

Heiko Rabe ist Management
Consultant bei der SYNCWORK AG



Privatisierung birgt Chancen und Risiken

Optimierung des kommunalen Straßenbetriebsdienstes

Von Heiko Rabe

Kommunale Straßenbetriebsdienste nehmen zahlreiche Aufgaben wahr. Dazu gehören:

- Instandhaltung und Instandsetzung öffentlicher Verkehrsflächen
- Wartung, Betrieb und Unterhaltung von Brücken- und Ingenieurbauwerken
- Unterhaltung, Instandsetzung von Verkehrszeichen, Vorwegweisern usw., Aufbringen, Änderung und Erneuerung von Fahrbahnmarkierungen auf öffentlichen Verkehrsflächen
- Ablaufreinigung, Rufbereitschaft, Winterdienst, Hochwasserschutz (bei Bedarf).

Die Organisation und Steuerung dieser Aufgaben durch die Straßenbauämter ist mit einer Vielzahl von Herausforderungen konfrontiert. Kennzeichnend für viele Kommunen ist der Befund, dass die zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel für die Straßen- und Brückenunterhaltung nicht dem tatsächlichen Bedarf entsprechen, mithin der jährlich wachsende Instandhaltungstau letztlich zur Erosion der kommunalen Vermögensbasis führt.

Festzustellen ist zudem teilweise eine ungünstige Personalstruktur. Ausgehend von der betrieblichen Praxis in Unternehmen erscheint ein Verhältnis von Vorarbeitern, Straßenfacharbeitern und Straßenbauhelfern von 1:3:9 zweckmäßig. In Kommunen beträgt dieses Verhältnis in Einzelfällen 1:2:0,8. Dieser Befund wiegt umso schwerer, als der Schwerpunkt der intern wahrgenommenen Aufgaben vor allem auf vergleichsweise einfachen Flickarbeiten beruht.

Das bewegliche Anlagevermögen ist in vielen Fällen zu einem hohen

Prozentsatz abgeschrieben. Dementsprechend sind hohe Instandhaltungs- und Wartungskosten zu verzeichnen. Alternative Finanzierungsinstrumente wie Leasing oder technologische Innovationen zum Beispiel im Bereich der automatisierten Mengenerfassung werden nur unzureichend genutzt.

Kennzeichnend ist weiterhin eine unzureichende Erfassung der Leistungsmengen des Straßenbetriebsdienstes, was Produktivitätsvergleiche mit der Privatwirtschaft erschwert.

Die Kameralistik führt auch im Bereich des Straßenbetriebsdienstes zu Fehlsteuerungen: Insbesondere durch Nichtberücksichtigung der kalkulatorischen Flächenkosten fehlen offenkundig die Anreize, um zu einer Reduktion der Flächeninanspruchnahme von Straßenmeistereien zu kommen. Kommunale Vergleiche weisen darauf hin, dass vergleichbare Städte in sehr unterschiedlichem Maße Lagerflächen für die Straßenmeistereien nutzen. Insbesondere die umfangreiche Vorhaltung von

KURZ GEFASST

Am Beispiel der Modernisierung des kommunalen Straßenbetriebsdienstes kann geradezu exemplarisch dargestellt werden, welche Chancen und Risiken mit der Privatisierung öffentlicher Leistungen verbunden sind. Der Beitrag analysiert grundlegende Handlungsoptionen – vollständige Privatisierung von kommunalen Leistungen, Ausgründung in eine GmbH und Binnenmodernisierung – unter verschiedenen Aspekten.

Baustoffmaterial auf innerstädtischen Flächen sollte aus Kostengründen überprüft werden.

Modernisierungstendenzen

Diese nur ausschnittshafte Darstellung der Rahmenbedingungen des kommunalen Straßenbetriebsdienstes verdeutlicht den offenkundigen Handlungsdruck, die Unterfinanzierung des öffentlichen Straßenraums zumindest zu lindern. Während weiterführende Konzepte im Sinne einer Umstellung von der Steuer- zur Nutzerfinanzierung ebenso begrüßenswert wie schwer umsetzbar erscheinen, in jedem Fall aber der bundespolitischen Regelung bedürfen, konzentriert sich die kommunale Diskussion vor allem auf die Frage der Optimierung des Straßenbetriebsdienstes durch Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung und der Optimierung der Leistungstiefe.

Im Rahmen einer telefonisch durchgeführten Blitzanalyse in 19 deutschen Großkommunen können in der



Foto: Archiv W+S

Tendenz folgende Einschätzungen vorgenommen werden: Nahezu alle Kommunen unterhalten Straßenmeistereien und/oder einen Baubetriebshof, die zum Teil in Form von Regie- oder Eigenbetrieben geführt werden. Neben den Straßenwärtern mit hoheitlichen Aufgaben halten die Kommunen in unterschiedlicher Anzahl gewerbliche Arbeitskräfte insbesondere für Kleinstreparaturen und Havariefälle vor. Bundesweit besteht dabei die Tendenz der Leistungstiefenoptimierung, das heißt die Zahl der gewerblichen Arbeitskräfte zu reduzieren und durch externe Auftragnehmer zu ersetzen. Als Gründe werden unter anderem hoher Krankenstand und Motivationsprobleme genannt.

Die Grenze zwischen öffentlicher und privater Aufgabenwahrnehmung ist dabei sehr unterschiedlich. Als Grenzwerte werden unterschiedliche Auftragswerte zwischen 500 oder 10000 Euro genannt. Zum Teil wird alles, was über eine Tagesbaustelle hinausgeht, an Externe vergeben. Bislang die Ausnahme bleiben systematische make-or-buy Entscheidungen, die durch eine aussagefähige Kosten- und Leistungsrechnung unterstützt werden. Privatisierungsvorhaben im Sinne einer vollständigen Übergabe der Betreiberverantwortung an Private sind nicht bekannt und wahrscheinlich in Anbetracht der Heterogenität des kommunalen Straßennetzes auch nur schwer zu realisieren.

Privatisierung, Ausgründung/GmbH, Binnenmodernisierung

Vor diesem Hintergrund wurde die SYNCWORK AG von einer größeren Stadt mit der Prüfung von Möglichkeiten der Haushaltskonsolidierung im Bereich Straßenbetriebsdienst beauftragt. Dabei wurden die nachfolgenden Szenarien analysiert.

- Szenario 1: Vollständige Übertragung der Aufgabe auf ein am Markt tätiges Unternehmen aus dem Bereich Straßenbau inklusive Personalüberleitung von 120 Beschäftigten.
- Szenario 2: Ausgliederung der gewerblichen Aufgaben in eine zunächst öffentliche GmbH, deren Anteile nach einer Übergangszeit an Dritte veräußert werden.
- Szenario 3: Binnenoptimierung der gewerblichen Aufgaben innerhalb einer Amtslösung, unter anderem durch Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung, Teilnahme an Vergleichsringen und andere.

Zur Umsetzung dieser Zielstellung wurden diese Szenarien auf der Basis einer Marktanalyse im Hinblick auf ihre organisatorischen, betriebswirtschaftlichen und rechtlichen Anforderungen beschrieben. Es wurde zudem eine umfassende Nutzwertanalyse und eine Simulationsrechnung der zu erwartenden Nettoeinspareffekte durchgeführt.

Privatisierung mit Personalübergang

Bei diesem Szenario sind insbesondere die individuellen vergabe-, arbeits- und tarifrechtlichen Rahmenbedingungen in der Kommune zu überprüfen, insbesondere im Hinblick auf den Betriebsübergang nach § 613a BGB. Insofern sich die Entlohnung der Beschäftigten nach dem Betriebsübergang an den Tarifen des privaten Baugewerbes orientieren soll, sind die hohen Personalnebenkosten in diesem Bereich zu beachten. Aus den durchgeführten Simulationsrechnungen konnte keine eindeutige Privatisierungsempfehlung abgeleitet werden.

Zu berücksichtigen ist zudem, dass der Straßenbetriebsdienst bislang eine öffentlich wahrgenommene Aufgabe darstellt, während Unternehmen des Straßenbaus nicht in jedem Fall über umfassende Erfahrungen in diesem Bereich verfügen. Voraussetzung für dieses Szenario ist weiterhin eine hinreichende Mengenerfassung und Leistungstransparenz im Straßenbetriebsdienst, da sonst schwer zu kalkulierende Risiken im Vergabeprozess drohen.

Ausgründung / GmbH-Lösung

Die Ausgründung der gewerblichen Aufgaben in eine GmbH, verbunden mit einer sukzessiven Wettbewerbsfreigabe und gegebenenfalls einem Verkauf der städtischen GmbH-Anteile an einen Dritten erlaubt die Verbindung von privatwirtschaftlichen Effizienzvorteilen, Anreize durch Wettbewerb bei gleichzeitiger klarer Trennung von Auftraggeber und Auftragnehmer.

Allerdings stellt die Umsatzsteuerpflicht zumindest auf kommunaler Ebene eine nicht zu unterschätzende Belastung dar. In Rechnung zu stellen sind zudem Regie- und Supportkosten, die insgesamt die Amortisation dieses Szenarios in Frage stellen. Ein denkbarer Zwischenschritt ist die Gründung eines Regie- oder – je nach kommunalaufsichtsrechtlicher Zulässigkeit – Eigenbetriebes oder einer eigenbetriebsähnlichen Einrich-

tung, um zunächst die organisatorischen und betriebswirtschaftlichen Voraussetzungen für einen leistungsfähigen Dienstleister zu schaffen, ohne das Budget gleich in den Anfangsjahren mit der Umsatzsteuer zu belasten.

Binnenmodernisierung

Die Binnenmodernisierung in Verbindung mit differenzierten make-or-buy-Entscheidungen auf der Basis einer aussagefähigen Kosten- und Leistungsrechnung und sukzessivem Abbau des gewerblichen Personals stellt eine praktikable, weit verbreitete Optimierungsmöglichkeit dar. Insofern eine zielgerichtete Anpassung der Personalstruktur auch unter Nutzung des TvÖD gelingt, ergeben sich hier messbare Potenziale zur Haushaltskonsolidierung.

Problematisch bleiben aber die erfahrungsgemäß innerhalb der Verwaltung schwierig zu realisierende Trennung von Auftraggeber und Auftragnehmer und die unzureichende Nutzung von Markt- und Wettbewerbselementen. Auch die Anpassung der Personalstruktur ist kurzfristig nicht zu leisten.

Fazit

Der beste Weg zur Modernisierung des kommunalen Straßenbetriebsdienstes wird in hohem Maße abhängig sein von den örtlichen Voraussetzungen der Kommune. Grundsätzlich erscheint zunächst die Ausgliederung in einen Regie- und Eigenbetrieb ein gangbarer Weg zu sein, um im ersten Schritt zu einer Modernisierung der Strukturen zu kommen, insbesondere im Hinblick die Trennung von Auftraggeber- und Auftragnehmerfunktionen und der damit einhergehenden Transparenzerhöhung. Zur Auslotung von möglichen Synergieeffekten sollte dabei auch die Zusammenlegung mit anderen gewerblichen Bereichen (insbesondere Grünflächenpflege, Straßenreinigung, ggf. Hausmeisterdienste) geprüft werden.

Zumindest für größere Städte besteht eine weitere Variante darin, in einem Pilotprojekt die Aufgaben einer einzelnen Straßenmeisterei für einen definierten Zeitraum ohne Personalüberleitung an einen privaten Anbieter zu übertragen. Der Vorteil des Verfahrens wird darin gesehen, dass die Auftraggeberrolle der Stadt erhalten bleibt und erste Erfahrungen mit einem privatisierten Straßenbetriebsdienst gewonnen werden können. ■