrieben. Die Bündelungsfunktion geht mit vier Prozent Gewichtung in die Nutzwertanalyse ein.

Die Modelle 1, 2 und 3 lassen die Nutzung der Bündelungsfunktion sehr gut zu (Note 1). Im Modell 4 sind die bündelungsrelevanten Aufgaben weitgehend zusammengehalten, so dass auch hier eine gute Nutzung der Bündelungsfunktion verbleibt (Note 2). Bei Zusammenführung in den Varianten 5, 6 und 7 ist die Bündelungsfunktion in der bisherigen Form nicht mehr realisierbar (Note 4).

9.3.2.5 Personal

Das Kriterium Personal bezieht sich auf die unterschiedlichen Bereiche der Aus- und Fortbildung und der Nachwuchssicherung.

QUALIFIZIERUNG VON PERSONAL

Die Aus- und Fortbildung für die spezifischen Aufgaben des Straßenbaus ist abhängig von der Organisationsform in unterschiedlichem Ausmaß möglich. Es handelt sich bei diesem Kriterium nicht um einen Selbstzweck, sondern um ein Instrument zur Sicherung von Qualität. Es wird mit vier Prozent gewichtet.

Die Qualifizierung von Personal für die SBV ist in den einheitlich aufgestellten Organisationsvarianten gut möglich. Die Modelle 5, 6 und 7 werden daher mit der Note 2 bewertet. Im Status Quo ist die Personalqualifizierung nur ausreichend (Note 4, vgl. Kapitel 6), sie kann durch entsprechende Maßnahmen verbessert werden, so dass die Varianten 2 und 3 mit der Note 3 bewertet werden. Variante 4 ist in der Mischform ebenfalls mit befriedigend zu bewerten (Note 3).

PERSONALGEWINNUNG

Die Gewinnung von Personal ist aufgrund des demographischen Wandels und der Tarifstruktur im öffentlichen Dienst gerade in den technischen Berufen zusehends herausfordernd. Die entsprechenden Geschäftsprozesse der Personalgewinnung hängen maßgeblich von den Organisationsvarianten ab, da hier allgemeine bundes- und landesrechtliche Vorgaben zu beachten sind. Das Unterkriterium Personalgewinnung geht mit einer Gewichtung von drei Prozent in die Nutzwertanalyse ein.

Die Personalgewinnung ist im Status Quo gerade in den technischen Bereichen bereits problembehaftet (vgl. Kapitel 6.4) und wird mit ausreichend bewertet (Note 4). Dies kann in den Varianten 2, 3 und 4 verbessert werden (Note 3). Eine weitergehende Professionalisierung der Personalgewinnung ist in den Varianten 5 und 6 z.B. durch die Beschleunigung von Einstellungsverfahren (vgl. Kapitel 6.1) möglich (Note 2). Bei der formellen Privatisierung (Variante 7) kann auch aus dem öffentlichen Tarifrecht ausgebrochen werden, was die Personalgewinnung erheblich erleichtert (Note 1).

PERSONALENTWICKLUNG

Zur Sicherstellung der Aufgabenerledigung in angemessener Qualität und Effizienz ist eine strukturierte Personalentwicklung für die SBV eine wichtige Voraussetzung. Die verschiedenen Organisationsvarianten bieten dafür unterschiedliche Möglichkeiten. Das Unterkriterium Personalentwicklung geht mit drei Prozent in die Gesamtbewertung ein.

Eine professionelle Personalentwicklung speziell für die SBV findet bislang nicht statt (vgl. Kapitel 6.2), daher wird der Status Quo mit der Note 5 bewertet. Die Personalentwicklung kann im Rahmen des Machbaren durch die Entwicklung und Umsetzung entsprechender Konzepte in den Varianten 2 und 3 verbessert werden (Note 3). In den zusammengeführten Einheiten der Varianten 5 und 6 kann die Personalentwicklung gut erfolgen (Note 2), wobei durch Ausbrechen aus dem öffentlichen Tarifrecht in Variante 7 dies noch besser möglich ist (Note 1). Die Variante 4 ist gemischt zu beurteilen für den RP- und den Einheitsbereich (Note 3).

9.3.2.6 Zukunftsfähigkeit

Mit dem Kriterium der Zukunftsfähigkeit wird beschrieben, inwiefern die Organisationsmodelle dazu geeignet sind, auf die SBV betreffende Veränderungen reagieren zu können. Dies können einerseits technische Innovationen sein, andererseits gewandelte Rahmenbedingungen institutioneller Art. Sie sind im Rahmen der Trendanalyse der Organisationsuntersuchung herausgearbeitet (vgl. Kapitel 7).

UMSETZUNG TECHNISCHER INNOVATIONEN

Für die Zukunft sind eine Reihe von technischen Innovationen im Großen wie im Kleinen absehbar, etwa der Einsatz neuer Baumaterialien (Asphalt, Beton mit Heilungstechniken oder auch Kunststoffe) oder neuer Maschinen im Betrieb und der Unterhaltung (etwa Solesprüher, Drohnen). Auch technische Lösungen der Nutzereinbindung (z.B. „Schlagloch-App“) werden an Bedeutung zunehmen. Solche Innovationen können zu gegebener Zeit je nach Organisationsvariante unterschiedlich leicht realisiert werden. Das Unterkriterium geht mit einer Gewichtung von vier Prozent in die Nutzwertanalyse ein.

Grundsätzlich lassen sich in den Varianten 1 bis 4 die technischen Innovationen in befriedigendem Maße realisieren, zumal hier aufgrund der Parallelität durchaus auch Lerneffekte zwischen den RPen realisiert werden können (Note 3). Durch Verminderung von Abstimmungsprozessen und zentralem Monitoring und Steuerung von Innovationen ist dies in den zusammengeführten Varianten 5 bis 7 besser möglich (Note 2).

REAKTIONSFÄHIGKEIT BEI VERÄNDERTEN RAHMENBEDINGUNGEN

Neben den technischen können sich auch institutionelle Rahmenbedingungen der SBV verändern. Dies betrifft insbesondere die gegenwärtig politisch diskutierte Frage der Zukunft der Bundesauftragsverwaltung im Straßenbau (vgl. Kapitel 7.3.6). Diesbezüglich ist eine unterschiedlich große Reaktionsfähigkeit der Organisationsvarianten gegeben. Das Unterkriterium wird mit vier Prozent gewichtet.

In den Organisationsvarianten 1 bis 4 ist durch die Beteiligung unterschiedlicher Organisationen die Reaktionsfähigkeit mit höherem Aufwand herzustellen (Note 4), die eigenständigen Rechtsgrundlagen der Varianten 6 und 7 machen hierfür aufwändigere Änderungen erforderlich (Note 3). In Variante 5 kann am schnellsten und am flexibelsten reagiert werden (Note 1).

9.3.2.7 Transformation

Zu berücksichtigen ist schließlich das Kriterium der Umsetzbarkeit, das sich sowohl aus Unterkriterien der Binnen- wie der Außenperspektive zusammensetzt.

GRÜNDUNGS-AUFWAND

Bei organisatorischen Veränderungen kann ein teilweise erheblicher Gründungsaufwand aus rechtlicher, finanzieller und organisatorischer Sicht anfallen. Er tritt nicht dauerhaft, sondern nur einmalig auf und wird mit drei Prozent gewichtet.

Für die Beibehaltung des Status Quo tritt kein Gründungsaufwand auf (Note 1). Die Realisierung von Variante 2 erfolgt rein organisationsintern innerhalb der bestehenden Strukturen, so dass sich der Gründungsaufwand ebenfalls in Grenzen hält (Note 2). Etwas höher ist der Aufwand bei einer haushaltsrechtlichen Verselbstständigung (Variante 3), da dafür ein Gesetzgebungsprozess nötig ist (Note 3). Die Veränderungen für die Varianten 6 und 7 im Rahmen der Gründung sind aufgrund der Rechtsformänderung aufwändiger, sie werden mit der Note 5 bewertet. In der Variante 4 bleiben Teile des Status Quo bestehen, andere werden in eine einfach zu realisierende Lösung der selbstständigen Einheit überführt. Hier ist der Gründungsaufwand mit der Note 4 zu bewerten, da Mehraufwand dadurch entsteht, dass Schnittstellen in den vorhandenen Prozessen festgelegt und organisatorisch umgesetzt werden müssen. Gleiches gilt für die Variante 5.

UMSETZUNGS-AUFWAND

Der Transformationsaufwand beschreibt den organisatorischen Aufwand für die Umstrukturierung. Er umfasst etwa Versetzungen, Maßnahmen des internen Akzeptanzmanagements und des Veränderungsmanagements sowie Aufwand für die Darstellung und Begründung der Veränderungen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit. Das Unterkriterium wird mit vier Prozent gewichtet.

Für die Beibehaltung des Status Quo tritt kein Umsetzungsaufwand auf (Note 1). Der Umsetzungsaufwand für die Varianten 2 und 3 ist mit gut zu bewerten, da er die Grundstruktur des Status Quo aus organisatorischer Sicht erhält (Note 2). Besonders viel Aufwand verursacht die Variante 4, da hier neue Schnittstellen in den vorhandenen Prozessen zu definieren sind, entlang derer die Personalzuordnung erfolgt (Note 5). Der Umsetzungsaufwand für die Varianten 5 und 6 ist mit ausreichend zu bewerten, da hier eine grundlegende aber einfache Veränderung vorgenommen wird (Note 4). Höher ist der Umsetzungsaufwand in der Variante 7, da die Begründung der formalen Privatisierung erheblichen Kommunikationsaufwand verursachen wird (Note 5).

AUSWIRKUNGEN AUF DIE MITARBEITENDEN

Es ist je nach Organisationsvariante mit unterschiedlichen Auswirkungen auf die Mitarbeitenden zu rechnen, insbesondere in Bezug auf die Sozialverträglichkeit und die allgemeine Akzeptanz bei den Mitarbeitenden. Beide Aspekte können sich nachhaltig auf die Einbindung der Mitarbeitenden und die Arbeitsmotivation auswirken. Das Unterkriterium wird mit drei Prozent gewichtet.

Die Beibehaltung des Status Quo führt zu keinen Auswirkungen auf die Mitarbeitenden (Note 1). Aus den Optimierungen in den Varianten 2 und 3 resultieren leichte Auswirkungen auf die

Mitarbeitenden (Note 2). Die Definition von Schnittstellen in den Prozessen in Variante 4 führt zu deutlichen Auswirkungen auf die Beschäftigten, da davon die Zuordnung zu den RPen oder der selbstständigen Einheit abhängt (Note 4). Die Variante 5 hingegen ist aufgrund ihrer Klarheit und dem Verbleib im öffentlichen Tarifrecht aus Sicht der Mitarbeitenden mit befriedigend zu bewerten (Note 3). Die gemeinsame Einrichtung kann aufgrund der unterschiedlichen Trägerschaft zu Loyalitätskonflikten bei den Mitarbeitenden führen (Note 4). Die formale Privatisierung wird insbesondere in Hinblick auf Arbeitsplatzsicherheit zu Skepsis führen (Note 5).

AUSWIRKUNGEN AUF DIE LANDESVERWALTUNG

Die Organisationsvarianten können Auswirkungen auf die Verwaltung des Landes haben. Das Unterkriterium wird mit 6 Prozent gewichtet.

Im Status Quo und bei Realisierung der Varianten 2 und 3 treten keine Auswirkungen auf die Landesverwaltung auf (Note 1). In der Variante 4 sind Auswirkungen auf die Landesverwaltung nur begrenzt vorhanden (Note 2), da die Bündelungsfunktion der RPen erhalten bleibt. Weitergehend sind die Konsequenzen in den Varianten 5 und 6 (Note 5) und aufgrund der Außenwirkung in der Varianten 7 (Note 6).

9.3.3 Ergebnis

Die Bewertung der Organisationsvarianten ergibt den größten Nutzwert für die Variante 5 (selbstständige Einheit).

Nutzwertanalyse SBV - Organisationsform	Gewicht	Status Quo	Status Quo Plus	Eingebettete Einheit	Selbständige Einheit + Bündelung RP	Selbständige Einheit	Gemeinsame Einrichtung	Formale Privatisierung
		1	2	3	4	5	6	7
Kriterien	in v.H.							
Steuerung	15							
Politische Verantwortlichkeit	5	5	4	4	4	1	4	5
Strategische Steuerung	5	5	3	3	2	1	1	1
Operative Steuerung	5	4	3	3	3	2	2	2
Wirtschaftlichkeit	15							
Steuerung der Ressourcen	5	5	4	4	3	1	1	1
Verwaltungsaufwand	5	2	2	2	3	2	2	2
Kostentransparenz	5	5	4	2	3	1	2	2
Qualität der Aufgabenwahrnehmung	20							
Fachliche Steuerung	7	5	3	3	2	1	1	1
Professionelles Projektmanagement	6	5	3	3	4	2	2	2
Operative Handlungskompetenz	7	3	2	2	3	3	3	3
Organisationseffizienz	16							
Einhaltung des AKV-Prinzips	4	5	4	4	3	2	2	2
Reduzierung von Koordinationsbedarf	4	5	4	4	3	2	3	2
Minimierung von Interessenkollisionen	4	4	4	4	3	2	3	2
Bündelungsfunktion	4	1	1	1	2	4	4	4
Personal	10							
Qualifizierung von Personal	4	4	3	3	3	2	2	2
Personalgewinnung	3	4	3	3	3	2	2	1
Personalentwicklung	3	5	3	3	3	2	2	1
Zukunftsfähigkeit	8							
Umsetzung technischer Innovationen	4	3	3	3	3	2	2	2
Reaktionsfähigkeit andere Rahmenbedingungen	4	4	4	4	4	1	3	3
Transformation	16							
Gründungsaufwand	3	1	2	3	4	4	5	5
Umsetzungsaufwand	4	1	2	2	5	4	4	5
Auswirkungen auf die Mitarbeitenden	3	1	2	2	4	3	4	5
Auswirkungen auf die Landesverwaltung	6	1	1	1	2	5	5	6
Durchschnitt (ungewichtet)		3,55	2,91	2,86	3,14	2,23	2,68	2,68
Durchschnitt (gewichtet)		3,63	2,89	2,82	3,07	2,19	2,61	2,65
Gesamtnote		4+	3,0	3+	3-	2-	3+	3+

Abbildung 9-17: Ergebnis der Nutzwertanalyse Organisationsvarianten

9.4 Gesamtergebnis

Die Ergebnisse aus den Nutzwertanalysen zur Aufgabenzuordnung und den Organisationsvarianten werden in einer Matrix-Betrachtung zusammengeführt (vgl. Abbildung 9-18). Dabei wird für jede denkbare Kombination das arithmetische Mittel der Bewertungen aus der Nutzwertanalyse zu Aufgabenzuordnung und Organisationsform errechnet. Auf diesem Wege wird die gesamthafte Strukturempfehlung begründet.

		Aufgaben Status Quo				
		Weitergehende Kommunalisierung		Umfassende Kommunalisierung		
		Aufgabentrennung		Aufgaben-zusammenfassung		
		A	B	C	D	E
		3,34	3,43	3,10	1,99	1,73
Status Quo	3,63	3,49	3,53	3,37	2,81	2,68
Status Quo Plus	2,89	3,12	3,16	3,00	2,44	2,31
Eingebettete Einheit	2,82	3,08	3,13	2,96	2,41	2,28
Selbständige Einheit + Bündelung RP	3,07	3,21	3,25	3,09	2,53	2,40
Selbständige Einheit	2,19	2,77	2,81	2,65	2,09	1,96
Gemeinsame Einrichtung	2,61	2,98	3,02	2,86	2,30	2,17
Formale Privatisierung	2,65	3,00	3,04	2,88	2,32	2,19

Abbildung 9-18: Matrix zur Verbindung der Aufgabenzuordnung und der Organisationsvarianten

Es ergibt sich der größte Nutzwert für die Einrichtung der SBV als selbstständige Einheit bei Aufgabenzusammenfassung.

9.4.1 Robustheitsanalyse

Im Rahmen der Robustheitsanalyse wird untersucht, inwieweit die Bewertungsergebnisse verlässlich sind oder durch Einzelbewertungen von Kriterien verursacht wurden. Dabei wird in mehreren Schritten vorgegangen.

Zunächst ist zu prüfen, welchen Einfluss die vom Lenkungsausschuss erarbeitete und festgelegte Gewichtung auf das Gesamtergebnis hat.

- Es zeigt sich, dass die Gewichtung die Rangfolge der Bewertungsergebnisse nicht verändert.
- Ohne Gewichtung ergibt sich eine leichte Verbesserung der Bewertung des Modells der Aufgabentrennung gegenüber der Aufgabenzusammenfassung. Der Abstand sinkt von 0,24 auf 0,12 Notenpunkte. Im Gesamtergebnis verbleibt die Kombination der Aufgabenzusammenfassung mit einer selbständigen Einheit die beste Kombination (Note ungewichtet: 2,11 statt gewichtet 1,96).
- Die maximale Verbesserung der Gesamtbewertung durch die Gewichtung beträgt 0,17 Punkte (für das Modell E), also etwa ein Sechstel eines Notenpunktes. Damit führt die Gewichtung insgesamt zu keinen bedeutsamen Verzerrungen.

Zweitens ist zu prüfen, inwieweit eine andere Gewichtung zu Veränderungen des Ergebnisses der Aufgabenzuordnung führen würde. Hierzu wurde ausgehend vom bestbewerteten Modell der Aufgabenzusammenfassung eine Maximierung derjenigen Gewichte vorgenommen, in denen das Modell E Aufgabenzusammenfassung die schlechtesten Bewertungen erhalten hat. Dementsprechend wurde das Gewicht des Kriteriums Operative Steuerung auf 18 Prozent gesteigert und die Kriterien Politische Verantwortlichkeit und Strategische Steuerung entsprechend herabgesetzt. Die Akzeptanz bei Mitarbeitenden und bei Kommunen wurde mit vier bzw. drei Prozent gewichtet. Selbst in diesem Maximalszenario verbleibt das Modell der Aufgabenzusammenfassung die Variante mit der besten Bewertung.

Drittens ist zu prüfen, bei welcher Gewichtung ein grundsätzliches Umschwenken der Ergebnisse erfolgt, so dass eine andere Organisationsvariante die beste Bewertung erhält:

- Nur unter massiven Veränderungen der Gewichtung ergibt sich eine andere Organisationsform als die beste Lösung. Dazu müssen etwa die Gewichtung der Unterkriterien Bündlungsfunktion vervierfacht und Auswirkungen auf die Landesverwaltung um 50 Prozent gesteigert werden und im Gegenzug Unterkriterien aus den Bereichen Steuerung, Wirtschaftlichkeit und Qualität jeweils deutlich reduziert werden. Dann ergibt sich zunächst das Modell Status Quo Plus (Modell 2) als beste Lösung, knapp gefolgt von der Eingebetteten Einheit (Modell 3).
- Eine solche Veränderung der Gewichtung erfüllt jedoch nicht mehr die Anforderung der Ausgewogenheit, sondern kann nur rein taktisch erfolgen. Unter solchen Bedingungen bedarf es keiner Nutzwertanalyse, sondern dann kann in einem iterativen Verfahren mit „Tabu“-Lösungen vorgegangen werden.

Insgesamt zeigen die Betrachtungen die Robustheit der Ergebnisse der Nutzwertanalyse. Die Analyse ist ausgewogen angelegt und wird nicht durch die Gewichtung verzerrt.

Ergänzend zur klassischen Betrachtung der Robustheit der Nutzwertanalyse anhand der Variation von Gewichten, wurde überprüft, wie sensitiv die Ergebnisse bei Veränderungen der Bewertungen reagieren. Waren in der vorhergehenden Betrachtung die Bewertungen selbst *ceteris paribus* gesetzt, so werden für die nachfolgenden Ausführungen die Gewichtungen der Kriterien nicht variiert, sondern ausschließlich die Bewertung der Modelle je Kriterium. Die Bewertungen wurden für die Robustheitsanalyse nach folgenden Regeln variiert:

- Die Bewertung je Kriterium wird um je eine Schulnote „verbessert“. Bei Kriterien, die für die gewählte Kombination mit einem Modell bereits mit der Note 1 bewertet sind, wird diese Note

beibehalten und das nächste Element der Bewertungsreihe betrachtet. Die so vorgenommene Aufwertung erfolgt nicht pauschal für alle Bewertungen der benannten Kombinationen, sondern erfolgt Schritt für Schritt entlang der Gewichtungen der Kriterien.

- Das heißt, zunächst werden die am höchsten gewichteten Kriterien um eine Note besser bewertet, dann die weniger hoch gewichteten Kriterien. Bei mehreren gleich gewichteten Kriterien erfolgt die Verbesserung zunächst für die schlechteste Note dieser Gewichtsgruppe des betrachteten Modells.
- Dieser Algorithmus wird entlang der definierten Reihenfolge ausgeführt, bis durch die Verbesserung der Bewertungen das Modell gesamthaft bessergestellt ist (Durchschnittsnote), als die bislang beste Kombination.

Durch diesen Ablauf kann annäherungsweise dargestellt werden, wie viele Aufwertungen erforderlich sind, um ein Modell besser zu stellen, als das, auf Basis der Gutachter-Bewertungen ermittelte, beste Modell.

Für die Nutzwertanalyse der Aufgabenzuordnung ergibt sich das folgende Ergebnis:

- Für die Varianten A bis C bedarf es einer Heraufsetzung der Bewertungen um mehr als eine Note um diese gesamthaft besser als die Variante der Aufgabenzusammenfassung zu stellen.
- Die Variante der Aufgabentrennung (D) erzielt erst dann eine bessere Durchschnittsbewertung, wenn mindestens beim sechsten Kriterium gemäß obiger Reihenfolge eine Veränderung der Bewertung herbeigeführt wird.

Für die Nutzwertanalyse der Organisationsvarianten ergibt sich das folgende Ergebnis:

- Für das Modell 1 ergibt sich selbst dann keine bessere Durchschnittsbewertung im Vergleich zu Modell 5, wenn alle Bewertungen um eine Schulnote verbessert werden.
- Die Gesamtnote des Modells 4 – Selbstständige Einheit + Bündelung RP fällt erst dann besser aus, wenn die Bewertung des 19. Kriteriums verändert wird.
- Modell 2 – Status Quo Plus erhält dann eine bessere Durchschnittsnote als Modell 5, wenn die Bewertungen bis einschließlich des 16. Kriteriums verbessert werden.
- Bei Modell 3 – Eingebettete Einheit ergibt sich bei verbesserter Bewertung des 14. Kriteriums der beschriebenen Reihenfolge eine bessere Durchschnittsbewertung im Vergleich zu Modell 5.
- Modell 6 – Gemeinsame Einrichtung erzielt bei besserer Bewertung des elften Kriteriums eine bessere Durchschnittsnote als Modell 5.

- Für Modell 7 – Formale Privatisierung ist die Veränderung der zwölften Bewertung erforderlich, um dieses Modell besser zu stellen.

Somit erweisen sich die Gesamtergebnisse auch in der Bewertungsdimension als sehr robust. Es bedarf großer Eingriffe in die Gewichte und die Bewertungen, um ein anderes Gesamtergebnis herbeizuführen. Die Ergebnisse der Nutzwertanalyse haben daher eine hohe Aussagekraft.

9.4.2 Organisationsempfehlung

Unter Berücksichtigung der vielfältigen für die Organisationsentscheidung relevanten Bewertungskriterien, die in der Nutzwertanalyse berücksichtigt wurden, zeigt sich, dass es für die effektive und effiziente Wahrnehmung der Aufgaben im Lebenszyklus Straßeninfrastruktur sinnvoll ist, eine grundlegende Veränderung der Organisation vorzunehmen.

Dies betrifft erstens die Aufgabenzuordnung. Vorteilhaft ist es, die Aufgaben im Lebenszyklus der Straßeninfrastruktur straßenklassenübergreifend gemeinsam wahrzunehmen. Die Variante E ist besonders gut in der Lage, die Qualität und die Effizienz der Aufgabenwahrnehmung der SBV sicherzustellen.

Zweitens betrifft dies die Organisationsvariante. Die Lösung einer Zusammenführung in einer organisatorisch selbständigen Einheit, die in dezentraler Aufstellung aber unter einheitlicher Leitung und eindeutiger Aufsichtsstränge die Aufgaben an der Straßeninfrastruktur wahrnimmt, ist sinnvoll. Bei dieser Organisationsvariante ist die Zusammenführung der Aufgaben in einer selbständigen Einheit klar vorteilhaft gegenüber den denkbaren Alternativen. Die Variante hat vielfältige absolute und komparative Stärken in Fragen der Steuerung, der Wirtschaftlichkeit, der Qualität und der Organisationseffizienz. Schwächen liegen in einem höheren Gründungsaufwand und einem reduzierten Nutzen der Bündelungsfunktion. In der Abwägung überwiegen die Stärken allerdings deutlich. Mit einer solchen Lösung würde Baden-Württemberg sich auch an die in den meisten Ländern praktizierten Lösungen annähern.

Aus organisatorischer Sicht kann das Modell 5 in unterschiedlichen Rechtsformen realisiert werden. Dies muss im Rahmen der Gründung und in rechtlicher Betrachtung festgelegt werden.

So ergibt sich in der Gesamtbetrachtung eine klare Empfehlung für die zukünftige Struktur der Straßenbauverwaltung des Landes Baden-Württemberg:

Empfehlung 47

Die Straßenbauverwaltung des Landes Baden-Württemberg ist in einer organisatorisch verselbständigten Einheit zusammenzuführen, die regional aufgestellt ist und unter einheitlicher Leitung steht. Diese hat die Aufgaben im gesamten Lebenszyklus der Straßeninfrastruktur an den klassifizierten Straßen zu erbringen.

Eine solche aufbauorganisatorische Lösung bietet die beste Grundlage zur Realisierung der Optimierungspotenziale im Detail, die mit Hilfe der Organisationsuntersuchung ermittelt wurden. Die Straßenbauverwaltung kann so als modern geführte und politisch verantwortliche Einheit ihre Leistungen in hoher Qualität erbringen.

10 UMSETZUNGSBETRACHTUNG

In diesem Gutachten wurden Empfehlungen zur Optimierung der SBV herausgearbeitet. Im Folgenden wird ein Vorschlag zur Umsetzung der erarbeiteten Empfehlungen sowie der angesprochenen weiteren Handlungsfelder vorgestellt. Zwei zentrale **Bedingungen** sind dabei mit der Umsetzung verbunden:

- Eine gelungene und wirkungsvolle Umsetzung hängt in starkem Maße von der Akzeptanz der Ergebnisse bei den Beschäftigten und den „Kunden“ der SBV ab, da sie in erster Linie die Betroffenen bei Veränderungen von Strukturen und Prozessen sind. Daher ist in der Umsetzungsphase eine möglichst hohe Akzeptanz durch die Einbindung der Beschäftigten sowie die Berücksichtigung von „Kundeninteressen“ zu fördern.
- Zur Stärkung der Akzeptanz sollten explizit Ausgestaltungsoptionen bei der Umsetzung der Empfehlung zugelassen werden. Wichtig ist, dass die zentrale Intention einer Empfehlung in die Realisierung überführt wird. Dabei muss nicht jedes Detail „1:1“ umgesetzt werden, vielmehr können Gestaltungsspielräume für die konkrete Alltagslösung genutzt werden.

Um diese Zielsetzung während der Umsetzung erreichen zu können, sollten die nachfolgenden **Leitlinien** und **Erfolgsfaktoren** beachtet werden, die sich in einer Vielzahl von Umsetzungsprojekten bewährt haben:

- Seitens der Landesregierung bzw. des MVI ist ein klares Signal und Bekenntnis zur Unumstößlichkeit des Veränderungsprozesses zu setzen.
- Die umzusetzenden Themen müssen eindeutig identifiziert und klar strukturiert werden, damit „zu bewältigende“ Themenblöcke entwickelt werden können.
- Bei einer Reihe von Umsetzungsthemen muss mit Blick auf die verfügbaren Ressourcen eine Priorisierung der Themen erfolgen. Die SBV darf nicht überfordert werden, da die Umsetzung zusätzlich zum „laufenden Geschäft“ durchgeführt wird.
- Die Zeitplanung für die Umsetzung muss einerseits „machbar“ sein, d.h. mit den verfügbaren Ressourcen in einem angemessenen Rahmen zu erledigen sein; andererseits ist Wert darauf zu legen, dass die Umsetzung nicht zu einem „Langläufer“ wird, da Opportunitätskosten entstehen und über einen langen Zeitraum die Motivation und die Bereitschaft zur Mitwirkung bei den Beschäftigten deutlich sinkt.
- Ein zentraler Erfolgsfaktor ist die aktive Mitwirkung der Beschäftigten in der Umsetzungs- bzw. Ausgestaltungsphase und die strukturierte „Kundeneinbindung“. Beschäftigte wie „Kunden“ sind im Besonderen betroffen von den zukünftigen Strukturen und Prozessen etc.

- Darüber hinaus ist in der Umsetzung eine transparente und offene Informationspolitik von ausschlaggebender Bedeutung. Es gilt dabei, neben ersten Umsetzungserfolgen auch Zwischenstände und Entwicklungen zu dokumentieren, so dass die Beschäftigten wissen, wo der Veränderungsprozess steht.

Folgende Aspekte sind im Rahmen der Umsetzung zu beachten:

- **Umsetzungsorganisation:** Die Umsetzung sollte auf Grund der Vielzahl der zu behandelnden Themenfelder als strukturiertes Projekt organisiert werden. Daher sollte eine Lenkungsgruppe für das Projekt implementiert und ein interner Projektleiter zur Gesamtsteuerung des Projektes benannt werden. Die konkrete Umsetzung der Ergebnisse sollte in Arbeitsgruppen erfolgen, die durch die Mitarbeitenden der Untersuchungsbereiche besetzt werden. Methodisch unterstützt sollten die Mitarbeitenden die konkreten Lösungen selbst im Rahmen der Arbeitsgruppen in die Praxis überführen. So wird nach Erfahrung von BSL eine größtmögliche Akzeptanz und Identifikation mit den Lösungsvorschlägen erzielt.
- **Zeitplanung:** Die Umsetzung der Empfehlungen sollte zeitnah nach Vorlage dieses Berichtes begonnen und innerhalb eines ambitionierten wie machbaren Zeitrahmen durchgeführt werden. Nach Erfahrungen von BSL aus vergleichbaren Projekten ist hierfür ein Zeitraum von bis zu fünf Jahren einzuplanen, in denen die Empfehlungen detailliert und für eine Implementierung in den Arbeitsalltag vorbereitet werden.
- **Umsetzungscontrolling:** Die Umsetzung sollte darüber hinaus laufend dahingehend überprüft werden, ob die erwarteten Ziele und Wirkungen, die von den Maßnahmen ausgehen, sich einstellen. Ebenso ist ein laufendes Projektmanagement erforderlich, um sicherzustellen, dass Aufwand, Ergebnisse und Termine gemäß der Projektplanung realisiert werden. Hierfür ist ein Umsetzungscontrolling einzurichten, das durch die Projektleitung wahrgenommen wird und die Entscheidungsgremien bzw. den Auftraggeber bei seiner Arbeit unterstützt. Soweit es sich um grundsätzliche Fragen der organisatorischen Veränderung handelt, sollten die politischen Gremien (frühzeitig) beteiligt werden. Es empfiehlt sich zudem, sie regelmäßig über die Ziele und den Fortgang des Realisierungsprozesses zu informieren.

Die Handlungsempfehlungen wurden für die Umsetzung in neun Module strukturiert. Zwei Module sind übergreifend angelegt und betreffen das Management des Umsetzungsprojektes und die Kommunikation während der Realisierung. Sieben weitere Module beziehen sich jeweils thematisch auf die Empfehlungen des Gutachtens. Damit ergibt sich die folgende Gesamtstruktur für die Umsetzung:

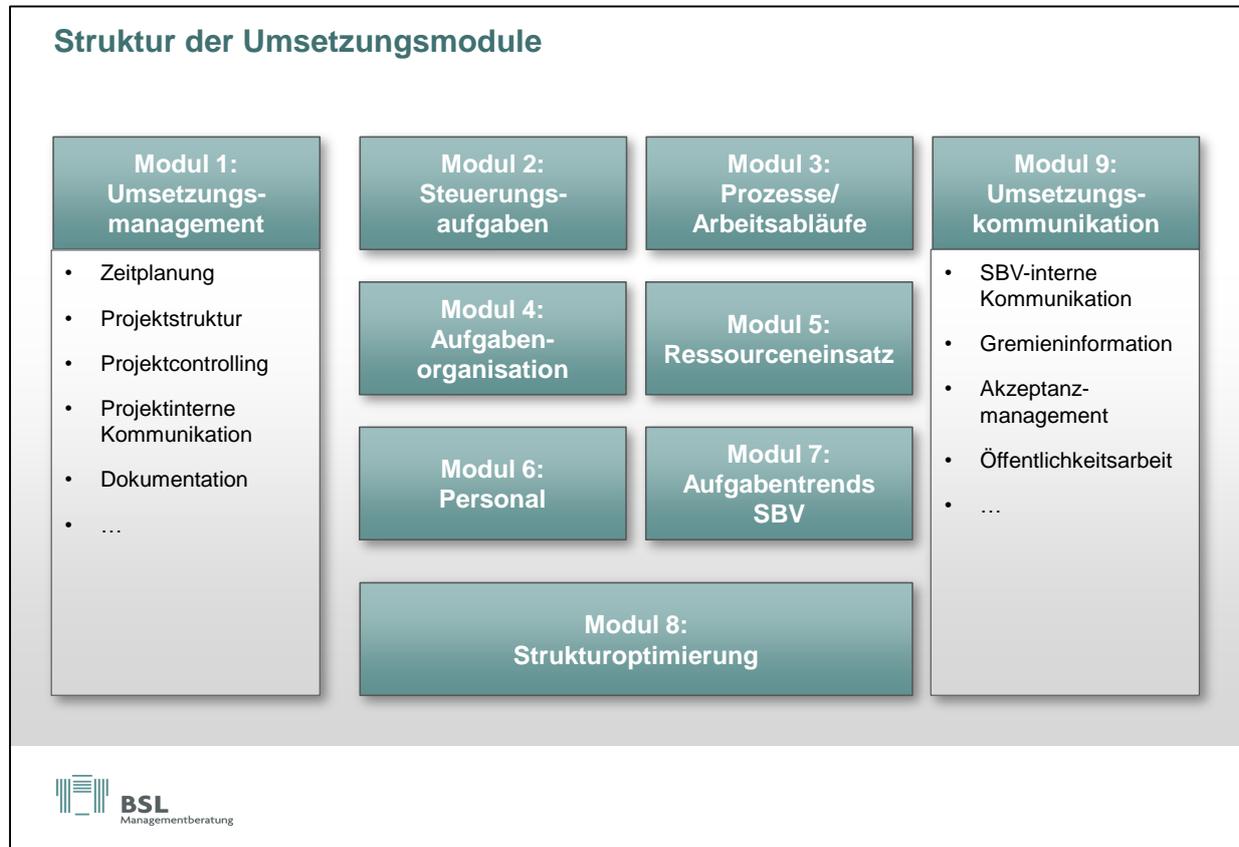


Abbildung 10-1: Struktur der Umsetzungsmodule

Im Rahmen der Module 2 bis 8 sind entsprechend den Empfehlungen die folgenden inhaltlichen Aufgaben umzusetzen:

Modulnummer		
Modulbezeichnung		
Empfehlungsnummer		
Empfehlungsinhalt		
II	Steuerungsaufgaben	
	5	Fachaufsicht Betriebsdienst wahrnehmen
	6	Mittelverwendungsnachweise prüfen
	14	Controllingkonzept und -system entwickeln
	15	Berichtswesen entwickeln
	16	Auswertungsaufgaben abstimmen und ausbauen
	17	Systemisches Risikomanagement einrichten
	18	Strukturierter Austausch guter Praktiken
	19	Priorisierung der Aufgabenwahrnehmung
	28	Systematische Erhebung der Leistungsdaten im Betriebsdienst
	29	Aktualität und Vollständigkeit der Betriebsdienstdaten herstellen
III	Prozesse/Arbeitsabläufe	
	1	Kernprozesse der SBV vereinheitlichen und dokumentieren
	2	Federführung und Beteiligung in Projektabläufen stringent organisieren
	4	Bauleitungen nur projektbezogen einrichten
	8	Schnittstelle zw. Erhaltung und Unterhaltung präzisieren
	20	Stärkung der SBV-weiten Praxis des Kapazitätsausgleiches
	27	Einheitliches Projektmanagement mit korrespondierendem IT-Verfahren
IV	Aufgabenorganisation	
	3	Personalverortung in operativen Einheiten für Planung/Bau vereinheitlichen
	7	Übernahme der Aufgaben der SK durch die LK
	9	Anzahl und Größe AM und SM an bundesweiten Durchschnitt anpassen
	11	Bündelung fachlicher Querschnittsaufgaben
	12	Konzentration Betriebsdienst BAB an einer Stelle
	13	Fachliche Querschnittsaufgaben als Dienstleistungen für LK
	35	Operative Aus- und Fortbildungsaufgaben zentral wahrnehmen
	36	Stärkere Auslastung des AZN und seiner Standorte
V	Ressourceneinsatz	
	10	Personalausstattung im Betriebsdienst vereinheitlichen
	21	Ressourceneinsatz angleichen und strategische Zielwerte definieren
	22	Einheitliche Zielvorgabe für Privatisierungsgrad
	23	Eigenleistungsquote in Referaten mit hohen Privatisierungsgraden steigern
	24	Projekt mit DEGES vor weiterer Auftragsvergabe evaluieren
	25	Stellenzuwachs von 200 Stellen bis 2018 als Nettozuwachs realisieren
	26	Analytisches Personalbemessungsinstrumentarium entwickeln
VI	Personal	
	30	Regelmäßiges Personalberichtswesen einführen
	31	Stellenbewirtschaftung für SBV in einem Pool zusammenführen
	32	Personalrechtliche Befugnisse einheitlich in der SBV wahrnehmen
	33	SBV-spezifisches Personalentwicklungskonzept entwickeln
	34	SBV-spezifisches Fortbildungskonzept entwickeln
	37	Personalgewinnung durch gezielte Maßnahmen stärken
VII	Aufgabentrends SBV	
	38	Pflege und Kontrolle von Kompensationsmaßnahmen sind sicherzustellen
	39	Radewegebau als Aufgabe der SBV ausgestalten
	40	Stärkere Vernetzung der Verantwortlichen für Öffentlichkeitsbeteiligung
	41	Einheitliche Kompetenz/Verortung der Verantwortlichen für Öffentlichkeitsbeteiligung
	42	Entwicklung eines Konzepts für Öffentlichkeitsbeteiligung
	43	Eigenständiger Budgetansatz für Öffentlichkeitsbeteiligung
	44	Systematische Evaluation von Beteiligungsverfahren
	45	Evaluation und Vergleichsrechnung bei ÖPP-Projekten durchführen
	46	Sicherstellung der einfachen organisatorischen Herauslösbarkeit der BAB
VIII	Strukturoptimierung	
	47	Gründung und Aufbau einer selbstständigen Einheit mit Verantwortung für den gesamten Lebenszyklus der Straßeninfrastruktur aller klassifizierten Straßen im Land BW

Abbildung 10-2: Zuordnung Empfehlungen zu Umsetzungsmodulen

Die Umsetzung der einzelnen Empfehlungen variiert hinsichtlich der inhaltlichen Komplexität, der Zeitdauer und der Notwendigkeit politische Gremien einzubinden. Unter Berücksichtigung der zuvor dargestellten Leitlinien ist daher eine stufenweise Umsetzung der Empfehlungen sinnvoll. In Abbildung 10-3 sind die 47 Empfehlungen in drei Umsetzbarkeitsstufen unterschieden.

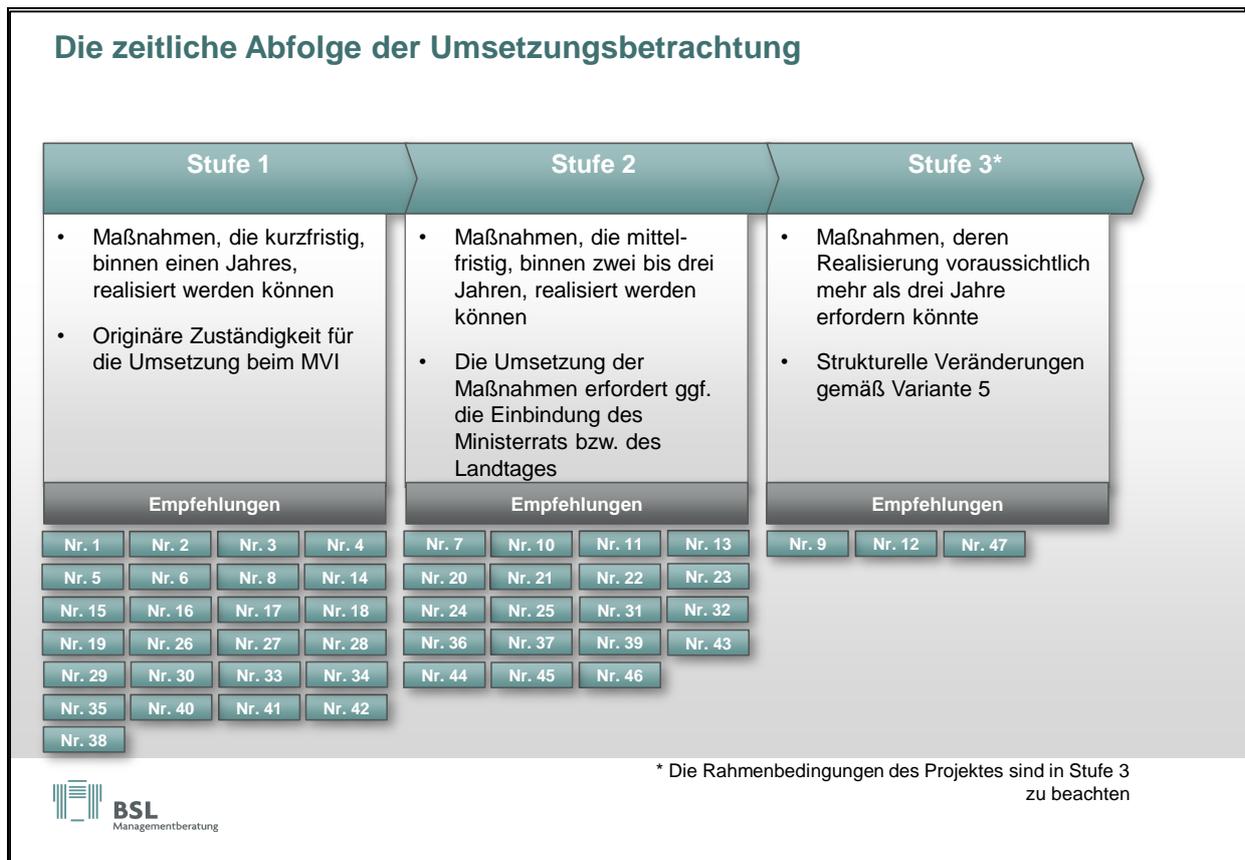


Abbildung 10-3: Zeitliche Abfolge der Umsetzungsbetrachtung

Aus der Darstellung wird ersichtlich, dass eine Vielzahl an Maßnahmen in ihren Grundzügen kurzfristig, d.h. binnen eines Jahres, realisiert werden können. Die restlichen Empfehlungen entfallen überwiegend auf die zweite Umsetzungsstufe, d.h. sie sind mittelfristig in einem Zeitraum von bis zu drei Jahren realisierbar. Aus gutachterlicher Sicht stellen lediglich drei Empfehlungen langfristige Projekte mit einer Laufzeit über drei Jahren dar. Hierbei handelt es sich um weitreichende organisatorische und strukturelle Änderungen, die sich aus den Empfehlungen ergeben:

- Die Anpassung der Größe und Anzahl der AM und SM an den bundesweiten Durchschnitt.
- Die Zentralisierung des Betriebsdienstes für BAB an einer Stelle.

- Die Umsetzung der Organisationsempfehlung als eigenständige Einheit mit einer vollständigen Verantwortung für den gesamten Lebenszyklus der Straßeninfrastruktur auf allen klassifizierten Straßen in Baden-Württemberg.

Bei der Umsetzung der Empfehlungen der dritten Stufe sind die vom Ministerrat formulierten Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Es ist somit sicherzustellen, dass

- die Umsetzung kostenneutral erfolgt und mit dem Ziel einer Effizienzrendite vorgenommen wird, die dazu beiträgt, bestehende Einsparauflagen beim Personal umzusetzen,
- die bestehenden Einsparauflagen bei der Umsetzung mit übergehen,
- in der Umsetzung kein Personal aus dem Querschnittsbereich herausgelöst wird.

Diese Vorgabe wurde bei der Gutachtenerstellung berücksichtigt. Die von der grün-roten Landesregierung getroffene Entscheidung, 200 Stellen bis 2018 im Bereich des Straßenbaus zu schaffen und die Aussetzung der Einsparauflagen des 1480er-Programms bis einschließlich 2017 wurden im Gutachten aufgegriffen. Die **Kostenneutralität** der Umsetzung wird u.a. durch folgende Empfehlungen gewährleistet:

- Optimierung der Steuerung und Best-Practice-Verfahren
- Optimierung der Ablauforganisation und des Projektmanagements
- Konzentration von Aufgaben an zentraler Stelle
- Aufgabenpriorisierung und Kapazitätsausgleich
- Anpassung des Ressourcenaufwandes.

Hinsichtlich der **Effizienzrendite** wurde in Kapitel 5.4 ausführlich dargestellt, dass eine auf die Personalkosten beschränkte Effizienzbetrachtung irreführend sein kann, wenn nicht gleichermaßen die Sachkosten bei der Bewertung berücksichtigt werden. Es konnte aufgezeigt werden, dass eine Substitution von Personal- durch Sachkosten nicht notwendigerweise zu einer wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung führt. Die durchgeführten Beispielrechnungen haben gezeigt, dass die weitere Reduzierung des Personalbestandes zugunsten einer Erhöhung der Fremdvergabequote der SBV unwirtschaftlich ist. Daher empfiehlt sich eine gesamtheitliche Bewertung der, sich aus den gutachterlichen Empfehlungen ergebenden, Effizienzvorteile im Sinne eines erweiterten Wirtschaftlichkeitsbegriffs.

Danach muss sich die gesteigerte Wirtschaftlichkeit nicht ausschließlich in unmittelbaren Einsparungen im Landeshaushalt manifestieren, sondern die Wirtschaftlichkeit kann auch durch eine bessere Qualität der Aufgabenerledigung der SBV gegeben sein, die zum Beispiel aufgrund

eines besseren Qualitätsmanagements im Baubereich langfristig zu geringeren Lebenszykluskosten führt. Diese können durch die Reorganisation der Aufgabenwahrnehmung bei den investiven Bau- und Erhaltungsaufgaben, aber auch im personalintensiven Bereich des Straßenbetriebsdienstes sowie durch die Zentralisierung von fachlichen Querschnittsaufgaben erzielt werden.

Unbenommen von einer solchen erweiterten Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sind die derzeit ausgesetzten Einsparauflagen. Empfehlung 25 empfiehlt eine Realisierung des Stellenzuwachses von 200 Stellen als Nettostellenzuwachs, um eine fachliche Aufgabenerledigung sicherzustellen und den Eigenerledigungsgrad in der Planung und der Bauausführung zu steigern. Die Empfehlung impliziert, dass die Abt. 4 der RPen den derzeit ausgesetzten Einsparauflagen, sollten sie wieder zu erbringen sein, nicht durch Stellenabbau, sondern durch die Möglichkeit der Einsparung von Sachmittelkosten nachkommen.

Die durchgeführte Analyse zeigt, dass durch die Erhöhung des Eigenerledigungsanteils um eine Mio. Euro (bzw. 3,21 Prozentpunkte) Sachmittelkosten in Höhe von 390.000 Euro eingespart werden können. Dies entspricht gemäß der im Staatshaushaltsplan definierten Regelung zu Ausgleichszahlungen bei Stellenminderabbau einem Äquivalent von acht Stellen (vgl. Kapitel 5.4.3). Die Erhöhung der Eigenerledigungsquote ermöglicht somit in begrenztem Umfang eine kostendeckende Finanzierung des Nettostellenzuwachses, indem die bestehenden Einsparauflagen durch Sachmitteleinsparung erbracht werden.

Für die Querschnittsbereiche Personal, Finanzen, IuK sowie Organisation fällt je Abt. 4 der RPen ein Aufwand zwischen 15 und 20 VZÄ an, so dass für die Abt. 4 der RPen von einem Personalaufwand von ca. 70 VZÄ auszugehen ist.⁶⁶ Wird Personal dieser Größenordnung bei der Umsetzung nicht aus dem Querschnittsbereich der RPen herausgelöst, so ist dieser Bedarf anderweitig zu kompensieren. Es ist jedoch anzunehmen, dass allein über den bis 2018 geplanten Stellenzuwachs keine vollständige Kompensation möglich ist. Diese kann durch Strukturoptimierung der Straßenmeistereien erzielt werden. Die SBV betreut derzeit ca. 4.935 km Bundesstraßen sowie ca. 9.495 km Landesstraßen. Die UVB sind also für die Unterhaltung von 14.430 km (ohne Kreisstraßen) zuständig. Aus den LuKAS-Daten ergibt sich, dass die UVB derzeit eine betreute Netzlänge von 11,5 km pro Straßenwärter (SW) aufweisen, bei einem Soll-Wert von 14,0 km pro SW. Nimmt man an, dass sich durch die Strukturoptimierungen der Meistereibezirke der Wert durchschnittlich um 1,0 km pro SW steigern lässt, dann ergibt sich folgende Rechnung:

⁶⁶ Als Querschnitt sind die in Abteilungen 1 für die Abteilungen 4 ausgeführten Qverhead-Aufgaben definiert. Die Kalkulation basiert auf einer internen Hochrechnung der Abt. 4 des RPS:

- Ist: $14.430 \text{ bkm} / 11,5 \text{ bkm} = 1.254,8 \text{ VZÄ}$
- Soll: $14.430 \text{ bkm} / 12,5 \text{ bkm} = 1.154,4 \text{ VZÄ}$
- Personalminderbedarf: $1.254,8 \text{ VZÄ} - 1.154,4 \text{ VZÄ} = 100,4 \text{ VZÄ}$.

Eine Steigerung des Wertes um 1,00 km pro SW würde nach dieser Rechnung somit ausreichen, um den nominellen Bedarf für den Querschnitt zu decken (ohne die Kreisstraßen). Diese Rechnung berücksichtigt jedoch noch nicht, dass die Stellen für den Querschnittsbereich eine höhere Wertigkeit besitzen, als die Stellen für den Straßenbetriebsdienst.

Gemäß Spalte 9 der VwV-Kostenfestlegung vom 13. Oktober 2015 werden die Personalkostenpauschalen für den mittleren Dienst mit 77.302 Euro und für den gehobenen Dienst mit 94.920 Euro festgesetzt.⁶⁷ Nimmt man diese Positionen, um überschlägig, die aus der unterschiedlichen Stellenwertigkeit entstehenden, Kostendifferenzen zu kalkulieren, dann ergibt sich folgendes Bild:

- Personalminderbedarf (Straßenbetriebsdienst): $100 \text{ Stellen} \times 77.302 \text{ Euro} = - 7,73 \text{ Mio. Euro}$
- Personalkostenpauschale Querschnitt (neu): $70 \text{ Stellen} \times 94.920 \text{ Euro} = + 6,64 \text{ Mio. Euro}$
- Differenz: $- 1,09 \text{ Mio. Euro}$

Aus der überschlägigen Rechnung ergibt sich somit, dass eine sozialverträgliche Optimierung des Straßenbetriebs den kostenneutralen Aufbau des benötigten Querschnittspersonals ermöglichen würde. Im Gegensatz zum technischen Personal gestaltet sich die Personalgewinnung im Querschnittsbereich deutlich einfacher, so dass ein sukzessiver Aufbau des Querschnittsbereichs im vorgesehenen Zeitraum (drei bis fünf Jahre) realistisch ist.

Grundsätzlich bleibt somit festzuhalten, dass die gutachterlichen Empfehlungen die Optimierung der SBV unter Berücksichtigung der vom Ministerrat formulierten Rahmenbedingungen erlaubt.

⁶⁷ VwV-Kostenfestlegung vom 13. Oktober 2015, Anlage 1

11 SCHLUSSBEMERKUNG

Der vorliegende Ergebnisbericht wurde aufgrund eigener Erfahrungen, den bereitgestellten Daten und Informationen sowie den von den Mitarbeitenden erteilten Auskünften nach bestem Wissen und Gewissen erstellt.

An dieser Stelle sei allen Beteiligten für die offene und gute Zusammenarbeit sowie die zahlreichen und wichtigen Hinweise im Rahmen der Untersuchung gedankt.

BSL MANAGEMENTBERATUNG GMBH



Reinhold Lock
Mitglied der Geschäftsleitung



Dr. Klaus-Peter Stuhr
Mitglied der Geschäftsleitung

12 ANHANG

12.1 Ländervergleich Österreich (ASFINAG) und Schweiz (ASTRA)

ÖSTERREICH (ASFINAG)

- Zuständigkeiten sind wie folgt geregelt:
 - Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG)
 - › seit 2006 keine Schnellstraßen mehr,
 - › 2.183 km Autobahnen,
 - › 5.194 Brücken,
 - › 153 Tunnel,
 - › 2.674 Mitarbeiter;
 - Bundesländer (mehr Zuständigkeiten durch Abstufung ehemaliger Autobahnen/Schnellstraßen)
 - › Landesstraßen (Hauptstraßen L) („alte“ Landesstraßen, ca. 10.000 km),
 - › Landesstraßen (Hauptstraßen) B (ehemalige Bundesstraßen);
 - Gemeinden: Gemeindestraßen;
 - Sonstige: Privatstraßen und öffentliche Privatstraßen.
- Bei Gründung ASFINAG (1982) erfolgte eine Übertragung des Vermögens und der Schulden (10,5 Mrd. €) auf die Gesellschaft.
- Vor der Gründung der ASFINAG gab es auch in Österreich eine Auftragsverwaltung ähnlich wie in Deutschland, die Kündigung der Verträge mit den Ländern erfolgte 1997.
- Die Kosteneinsparung durch die Aufgabenbündelung wird auf 15 Prozent geschätzt.
- Das Aufgabenfeld Bau wurde in einer GmbH gebündelt. Das Aufgabenfeld Betrieb/Unterhalt in zwei GmbHs.
- Der „Fruchtgenuss“ liegt bei der ASFINAG, d.h. der Bau und der Unterhalt werden aus Mauteinnahmen finanziert (1 Mrd. €).
- Nach Auskunft der Know-how-Träger bei der SBV hat die ASFINAG große Freiheiten bei der Aufgabenwahrnehmung. Eingriffe durch das zuständige aufsichtsführende Ministerium finden faktisch nicht statt. Es herrscht ein ausgeprägtes gegenseitiges Vertrauensverhältnis.
- Im Wesentlichen erfolgt eine Steuerung der ASFINAG und der Gesellschaften über Budgets und Zielvorgaben.

- Es existiert ein sehr ausgeprägtes persönliches „Beziehungsgeflecht“ zwischen Ministerium und ASFINAG.
- Es ist ein umfassendes internes Kontrollsystem bei der ASFINAG (Controlling / Begleitende Kontrolle / Interne Revision) implementiert.
- Der Vergabeanteil liegt tendenziell bei 100 Prozent:
 - ASFINAG vergibt Leistungen an Sachverständige;
 - Prüfung der Aufgabenerfüllung durch Gutachter (Beauftragung durch Ministerium, Bezahlung durch ASFINAG).

SCHWEIZ

Die Zuständigkeiten sind wie folgt geregelt:

- Das Bundesamt für Straßen (ASTRA)
 - 1.740 km Nationalstraßen (Klasse 1, 2 und 3);
 - Zentrale und fünf Filial-Standorte. Die Filialen übernehmen die Bauherrenleistungen und sind Baubüros mit Überwachungsfunktion für Gebietseinheiten (s.u.) mit 25-35 Mitarbeitern;
 - ca. 350 Mitarbeiter insgesamt;
 - Neben Straßenbaulastträger obliegt dem ASTRA auch die Zuständigkeit u.a. für Fahrzeughalterregister, Verkehrsregeln, ähnlich dem KBA in Deutschland.
- Kantone
 - 2.300 km Hauptstraßen (klassifiziert wie ASTRA);
 - 15.812 km Nebenstraßen.
- Gemeinden:
 - zuständig für 51.506 km
- Die Gründung des ASTRA erfolgte 1998. Sie hat die fachliche Aufsichtsfunktion über die Kantone und ist seit 2008 Baulastträger für Nationalstraßen.
- Die Finanzierung erfolgt aus Einnahmen aus dem Verkauf der Autobahnvignette, 50 Prozent des Mineralölsteueraufkommens sowie einem Mineralölsteuerzuschlag.
- Das ASTRA stellt ein sogenanntes FLAG-Amt dar und wird entsprechend über Ziele und ein Globalbudget gesteuert.

- Es ist ein baubegleitendes Mobilitätsmanagement bei Baustellen implementiert. Dieses umfasste die laufende und aktuelle Information über Bauvorhaben sowie Angebote für alternative Verkehrsträger.
- Vertraglich sind bei der Vergabe von Bauvorhaben Qualitätsaspekte berücksichtigt. Diese umfassen Prämien bei Zeit- oder Qualitätseinhaltung, aber auch Ausgleichsabgaben für die Tage, an denen gebaut wird.
- Die Wahrnehmung des Betriebsdienstes obliegt den kantonalen Tiefbauämtern. 26 Kantone wurden zu elf Gebietseinheiten (GE) zusammengefasst. Dabei kann ein einzelner Kanton die Straßenbauaufgaben wahrnehmen oder mehrere Kantone übernehmen die Aufgabe gemeinsam, wobei es einen Lead-Kanton gibt. Schließlich gibt es die Möglichkeit, dass eine GE mit den Kantonen als Gesellschafter agiert. Eine GE wird in Form AG geführt.
- Die Vergütung der GE erfolgt zu 80 Prozent auf Basis von Globalbudgets (bepreiste Leistungskataloge mit indizierter Inflationskomponente und Winterdienstindex für Klimazonen). 20 Prozent der Vergütung basiert auf Einzelabrechnungen. Es gibt kaum Kontrollen der GE durch das ASTRA. Ein umfassendes Reporting durch GE ist implementiert. Insgesamt sind die Sanktionsmöglichkeiten des ASTRA tendenziell gering.
- Der Vergabeanteil liegt tendenziell bei 100 Prozent.
- Es gibt häufig personelle Wechsel von Mitarbeitenden zwischen ASTRA und Privatwirtschaft sowie innerhalb des ASTRA zwischen den Filialen.

12.2 Länderspezifische Besonderheiten

HESSEN

- Die Steuerung des Landesamtes „Hessen Mobil“ erfolgt vor allem auf Basis von Budgets durch das Ministerium. Ein Eingriff der Politik in laufende Projekte kommt nur selten vor, ist aber stark von der jeweiligen politischen Situation abhängig.
- Grundlage für das Organisationsmodell in Hessen war eine externe Organisationsuntersuchung in der SBV mit Empfehlung für eine Spartenorganisation statt der klassischen Ämter. Die Umsetzung der Empfehlung begann 2012. Besondere Herausforderungen liegen in der personalwirtschaftlichen Umsetzung im Führungskräftebereich.
- Das hessische Organisationsmodell verzichtet auf selbständige dezentrale „Bauämter“, stattdessen erfolgt die Bildung von 4-6 Regionalbereichen (Planung, Bau, Betrieb, Verkehr). Ehemalige Amtsleiter sind heute meist als „Regionale Bevollmächtigte“ (Regionale Präsenz ohne Budgetverantwortung) tätig. In den dezentralen Einheiten werden Geschäftsstellenleiter zur Sicherstellung des Geschäftsbetriebs eingesetzt.
- Die Spartenorganisation verhindert systembedingt „starke“ dezentrale Einheiten, allerdings fordert die Politik zurzeit teilweise eine „Rückkehr“ zur regionalen Präsenz.
- Im Jahre 2015 erfolgte eine Evaluation der Organisationsstruktur. Die Ergebnisse sind u.a. eine „Vereinheitlichung“ der Regionalbereiche (bisher unterschiedliche Zahl von Regionalbereichen in Planung, Bau und Betrieb) auf einheitlich sechs Regionalbereiche.
- Die Projekt- und Ressourcensteuerung erfolgt durch die Zentrale.
- Die Dienst- und Fachaufsicht wird durch die Zentrale wahrgenommen.
- Soweit wie möglich, erfolgte eine Zentralisierung von Funktionen, die allerdings nicht alle am Standort Wiesbaden konzentriert sind, sondern landesweit „verteilt“ (z.B. Zentraler Einkauf in Kassel, Ingenieurverträge in Fulda).
- Der Grunderwerb erfolgt durch die Hessische Landgesellschaft.
- Das führende IT-System ist SAP, u.a. zur Unterstützung der Doppik. Eine KLR ist zwar formal eingeführt, es erfolgt aber keine umfassende Nutzung.
- Im Betriebsbereich gibt es eine flächendeckende Leistungserfassung sowie meistei- und niederlassungsübergreifende Benchmarks.
- Die Ingenieurmittel werden landesweit durch die Zentrale gesteuert.
- Zuständigkeiten im Aufgabenfeld „Tunnel“ sind in drei Dezernaten in der Abt. Verkehr gebündelt: Grundsätze (Strategie), Tunnelbau (Ausstattung), Tunnelbetrieb. Die Tunnelleitzentrale ist der Kreisverwaltung in Eschwege angegliedert.

- Die Zuständigkeiten für Netzbeeinflussungsanlagen liegen bei drei Dezernaten der Abt. Verkehr: Strategisches Verkehrsmanagement (Planung), Verkehrsbeeinflussung (Bau), Telematik (Betrieb).

BAYERN

- Die Stellenbewirtschaftung der Bauämter erfolgt durch die Bezirksregierungen, diese wird aber vom Ministerium (Oberste Baubehörde) permanent verfolgt.
- Im Rahmen des Reformprojektes V21 erfolgte 2005 eine Bündelung der Hochbau- und Straßenbauverwaltung auf ministerieller und örtlicher Eben. Dabei wurde u.a. als Ziel formuliert, insgesamt weitere 1.000 Stellen einzusparen. Die Zielerreichung liegt bisher bei ca. 50 Prozent.
- Die Zuständigkeiten für die Bundesautobahnen liegen bei den Autobahndirektionen Nordbayern und Südbayern (jeweils Planungsaufgaben) und deren Dienststellen (Baudurchführung).
- Im Hinblick auf die Baulastträgerschaft haben die Kreise ein Wahlrecht, die Aufgabe dem Land zu übergeben. Die dafür vorgesehene Kostenerstattung für das Land ist nicht auskömmlich.
- Die Fremdvergabe im Autobahnbereich beträgt insgesamt ca. 60 Prozent, im Aufgabenfeld Planung ist sie höher. In den Bauämtern ist die Vergabequote niedriger. Generelle Zielvorgabe ist eine Eigenleistungsquote von 30 Prozent.
- Grundgedanke der Steuerung aus ministerieller Sicht ist es zunächst, grobe Vorgabewerte zu entwickeln und die Detailsteuerung den Direktionen und Bauämtern zu überlassen.
- Eine Personalentwicklung findet im Beamtenbereich durch eine bewusste Rotation der Mitarbeitenden über alle Verwaltungsebenen statt. Im Bereich der Straßenwärter werden Perspektiven aufgezeigt, wie durch eine vielseitige Tätigkeit die Entgeltgruppe E8 erreicht werden kann. Für Tarifbeschäftigte wird derzeit ein Personalentwicklungskonzept erarbeitet.
- Die Ausbildung der Straßenwärter erfolgt an der Berufsschule Würzburg.
- Die Dienst- und Fachaufsicht obliegt für die Bauämter den Bezirksregierungen, für die Autobahndirektionen dem Ministerium.
- Eine operative Projektfeinsteuerung des Ministeriums erfolgt nur bei großen, politisch bedeutsamen Projekten, ansonsten wird die Steuerung durch das Jahresprogramm und Jahresbesprechungen mit den Direktionen und Bauämtern praktiziert.

- Die Beschaffung erfolgt derzeit dezentral durch die Bauämter im Rahmen der Vorgaben eines Standardausrüstungs- und Musterleistungskatalogs. Angestrebt ist eine zentrale Ausschreibung von LKW und Salz/Sole im Rahmen von europaweiten Ausschreibungen als Angebote an die Bauämter.
- Übergreifende und Serviceaufgaben sind entweder in der Zentralabteilung II Z (Vergabe-/Vertragswesen, IT) oder in den Fachabteilungen (Brücken- und Tunnelbau) gebündelt.

RHEINLAND-PFALZ

- Der Landesbetrieb Mobilität ist im Gegensatz zu anderen Landesbetrieben auch „Eigentümer“ der Landesstraßen und bilanziert diese. Von der Schuldenbremse und der Gründungsvorgabe, bis 2018 ein ausgeglichenes Betriebsergebnis zu erreichen, ist auch der LBM betroffen.
- Zusätzlich zu den Autobahnen, Bundes-, Landes- und Kreisstraßen hat der LBM mit 16 Städten Vereinbarungen geschlossen, die die Wahrnehmung von U/I- sowie Winterdienstaufgaben bzw. Planungs- und Bauaufgaben durch den LBM regeln.
- Im Betriebsdienstbereich ist ein umfassendes Controllingsystem entwickelt worden. Die Personalbemessung und Zuteilung von Mitteln für Winterdienstfremdleistungen und Streumittel werden anhand des Anlagenbestandes und des Arbeitsaufkommens auf Basis eines 3-Jahres-Medians bemessen. Benchmarks auf Basis der 57 Produkte für den Betriebsdienst werden permanent fortgeschrieben.
- Die Personaladministration ist in der Zentrale gebündelt, ein zentraler Rechnungseingang für die Aufgaben im Landesbereich ist implementiert.
- Das Bildungszentrum Emmelshausen wird ab 2016 in die Räumlichkeiten des LBM verlegt.
- Die Ausbildung der Straßenwärter erfolgt an der Berufsbildenden Schule Mayen in Verbindung mit der überbetrieblichen Ausbildung in Mayen (zugeordnet der SM Mayen).
- Bei den Meistereien wird das Konzept der „Master-Meisterei“ verfolgt: Drei Meistereien werden jeweils durch zwei Mitarbeiter im g. D. geführt.
- Zuständig für Bedarfsplanprojekte sind auch im Autobahnbereich die jeweiligen regionalen Dienststellen.
- Die Vergabequote wird generell als zu hoch angesehen. Über die Fremdvergabe von Ingenieurleistungen entscheiden die Regionalbüros auf Grundlage einer jährlichen Bauprogrammbesprechung im Rahmen ihrer Budgets. Es erfolgt eine zentrale Projektfreigabe.

- In Rheinland-Pfalz ist die Verabschiedung eines Transparenzgesetzes geplant. Dieses würde dem LBM umfangreiche Dokumentationspflichten im Hinblick auf die Öffentlichkeitsarbeit abverlangen.
- Der LBM ist eine der zentralen Beschaffungsstellen des Landes Rheinland-Pfalz (VOL).

BRANDENBURG

- In Brandenburg ist das Straßennetz wie folgt klassifiziert: Leistungsnetz (BAB und wesentliche Bundesstraßen (Blaues Netz)), Grundnetz (restliche Bundesstraßen und wesentliche Landesstraßen), Grünes Netz (restliche Landesstraßen).
- In Brandenburg gibt es relativ zu den anderen Straßenkategorien einen großer Anteil an Landesstraßen (historisch bedingt: keine Netzbereinigung oder Abstufung). Die Abstufung von Landesstraßen wurde zwar politisch zeitweilig forciert, wird aber momentan nicht mehr prioritär verfolgt, insbesondere auch wegen des relativ schlechtem baulichem Zustand der Landesstraßen (Sanierungsstau ca. 700 Mio. €).
- Gründung des Landesbetriebs erfolgte 2005 (Fusion von acht Straßenbauämtern und des Landesamtes). Ämter wurden Niederlassungen, im Jahre 2007 erfolgte eine Reduzierung auf drei Niederlassungen und eine Autobahnniederlassung (allerdings unter Beibehaltung der früheren Straßenbauamtsstandorte als Dienstsitze). Im Jahr 2013 erfolgte eine Auflösung der Niederlassungen und des Autobahnamtes.
- Heute existieren Standorte in drei Regionen mit vier bis fünf Kreisen pro Region. Eine Gebietsreform mit insgesamt acht Kreisen wird derzeit politisch diskutiert.
- Die Fachaufsicht über den Landesbetrieb wird durch Abt. 4 des Ministeriums für Infrastruktur und Landesplanung (MIL) wahrgenommen, die Dienstaufsicht durch Abt. 1 des MIL.
- Die aktuelle Stellenausstattung ist durch ein mehrjähriges Stellensparprogramm gekennzeichnet, das in den nächsten Jahren noch fortgesetzt wird. Im Ingenieurbereich gibt es im Jahr 2015 erstmals wieder einen Einstellungskorridor (60 Stellen in zwei Jahren).
- Jährlich erfolgt eine Ausbildung von 20 Straßenwärtern durch Ausbilder in den Meistereien in Zusammenarbeit mit dem überbetrieblichen Ausbildungswerk Brandenburg, letzteres in Kooperation mit dem Oberstufenzentrum für die theoretische Ausbildung. Der Einsatz der ausgebildeten Straßenwärter erfolgt zunächst in AM.
- Das Autobahnamt als untere Verkehrsbehörde ist auch zuständig für Genehmigung von Schwerlasttransporten.
- Bei Bedarfsplanmaßnahmen erfolgt eine Einzelbeauftragung von Baumaßnahmen durch das Ministerium, die restlichen Maßnahmen steuert der Landesbetrieb selber im Rahmen des Budgets auf Grundlage einer mit dem MIL abgestimmten und priorisierten Bedarfsliste.

- Gemeinsam mit dem Stadtstad Berlin wird eine Verkehrsleitzentrale bei der Abt. Verkehr betrieben.

SACHSEN

- Die seinerzeitige Reorganisation der Straßenbauverwaltung in Sachsen war eine Folge der Kreisgebietsreform (heute zehn Landkreise in Sachsen). Dabei galt die Struktur in Baden-Württemberg als „Vorbild“.
- In der sächsischen Landesverfassung ist ein Kommunalisierungsgebot verankert. Daraus hat sich eine politisch „starke“ Position der Landräte entwickelt.
- Die Kommunalisierung der baulichen und betrieblichen Unterhaltung hat eine Reihe von Problemen mit sich gebracht und wird aus den folgenden Gründen als „nicht optimal“ angesehen:
 - Die Abgrenzung U/I und Erhaltung sei problematisch;
 - Es gäbe heute kaum noch haushaltstechnische Flexibilität auf Landesebene (es entsteht hoher Abstimmungsaufwand mit Kommunen; eine „Haushaltsausschöpfung“ der Straßenbaumittel sei schwierig; ein „Schieben“ von Projekten von einem Kreis zum anderen faktisch nicht mehr möglich; gleiches gelte für das „Schieben“ von Mitteln zwischen U/I und Erhaltung);
 - Eine kreisübergreifende Zusammenarbeit sei praktisch nicht vorhanden.
- Ein Vorteil der seinerzeitigen Neuorganisation sei, dass die Landesdirektion (Mittelbehörde) im Straßenbau außer Planfeststellung keine Zuständigkeiten mehr hat.
- Fachliche Querschnittsaufgaben (IT, Statistik, Konzeptionen etc.) werden teilweise durch die LIST (Gesellschaft für Verkehrswesen und ingenieurtechnische Dienstleistungen GmbH), einer Gesellschaft des Landes Sachsen wahrgenommen.
- Die sehr hohe Fremdvergabequote führt zu Qualitätsproblemen. So sei die Qualität der Planungen teilweise so schlecht, dass Planungen nicht ausführbar sind.
- Laut Koalitionsvertrag der aktuellen Regierung des Freistaates erfolgt im Straßenbau eine Personalbereitstellung nur noch für Pflichtaufgaben. Deshalb gilt intern folgende Prioritätenliste für die Bearbeitung: 1 EU-Mittel, 2 Bundesmittel, 3 Versorgung der Kommunen, 4 Landesmittel.
- Die Fachaufsicht über die Kreise erfolgt durch das Landesamt mit relativ umfangreichen Sanktionsmechanismen bis zum Selbsteintritt und Ersatzvornahme.

- Eine operative Steuerung in Projekte hinein durch das Ministerium ist zurzeit nur in absoluten Ausnahmen bei „brisanten Projekten“ festzustellen. Die politische Einflussnahme ist jedoch stark abhängig vom „Engagement“ der handelnden Personen.

NORDRHEIN-WESTFALEN

- Im Landesbetrieb Straßen.NRW gab es seit 2006 mehrere Organisationsuntersuchungen vor dem Hintergrund des beschlossenen Personalabbauprogramms (1,5 Prozent p.a.), bzw. des gestiegenen Bauvolumens in den Jahren zuvor. Das auch umgesetzte Ergebnis der Organisationsuntersuchungen war eine Straffung der Struktur der Niederlassungen sowie eine Neuorganisation der Zentrale. Die erarbeiteten Empfehlungen wurden durch die Landesregierung positiv bewertet und nachhaltig unterstützt.
- Der Landesbetrieb Straßen.NRW nimmt derzeit ausschließlich die Funktion der Straßenbaubehörde wahr.
- Im Jahr 2014/15 wurde ein neuer Steuerungsansatz erarbeitet, der auf eine Stärkung der Entscheidungs-, Ergebnis- und Budgetverantwortung der Niederlassungen hinausläuft. Parallel wurden vier Regionalverbände ins Leben gerufen. Der Zweck ist eine Zusammenfassung von Niederlassungen unter einen Regionalleiter bei gleichzeitiger Bündelung der Verwaltung in einer Region. Damit sollen regionale Kapazitätsausgleiche forciert werden. Gleichzeitig wurden die Fachcenter aufgelöst und in die Zentrale und die Niederlassungen integriert.
- Besondere Herausforderungen werden in der Zukunft in der Schaffung von Bau- und Planungsvorräten gesehen, sowie in der Lösung der problematischen Altersstruktur der Beschäftigten.
- Für den Betriebsbereich erfolgt i.d.R. eine eigene Ausbildung der Beschäftigten. Im Ingenieurbereich werden externe Einstellungen vorgenommen, aber auch eigene Ausbildungen im dualen Modell seit vier Jahren forciert. Dabei hat man positive Erfahrungen gemacht.
- Eigenen Bildungshäuser werden nicht vorgehalten.
- Das Controlling erfolgt auf Basis SAP und betrifft alle Bereiche (Planung/Bau sowie bauliche und betriebliche Unterhaltung). Ein Internes Kontrollsystem (IKS) mit Vorlagegrenzen und Genehmigungsvorbehalten wurde implementiert.
- Die Projektüberwachung erfolgt im Rahmen des landesweiten Multi-Projektmanagements. Dies obliegt zukünftig den Regionalleitern. Es werden Grundsätze der Mittelverteilung und Haushaltsvorgaben für Drittmittel, Vorschläge für Projektpriorisierung, etc. erarbeitet.
- Eine niederlassungsübergreifende Ressourcenplanung und ein ggf. notwendiger Kapazitätsausgleich sind systemisch implementiert.

- Derzeit sind die Bezirksregierungen sowohl für Anhörungen als auch Planfeststellungen zuständig. Diese Regelung ist aus Sicht von Straßen.NRW nicht optimal.
- Die Ausschreibung von Salz/Sole erfolgt auch für das Land Sachsen.

12.3 Synoptische Zusammenfassung

	BW	Hessen	Bayern	Rheinland-Pfalz	NRW	Brandenburg	Sachsen
Aktuelle Organisationsform seit	Reform 2005 nach Neuorganisation 2003	Umsetzung Empfehlungen externer Beratung 2012	1999 SBV-Untersuchung 2005 Fusion Hoch- und SBV	2002 (Gründung), mehrere Org.-Untersuchungen 2007 LBM, Prüfung durch BRH	Nach Org.-Untersuchungen 2005/2006, 2010/2012, 2014/2015	2013 Auflösung der NL-Struktur und des Autobahnamtes, Spartenorganisation	2012 Landesamt nach IM-Kommission (Verknüpfung mit Kreisgebietsreform)
Aufgabenwahrnehmung Land							
B-Straßen	UI durch SLK als UVB	umfassend	umfassend	umfassend	umfassend	umfassend	durch SLK als UVB
L-/S-Straßen	UI durch SLK als UVB	umfassend	umfassend	umfassend	umfassend	umfassend	durch SLK als UVB
Kreisstraßen	SLK	umfassend, wenn Beauftragung durch Kreise (nahezu 100 Prozent)	wenige Kreise haben Aufgabe an den Freistaat abgegeben	Umfassend, zusätzliche 16 Städte	6 Kreise haben Aufgabe an das Land abgegeben, keine Akquise-Aktivität	Ein Landkreis hat Betrieb/Unterhalt an das Land abgegeben	SLK
Organisationsform							
Zuständige Ministerien	Fachaufsicht über RP durch MVI Abt. 2, Dienstaufsicht über RP durch IM	Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung Abt. 6	Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr Abt. II D	Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur Abt. 7	Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr Abt. 3	Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Abt. 4	Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr Abt. 6
Organisationsform Straßenbauverwaltung	4 RP im Rahmen der Landesverwaltung 35 Landkreise; 9 Stadtkreise	Obere Landesbehörde als Spartenorganisation (Abt. Planung, Bau, Betrieb und Verkehr) über 6 Regionen und 12	2 BAB-Direktionen mit 6 Dienststellen, 7 Regierungen 19 staatl. Bauämter	Landesbetrieb mit Zentrale und 8 regionalen Dienststellen 1 Autobahn-Amt	Landesbetrieb mit Betriebssitz, 8 regionale NL und 2 AB-NL in 29 Master-Meisterei.; 4 Fachcenter	Landesbetrieb mit Spartenorganisation, 3 Regionen, 6 Dienstsitze	Landesamt mit 5 NL

	BW	Hessen	Bayern	Rheinland-Pfalz	NRW	Brandenburg	Sachsen
		Außenstellen verteilt					
Personelle Ausstattung Ministerium	46,71 VZÄ (nur Abt. 2)	ca. 40 VZÄ	ca. 60 VZÄ	ca. 20 VZÄ (nur Abt. 7)	ca. 55 (nur Abt. 3)	16 VZÄ (nur Referat 45)	ca. 40 VZÄ
Personelle Ausstattung SBV	ca. 1.500 VZÄ ⁶⁸ zzgl. 2.546 UIP ⁶⁹	3.350 VZÄ davon ca. 1.500 UIP	ca. 5.200 MA (ca. 7-8 pro Bezirksregierung)	3.700 MA (3.400 VZÄ) davon 1.686 UIP	ca. 2.000 MA		
Autobahnen	1.040 km	1.000 km	2.514 km	877 km	2.215 km	795 km	567 km
B-Straßen	4.370 km	3.000 km	6.324 km	2.874 km	4.654 km	2.797 km	2.420 km
L/S-Straßen	9.450 km	7.200 km	13.608 km	7.087 km	12.932 km	5.790 km	4.750
Kreisstraßen	Keine Zuständigkeit	5.000 km	3.066 km	7.099 km	1.000 km	2.975 km	Keine Zuständigkeit
Brücken	9.000	8.000	14.500	7.500	13.000 incl. Tunnel	2.489	3.040
Tunnel	76	15	61	22	57	0	
Meistereien	16 AM bei 4 RP, eine FM, AM Konzession A5; Verkehrszentrale	11 AM, 3 SAM, 46 AM	29 AM, 64 SM, 2 Verkehrs- und Betriebszentralen	13 AM, 57 SM, 1 FmM	29 AM, 56 SM, Verkehrszentrale	12 AM, 33 SM	7 AM, FmM Tunnelbetriebsstelle
Vergabequote	74 – 78 % bei Planungen, 40-53 % bei Baudurchführung	sehr heterogen, Ziel sind 100 % Eigenleistung bei Baudurchführung	ca. 60 % bei Autobahnen, bei Bauämtern niedriger, sehr unterschied.	85 % bei Planung, 80 % Baudurchführung	Ziel: 60 % Planung, 80 % Baudurchführung	100 % bei Planung, ca. 60 % bei Baudurchführung	86 % insgesamt
Leistungserfassung	Im Betriebsdienst und im Baubereich (CATS)	Im Betriebsdienst	Tätigkeitserfassung, vollständige KLR seit 2001	Betriebsdienst mit LoB Weg, Baubereich CATS	Baubereich CATS, Betriebsdienst eigene Lösung	Seit 2005 umfassend (CATS)	Betriebsdienst ja, im Baubereich keine Erfassung

⁶⁸ Personal in SLK übernimmt Aufgabe für Land und Kommunen.

⁶⁹ Personal des Straßenbetriebsdienstes.

	BW	Hessen	Bayern	Rheinland-Pfalz	NRW	Brandenburg	Sachsen
Personelle Ausstattung Ministerium	46,71 VZÄ (nur Abt. 2)	ca. 40 VZÄ	ca. 60 VZÄ	ca. 20 VZÄ (nur Abt. 7)	ca. 55 (nur Abt. 3)	16 VZÄ (nur Referat 45)	ca. 40 VZÄ
Personelle Ausstattung SBV	ca. 1.500 VZÄ ⁷⁰ zzgl. 2.546 UIP ⁷¹	3.350 VZÄ davon ca. 1.500 UIP	ca. 5.200 MA (ca. 7-8 pro Bezirksregierung)	3.700 MA (3.400 VZÄ) davon 1.686 UIP	ca. 2.000 MA		
Autobahnen	1.040 km	1.000 km	2.514 km	877 km	2.215 km	795 km	567 km
B-Straßen	4.370 km	3.000 km	6.324 km	2.874 km	4.654 km	2.797 km	2.420 km
L/S-Straßen	9.450 km	7.200 km	13.608 km	7.087 km	12.932 km	5.790 km	4.750
Kreisstraßen	Keine Zuständigkeit	5.000 km	3.066 km	7.099 km	1.000 km	2.975 km	Keine Zuständigkeit
Dokumentierter Bauprozesse	Erst im Rahmen der OWU erstellt	Dokumentation aller Prozesse mit Formblättern und Arbeitsanweisung.	Nein, auf Vorschrittenebene geregelt	In Leitfäden, Arbeitshilfen Vorgehensweise beschrieben	Technische Rundschreiben, Fachnormen, Erlasse, Leitfäden	Nicht explizit formuliert, bedarfsweise Dokumentation	Nein, auf Erlassenebene geregelt
Organisation übergreifender Aufgabenfelder	Teilweise MVI, Zentralabteilung RP, LST	Gebündelt in Zentrale	Gebündelt in Zentralabteilung oder Fachabteilungen des Ministeriums	Gebündelt in Zentrale im GB Dienstleistungen	Derzeit 4 Fachcenter, die aber zukünftig den Regionen zugeordnet werden	Landesliegenschaften (BLB), IT (ZIT), externe Gehaltsabrechnung	Im Landesamt gebündelt
Beschaffung Fahrzeuge / Salz	Salz durch LST; Fahrzeuge SM durch SLK / AM durch LST	Zentrale	Derzeit dezentral durch Bauämter, Ziel: LKW, Sole/Salz zentral	Zentrale Mengen-ermittlung und Ausschreibung	Zentrale Ausschreibung von Rahmenverträgen	Zentral durch Abt. Betrieb	Landesamt für AB, Kreise in eigener Zuständigkeit
Zuständigkeiten Vertrags- und Verdingungswesen	RP Supportfunktion bei LST	Zentrale Zuständigkeit in der Abt. Bau	Dezentrale Zuständigkeit durch die „technischen“ Dienststellen in den Bauämtern,	Dezentral in Dienststellen; Support durch FG in Zentrale	Regionale Zuständigkeit, Rahmenvorgaben	Dezentral in den Bereichen, Zentrale Ausschreibungsstelle	Landesamt

⁷⁰ Personal in SLK übernimmt Aufgabe für Land und Kommunen.

⁷¹ Personal des Straßenbetriebsdienstes.

	BW	Hessen	Bayern	Rheinland-Pfalz	NRW	Brandenburg	Sachsen
			im Ministerium Support durch SG Vertrags- und Vergabewesen		und Genehmigungsvorbehalte der Zentrale	auch als Supportstelle	
Bau- und Bodenprüfstelle	RP Karlsruhe	weitgehend vergeben	Konzentration bei den Direktionen, auch für die Bauämter tätig	Noch eine Stelle in der NL Bingen, sowie Restbesetzungen in anderen NL, ansonsten vergeben	Prüfcenter an den Standorten Münster/ Düsseldorf	keine eigene Organisationseinheit	weitgehend vergeben, Labor bei LIST
Organisation Planung und Bau	Getrennte Referate in den RP, Baureferate i.d.R. dezentral	Getrennte Abt. in den Regionen	In den Direktionen getrennt, in den Bauämtern unterschiedlich organisiert	Eigene Geschäfts- bzw. Fachgruppen in Zentrale bzw. NL	Regional in einer Organisationseinheit, interne Übergaben. LP5	Getrennte Abt. in den Regionen	Eigene Referate im Amt und den NL
Zuständigkeiten Tunnelausrüstung	LST derzeit nur Autobahn	2 Dezernate in der Abt. Verkehr (Strategisches Tunnelmanagement und Tunnelausrüstung)	Bauämter/Direktion, Beratung und Entwurfsprüfung durch Zentralstelle	Zentral, FG Konstruktiver Ingenieurbau, bzw. FG Straßenverwaltung	Kompetenzzentrum Tunnel	Keine Tunnel	Zentral im Landesamt auch für B-/ L- /S-Straßen
Tunnelüberwachung	LST für BAB, ansonsten SLK	Land Hessen (Technik) Werra-Meißner Kreis (Personal)	Je eine Tunnelzentrale bei Autobahndirektionen	Verschiedene Stellen (i.d.R. Polizei)	zwei redundante Tunnelzentralen bei Straßen.NRW	Keine Tunnel	Tunnelbetriebsstelle im Landesamt für alle B-Straßentunnel
Betrieb / verkehrsrechtliche Anordnung SBA / NBA	Betrieb durch LST und RP, Bau und verkehrsrechtliche Anordnung durch RP	Verkehrsbehörde für BAB und Straßen mit besonderer Verkehrsbedeutung	Zentral, Direktionen als höhere Straßenverkehrsbehörde	Zentral, LBM als obere Straßenverkehrsbehörde	Betrieb durch Straßen.NRW, Zulassung Bezirksregierung	Zentral, LS als untere Straßenverkehrsbehörde	Zentral, Amt als obere Straßenverkehrsbehörde

	BW	Hessen	Bayern	Rheinland-Pfalz	NRW	Brandenburg	Sachsen
Einsatz DEGES	Ein Projekt (Baudurchführung) beim RPT, nach wie vor Eigenleistung des RPT notwendig	Hessen seit 2012 Gesellschafter. Derzeit DEGES für Baudurchführung an östlichem Teil des Ausbaus der A44 sowie eine Reihe kleinerer Projekte zuständig	Derzeit keine Tätigkeit	Derzeit keine Tätigkeit	NRW seit 2014 Anteilseigner, erste Aufträge an DEGES 2014	Noch ein Vorhaben aus dem Programm Deutsche Einheit, Umfassender Einsatz der DEGES bei vielen Projekten	Ja, Restarbeiten bleiben, insbesondere „Konfliktbefriedigung in der Fläche“
ÖPP Projekte	A5 Teilstück, A6 im Vergabeverfahren	Erhaltung A44 im Vergabeverfahren	A8 Teilstück in Betrieb, weitere an der A8 und A94 im Planungs- oder Vergabeverfahren	A61/A6 im Planungsverfahren	A1, A30 geplant, Vertragsstrecke noch nicht festgelegt	Berliner Nordring, Teilstück A24	
Auftragsverwaltung Bund, Aufbau Bundesinfrastrukturgesellschaft		Sinnvoller wäre heutiges Verfahren mit mehr Eigenständigkeit, Aufhebung der Jährlichkeit der Mittel, Kostendeckung in der Auftragsverwaltung	Hat sich bewährt, Infrastrukturgesellschaft bringt keine Vorteile, besser die Verfahrensabläufe vereinfachen (z.B. Vorlagegrenzen)	Verfahren hat sich bewährt und erlaubt Nutzung von Synergieeffekten. Mittelfristig muss allerdings eine kostendeckende Vergütung erreicht werden	Abwartend, zu wenig Details bekannt	Hat sich bewährt, keine Kostendeckung, statt Infrastrukturgesellschaft besser die Verfahrensabläufe vereinfachen (z.B. Vorlagegrenzen)	Hat sich bewährt, Infrastrukturgesellschaft bringt keine Vorteile



Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg

„Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in
der Straßenbauverwaltung Baden-Württemberg“

Zusammenfassung der eingegangenen Stellungnahmen
der Projektbeteiligten zum Abschlussbericht

1 VORBEMERKUNG

Die Mitglieder des Lenkungsausschuss haben den dort am 2. Dezember 2015 vorgestellten Entwurf des Abschlussberichtes in schriftlichen Stellungnahmen kommentiert. Die eingegangenen Hinweise aus den Stellungnahmen beziehen sich einerseits auf die inhaltlichen Empfehlungen zur Stärkung der Straßenbauverwaltung (118 Anmerkungen) und auf einzelne Formulierungen des Abschlussberichtes (32 Anmerkungen), andererseits auf die angewandte Methodik der Nutzwertanalyse zur Herleitung der Organisationsempfehlung und die dabei vorgenommene Bewertungen (81 Anmerkungen).

Die Stellungnahmen wurden vom Gutachter BSL ausgewertet und bei der Erstellung des Abschlussgutachtens berücksichtigt. Es wurde am 22.3.2016 vorgelegt. Dokumentiert und vom Gutachter kommentiert wurden in einer synoptischen Zusammenstellung alle eingegangenen Hinweise. Die daraus teilweise folgenden Veränderungen am Gutachtenentwurf wurden dargestellt, ebenfalls wurde begründet, wenn Anmerkungen aus gutachterlicher Sicht nicht gefolgt werden konnten. Zusätzlich verfasste BSL in einem Schreiben vom 16. März 2016 an das MVI eine zusammenfassende Einschätzung zu den eingegangenen Hinweisen.

Das vorliegende Papier stellt die wesentlichen kritischen Inhalte der vorgelegten Stellungnahmen zusammen. Dabei liegt der Schwerpunkt auf grundsätzlicher Kritik, die im Rahmen der Überarbeitung des Gutachtens *nicht* berücksichtigt wurde. Daher enthält dieses Papier nicht zu jeder Empfehlung und zu jedem Bewertungskriterium Hinweise. In dieser Zusammenstellung kann keine detaillierte Übersicht zu den Urhebern von Kritik im Einzelnen oder eine detaillierte Würdigung der einzelnen Hinweise durch den Gutachter erfolgen, dazu wird auf die ausführliche Synopse verwiesen.

2 ANMERKUNGEN ZU DEN EINZELEMPFEHLUNGEN

Die **Bündelungsfunktion** der Regierungspräsidien wird als nicht ausreichend gewürdigt eingeschätzt. Insbesondere wird kritisiert, dass sich das Gutachten weitgehend auf die Wirkung der Bündelungsfunktion für den Straßenbau beschränke. Notwendig sei vielmehr eine übergreifende Betrachtung der gesamten Landesverwaltung, in der die Bedeutung der Regierungspräsidien als regionale Bündelungsbehörden betrachtet werde. Insbesondere sei es auch erforderlich, die Zukunftsfähigkeit der Regierungspräsidien zu beurteilen, für den Fall, dass eine Herauslösung der Straßenbauaufgaben erfolgt. In der Bewertung der Bündelungsfunktion für den Straßenbau komme zudem die politische Bedeutung der Bündelung zu kurz, und ihre fachübergreifenden Vorteile würden nicht ausreichend dargestellt. Gleiches gilt für die Bündelungsfunktion der Kreise.

Die **einheitliche und stringente Durchführung der Kernprozesse** in der SBV (Empfehlungen 1 und 2) wird allgemein als notwendig erachtet. In den Stellungnahmen wird darauf hingewiesen, dass diese im Grunde in den Bauabteilungen der RPen schon gleich gehandhabt würden bzw. dass man bereits an einer stärkeren Vereinheitlichung arbeite.

Zur empfohlenen **einheitlichen Personalverortung** in den operativen Einheiten für Planung und Bauausführung bei den Regierungspräsidien (Empfehlung 3) wird angemerkt, dass dies zu langen Anfahrtswegen führen könne. In einzelnen RPen habe man die einheitliche Personalverortung schon umgesetzt, in anderen sei dies aus personalwirtschaftlichen Gründen (noch) nicht möglich. Die rein **projektbezogene Einrichtung von Bauleitungen** (Empfehlung 4) wird in einzelnen RPen bereits vorgenommen, andere warnen wiederum vor sehr langen Anfahrtswegen, die daraus resultieren würden.

Die Wahrnehmung der **Fachaufsicht über den Betriebsdienst** (Empfehlung 5) wird teilweise als gegenwärtig ausreichend eingeschätzt. Auch wird darauf verwiesen, dass sich ein Controlling-System im Aufbau befinde, das die Aufsicht künftig erleichtern werde. Zur **Prüfung der Mittelverwendungsnachweise** (Empfehlung 6) wird darauf hingewiesen, dass eine Plausibilitätsprüfung regelmäßig stattfindet.

Die geforderte Präzisierung der **Schnittstelle zwischen Erhaltung und Unterhaltung** (Empfehlung 8) wird teilweise als nicht erforderlich angesehen, andere sehen hingegen grundsätzlichen auch strukturellen Veränderungsbedarf.

Eine **Vereinheitlichung der Straßenmeistereibezirke** (Empfehlung 9) sei wegen der Unterschiede in der Topografie schwierig. Zudem sei dies bei einzelnen Kreisen bereits erfolgt. Er-

forderlich sei dafür ein detailliertes Konzept, das sich nicht nach bundesweiten Durchschnittswerten richte. Berücksichtigt werden müsse auch die interne Struktur der Meistereien.

Die Konzentration des **Betriebsdienstes für die Bundesautobahnen** (Empfehlung 12) werde bereits in Ansätzen praktiziert. Sie erschwere aber die örtliche Reaktion im Katastrophenfall. Zudem mache sie eine Zwischenebene erforderlich.

Zur Empfehlung 13, **fachliche Querschnittsaufgaben den SLK** als Dienstleistung anzubieten wird darauf hingewiesen, dass dies teilweise schon praktiziert werde.

Der **Aufbau eines Controllingsystems** (Empfehlungen 14 bis 17) sei nötig und werde vorangetrieben. Die geforderte klare **Priorisierung der Aufgaben** (Empfehlung 19) wird begrüßt.

Zum empfohlenen SBV-weiten **Kapazitätsausgleich** (Empfehlung 20) wird angemerkt, dass es keine freien Kapazitäten gebe und dass ein solcher RP-intern schon praktiziert werde.

Die Empfehlung, eine einheitliche **Zielvorgabe für den Privatisierungsgrad** (Empfehlung 22) zu entwickeln, wird aufgrund der fachlichen und räumlichen Vielfalt der Aufgaben als nicht sinnvoll eingeschätzt. Die **Erhöhung der Eigenleistungsquote** (Empfehlung 23) sei wegen des Mangels an fachtechnischem Personal schwierig.

Die **Sicherstellung des geplanten Stellenzuwachses** (Empfehlung 25) wird von den RPen begrüßt. Das IM verweist hierzu auf die Gesamtverantwortung der Landesregierung. Eine **Zusammenführung der Stellenbewirtschaftung** für die gesamte SBV (Empfehlung 31) wird unterschiedlich gesehen. Neben unterstützenden Stellungnahmen gibt es die Einschätzung, dies widerspreche dem Gedanken der Verwaltungsreform 2005 und nehme den RPen Flexibilität. Auch die Empfehlung, die **personalrechtlichen Befugnisse für die SBV einheitlich** wahrzunehmen (Empfehlung 32) wird unterschiedlich gesehen.

Zu den weiteren Empfehlungen 33 bis 46 wurde keine grundsätzliche Kritik formuliert. Teilweise wird darauf hingewiesen, sie würden in Einzelfällen schon praktiziert. Empfehlung 47 zur künftigen **Organisation** ergibt sich aus der durchgeführten Nutzwertanalyse. Die diesbezüglichen Anmerkungen werden im folgenden Abschnitt dargestellt. Hinweise, die sich auf den Text außerhalb von Empfehlungen beziehen, wurden teilweise beim Verfassen des Abschlussberichtes berücksichtigt.

3 ANMERKUNGEN ZUR NUTZWERTANALYSE

Die Nutzwertanalyse zur Organisationsentscheidung wird grundsätzlich und in verschiedenen Details kritisiert. Insgesamt sind auf Grundlage der eingegangenen Anmerkungen von BSL eine Reihe von Veränderungen an der Nutzwertanalyse vorgenommen worden: In 13 Fällen wurden Bewertungen auf Basis der Hinweise verändert. In mehreren Fällen wurden Erläuterungen und sprachliche Klarstellungen hinzugefügt, um Missverständnisse zu vermeiden. Bei einer Reihe von Punkten konnte den Stellungnahmen jedoch nicht gefolgt werden. Die Wesentlichen sind im Folgenden dokumentiert.

3.1 Allgemeines zur Nutzwertanalyse

Grundsätzliche Kritik stellt heraus, dass der Erfolg der Straßenbauverwaltung auch an der Zufriedenheit externer **Anspruchsgruppen** wie Kommunen und Bürgern zu messen sei. Dieser Kontext werde im Gutachten weitgehend ausgeblendet.

Methodische Kritik richtet sich darauf, dass die **Bewertungen** der Einzelkriterien vielfach nur knapp hergeleitet und daher schwer nachvollziehbar seien. Zudem wird bemängelt, dass keine „objektiven **Messgrößen**“ vorliegen, anhand derer die Kriterien bewertet werden können. Kritisiert wird, dass die oftmals ausgeschöpfte **Notenspreizung** zwischen 1 und 5 zu einer Überbetonung auch von Unterschieden führe, die in der Realität nicht gegeben sei.

Das verwendete **zweischrittige Verfahren**, in dem einerseits die Aufgabenzuordnung und andererseits die Organisationsform bewertet werden, wird methodisch als „grundsätzlich gewagt“ bezeichnet.

In Bezug auf die Organisationsvarianten wird angemerkt, dass die **Perspektive der Kreise** im Modell der selbständigen Einheit nicht berücksichtigt sei. Auch wird es für sinnvoll gehalten, den **Status vor der Verwaltungsreform** 2005 als mögliches Szenario in die Bewertung einzubeziehen.

3.2 Hinweise zur Bewertung der Aufgabenzuordnung

Zur Minimierung von **Schnittstellen** (Oberkriterium: Effizienz der Aufgabenwahrnehmung) wird angemerkt, dass die gleiche Zahl an Schnittstellen in den Modellen A und B vorliege und daher eine unterschiedliche Bewertung nicht gerechtfertigt sei.

Die Bewertung der **Akzeptanz in der Öffentlichkeit** (Oberkriterium: Akzeptanz) wird als nicht belegbar kritisiert. Ein Interesse der Öffentlichkeit an der Organisationsform sei kaum vorhanden.

3.3 Hinweise zur Bewertung der Organisationsform

Die **Politische Verantwortung** (Oberkriterium: Steuerung) werde bereits im Status Quo umfassend und uneingeschränkt vom MVI wahrgenommen und sei damit als (sehr) gut zu bewerten.

Die **Strategische Steuerung** (Oberkriterium: Steuerung) wird im Status Quo besser bewertet als vom Gutachter. Zudem sei dies nicht organisationsabhängig, sondern eine Frage der eingesetzten Instrumente.

Die **Operative Steuerung** (Oberkriterium: Steuerung) könne im dezentralen Modell der RPen deutlich besser erfolgen. Probleme mit geteilten Zuständigkeiten im Status Quo existierten nicht.

Zur **Fachlichen Steuerung** (Oberkriterium: Qualität der Aufgabenwahrnehmung) wird in mehreren Stellungnahmen angemerkt, diese sei nicht abhängig von der Organisationsform, sondern könne auch im Status Quo Plus gut realisiert werden.

Die **Steuerung der Ressourcen** (Oberkriterium: Wirtschaftlichkeit) könne in einer selbständigen Einheit allenfalls gut erfolgen, nicht aber sehr gut. Auch müsse sie in diesem Modell erst einmal neu organisiert werden. Zudem sei eine regionale Anpassung der Ressourcen in den RP-Modellen einfacher realisierbar.

Der **Verwaltungsaufwand** (Oberkriterium: Wirtschaftlichkeit) sei in anderen Modellen größer als heute, da in den RPen Skaleneffekte realisiert würden. Eine einheitliche Bewertung der Modelle 1 bis 3 und 5 bis 7 sei daher nicht nachvollziehbar.

Auch bezüglich der Herstellung von **Kostentransparenz** (Oberkriterium: Wirtschaftlichkeit) wird mehrfach darauf verwiesen, dies sei nicht abhängig von der Organisationsform, sondern vielmehr von den genutzten Controlling-Instrumenten.

Zur Einhaltung des **AKV-Prinzips** (Oberkriterium: Organisationseffizienz) wird in verschiedenen Stellungnahmen betont, dies sei auch im Status Quo gewährleistet, da die umfassende Gesamtverantwortlichkeit für die SBV im Verkehrsministerium liege.

Die Reduzierung von **Koordinationsbedarf** (Oberkriterium: Organisationseffizienz) wird durch die Perspektive der externen Koordination ergänzt. Diese sei in den RP-Lösungen deutlich geringer, da das Haus jeweils nach außen „mit einer Stimme“ sprechen könne.

Zur Minimierung von **Interessenkollisionen** (Oberkriterium: Organisationseffizienz) werden erhebliche Vorteile im Status Quo Plus gesehen, der deutlich besser zu bewerten sei; teilweise werden diesbezüglich Probleme für den Status Quo gänzlich negiert. Gerade in den RPen seien Interessenkollisionen am besten zu vermeiden.

Probleme bei der **Personalgewinnung** (Oberkriterium: Personal) rührten nicht aus der Organisation, sondern aus der Marktsituation und dem öffentlichen Tarifrecht her. Zudem gebe es einzelne RPen, die das Personalmarketing aktiv betreiben.

Die Bewertung der **Reaktionsfähigkeit auf veränderte Rahmenbedingungen** (Oberkriterium: Zukunftsfähigkeit) wird in den Stellungnahmen sehr unterschiedlich eingeschätzt: Die Spreizung der Bewertung wird als zu groß kritisiert und die Bewertung der selbständigen Einheit mit „sehr gut“ in Frage gestellt.