

Prof. Dr. Thorsten Beckers¹

*Technische Universität Berlin, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP),
Bereich Infrastrukturmanagement und Verkehrspolitik (IM-VP)*

**Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses
für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Sächsischen Landtags am 25.10.2016
zur Drucksache 6/4907 „Erhaltung der staatlichen Straßeninfrastruktur“
(Beratende Äußerung des Sächsischen Rechnungshofs)²**

- (1) *Vom Sächsischen Rechnungshof (SRH) wird in seiner „Beratenden Äußerung“ zur „Erhaltung der staatlichen Straßeninfrastruktur“ vom März (Drucksache 6/4907) die Position vertreten, dass für Investitionen im Erhaltungsbereich Mittel in Höhe der jährlichen Abschreibungen bereit zu stellen sein.³ Hierzu ist anzumerken, dass es grundsätzlich nur in sehr speziellen Konstellationen sinnvoll ist, auf diese Weise (also anhand der im Rechnungswesen ermittelten Abschreibungen) und damit nach einem so genannten „Top-Down-Ansatz“ die Finanzmittelbereitstellung zu planen bzw. durchzuführen. Dies ist vor allem in einer Situation der Fall, in der insbesondere die bei der Ermittlung der Abschreibungsbeträge zugrunde gelegten Annahmen hinsichtlich der Lebensdauer von Anlagen absolut korrekt sind (also die wirtschaftliche Lebensdauern den technischen Lebensdauern entsprechen) und die Altersstruktur des Anlagevermögens homogen ist.⁴ Diese Bedingungen werden in der Realität wohl niemals erfüllt sein und oftmals wird die reale Situation nicht nur geringfügig von diesen Bedingungen entfernt sein. **Vor diesem Hintergrund ist deutlich davon abzuraten, dass zukünftig vom Sächsischen Landtag bei der Finanzmittelbereitstellung für die Straßeninfrastruktur (und analog vom Sächsischen Staatsministerium für Wirtschaft,***

¹ Kontaktdaten von Thorsten Beckers: Tel.: 030-314-23243 / 0163-8479465, tb@wip.tu-berlin.de.

Angaben bezüglich meiner Person, die vor dem Hintergrund der Regelungen in Punkt II.4 des Ethikkodex des Vereins für Socialpolitik (VfS) (siehe <https://www.socialpolitik.de/De/ethikkodex> [abgerufen am 24.10.2016], Punkt II.4: „In wissenschaftlichen Arbeiten sind Sachverhalte zu benennen, die auch nur potentiell zu Interessenskonflikten oder Befangenheit des Autors/der Autorin führen könnten. Diese Regel soll nach Möglichkeit auch bei Veröffentlichungen in den Nicht-Fach-Medien angewandt werden.“) von Relevanz sein könnten, sind auf meiner Homepage (https://www.wip.tu-berlin.de/menue/kontakt_mitarbeiterinnen/prof_dr_thorsten_beckers/) enthalten. Im Übrigen sehe ich nicht, dass ich bei der Anfertigung dieser Stellungnahme als befangen gelten dürfte oder auch nur ansatzweise Interessenskonflikten ausgesetzt gewesen bin.

² Für kritische Hinweise bei der Erstellung dieser Stellungnahme danke ich Herrn Andrej Ryndin, der als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP) der TU Berlin tätig ist.

³ Beispielsweise empfiehlt der SRH auf S. 8 seiner Beratenden Äußerungen „... eine bedarfsgerechte und vermögenserhaltende Finanzausstattung zu gewährleisten“.

⁴ Vgl. dazu z.B. BECKERS ET AL. (2007, Abschnitt 6.1) und BECKERS ET AL. (2009, Abschnitt 3.2).

Arbeit und Verkehr (SMWA), dem Landesamt für Straßenbau und Verkehr (LASuV) und weiteren Akteuren bei den vorbereitenden Tätigkeiten hinsichtlich der Haushaltsaufstellung) der oben dargestellten Handlungsempfehlung des SRA gefolgt wird.⁵

Die Ermittlung langfristig sinnvoller (oder auch – „anders gesagt“ – „wirtschaftlicher“) Strategien für die Straßenerhaltung ist eine komplexe Aufgabe, bei dem vor allem auch der Bottom-Up-Ansatz angewendet werden sollte, bei dem auf Basis von (Detail-)Betrachtungen des Zustands einzelner Strecken und Bauwerken der Straßeninfrastruktur und langfristiger strategischer Überlegungen zur Erhaltung Budgetansätze kalkuliert werden.⁶ Es dürfte oftmals sinnvoll sein, nach dem Bottom-Up-Ansatz ermittelte Beträge mit den Beträgen abzugleichen, die nach dem Top-Down-Ansatz für die Erhaltung einzusetzen wären. Die Auseinandersetzung mit damit vorliegenden Diskrepanzen kann zu einem tieferen Verständnis der bei der Aufstellung und Implementierung von Erhaltungsstrategien zu berücksichtigenden Aspekte beitragen und zu einem Hinterfragen der bei den verschiedenen Ansätzen jeweils getroffenen Annahmen beitragen. Dies wird im Regelfall den Wissensstand der in die Erstellung von Budgetvorschlägen involvierten Personen verbessern und damit letztendlich zur Entwicklung besserer (im Sinne von wirtschaftlicherer) Erhaltungsstrategien beitragen.

- (2) *Die Entwicklung von Erhaltungsstrategien und Vorbereitung von Budgetentscheidungen des Parlaments zur Straßeninfrastrukturerhaltung, die auf ein langfristig wirtschaftliches Agieren ausgerichtet sind, stellt erhebliche Anforderungen an das Wissensmanagement.* In diesem Zusammenhang ist zunächst die **organisatorische Struktur des LASuV** mit Bezug zu Erhaltungsaufgaben von Relevanz, wobei auch die Einbindung der LiSt GmbH bzw. die Zusammenarbeit mit dieser von Bedeutung sein wird. Ferner ist auch die Zusammenarbeit mit den in die Wahrnehmung von Erhaltungsaufgaben umfangreich eingebundenen Landkreisen von Relevanz; dabei sollte ggf. auch die Aufgabenteilung zwischen LASuV und den Landkreisen kritisch geprüft werden. Weiterhin sind die **Datenerhebung und die „EDV-technischen Aktivitäten“** von Bedeutung. Zu diesen Aspekten können hier von mir keine konkreten Empfehlungen abgegeben werden, ich kann lediglich eine gründliche und transparente Auseinandersetzung mit diesen Aspekten anregen.

Auch wenn im Bereich der „EDV-Technik“ (insbesondere Einsatz eines Pavement Management Systems (PMS)) vermutlich Verbesserungspotentiale bestehen dürften, möchte ich doch deutlich darauf verweisen, dass am Ende die **Expertise von Mitarbeiter/innen** eine erhebliche Bedeutung für die Aufstellung von sinnvollen Erhaltungsstrategien sowie adäquaten Maßnahmen- und Budgetvorschlägen spielen dürfte, was auf die Bedeutung organisatorischer

⁵ An dieser Stelle sei auch angemerkt, dass auch von Unternehmen i.d.R. keinesfalls Investitionsentscheidungen hinsichtlich Erhaltungs- und Ersatzmaßnahmen direkt aus den Abschreibungsbeträgen im Rechnungswesen abgeleitet werden, u.a. aufgrund des regelmäßigen Auseinanderfallens der wirtschaftlichen und der technischen Lebensdauern. Vielmehr werden vielfach Investitionsentscheidungen nicht zuletzt auf Basis von (mehr oder weniger groben) (Detail-)Betrachtungen von Assets durchgeführt und dabei gerade Cash-Flow-Analysen eingesetzt.

⁶ Vgl. auch hierzu beispielsweise BECKERS ET AL. (2007, Abschnitt 6.1).

Aspekte, der **langfristigen Personalentwicklung** und Fragen der Aus- und Weiterbildung hinweist. Dabei ist sowohl Expertise hinsichtlich von Erhaltungsstrategien im Allgemeinen als auch „Vor-Ort-Kenntnisse“ zu den einzelnen Strecken-, Bauwerks- und Netzkonstellationen von Bedeutung.

- (3) **Eine langfristig sinnvolle Erhaltung der Straßeninfrastruktur erfordert nicht nur entsprechende fachliche Vorarbeiten sondern auch diese aufgreifende politische Beschlüsse zur Mittelbereitstellung in den einzelnen Haushaltsjahren (bzw. analog für zwei-Jahres-Perioden in „Doppelhaushalten“).** Derartige auf langfristige Wirtschaftlichkeit ausgerichtete Beschlüsse dürften wahrscheinlicher werden, wenn zunächst von der Exekutive die langfristige Erhaltungsstrategie transparent und nachvollziehbar dargelegt wird. Weiterhin dürfte ein partei- bzw. fraktionsübergreifender Konsens hinsichtlich der Bedeutung der Straßenerhaltung sehr förderlich für einen langfristig effizienten Mitteleinsatz sein.
- (4) Das LASuV ist derzeit nicht nur für den Straßenbau (und damit auch die Erneuerung) im Bereich der sächsischen Staatsstraßen sondern auch bei den Bundesfernstraßen zuständig.⁷ Sowohl vom SRH (in der Beratenden Äußerung zur Straßenerhaltung) als auch vom SMWA (gemäß Darstellungen des SRH in seiner Beratenden Äußerung) werden – genau wie auch in der vorliegenden Stellungnahme von mir – organisatorische Reformmaßnahmen in der staatlichen Straßenbauverwaltung thematisiert. Ich empfehle, bei derartigen Überlegungen auch die zu erwartenden bzw. zumindest denkbaren Veränderungen zu berücksichtigen, die sich aus dem **Beschluss der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 14. Oktober 2016 hinsichtlich der Verbesserung der Aufgabenerledigung im Bundesstaat** ergeben, der mit Bezug zu den Bundesfernstraßen die folgenden Aussagen enthält:

„Infrastrukturgesellschaft Verkehr

Reform der Bundesauftragsverwaltung mit Fokus auf Bundesautobahnen und Übernahme in die Bundesverwaltung (übrige Bundesfernstraßen opt out). Es soll eine unter staatlicher Regelung stehende privatrechtlich organisierte Infrastrukturgesellschaft eingesetzt und das unveräußerliche Eigentum des Bundes an Autobahnen und Straßen im Grundgesetz festgeschrieben werden. Dazu entsprechende Ermächtigungen in Art. 90 GG. Eckpunkte für Ausgestaltung sind festzulegen (u.a. Zeitplan, Regelungen in der Übergangsphase, Übergang von Personal- und Sachmitteln). Dabei sollen die Interessen der Beschäftigten hinsichtlich Status, Arbeitsplatz und Arbeitsort beachtet werden. Die Personalvertretungen werden eingebunden.“

Dieser Absatz des Beschlusses wird durch eine Protokollerklärung ergänzt („Protokollerklärung TH“):

„In der Ermächtigung des Art. 90 GG soll aus Sicht des Freistaats Thüringen geregelt werden, dass das unveräußerliche und vollständige Eigentum des Bundes an Autobahnen und Straßen sowie an der Infrastrukturgesellschaft Verkehr festgeschrieben werden soll. Zudem sollte hinsichtlich der Rechtsform der Infrastrukturgesellschaft neben der privatrechtlichen Form auch die Rechtsform einer Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) geprüft werden.“

⁷ Weiterhin sind die Kreise nicht nur in die Erhaltung der Staatsstraßen sondern auch der Bundesstraßen eingebunden.

Zitierte Literatur

- Beckers, T. / Hirschhausen, C. von / Klatt, J. P. / Winter, M. (2007): Effiziente Verkehrspolitik für den Straßensektor in Ballungsräumen: Kapazitätsauslastung, Umweltschutz und Finanzierung, Studie im Rahmen des Forschungsprogramms Stadtverkehr (FoPS) des BMVBS, Online-Veröffentlichung.
- Beckers, T. / Klatt, J. P. / Maerschalk, G. (2009): Organisationsmodelle für die Produktion und Finanzierung im Bereich der Bundesautobahnen – Eine ökonomische Analyse unter Berücksichtigung ingenieurwissenschaftlicher Erkenntnisse, Studie im Rahmen des von der Verkehrsforschung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) geförderten Projektes NEMO-BAB, Online-Veröffentlichung.