

Unterhaltung und Instandsetzung von Staatsstraßen bei den Landkreisen

Die Realisierung der in der Ausbau- und Erhaltungsstrategie definierten Ziele durch die Straßenbauverwaltung muss zeitnah beginnen.

Die wirksame Unterhaltung und Instandsetzung der Staatsstraßen setzt die kontinuierliche bedarfsgerechte Mittelbereitstellung auf Basis einer nach Netzklassen differenzierten Analyse voraus.

Die Straßenbauverwaltung hat darauf hinzuwirken, dass die Landkreise ein entsprechendes Unterhaltungs- und Instandsetzungsmanagement einführen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Unterhaltung und Instandsetzung sind wesentliche Bausteine im Lebenszyklus einer Straße und der zugehörigen Bauwerke. Eine Vernachlässigung dieser Aufgaben kann zur Beeinträchtigung der Dauerhaftigkeit sowie zur Verschlechterung des Straßen-/Bauwerkszustandes führen. Daher hat der SRH die Unterhaltung und Instandsetzung der Staatsstraßen durch die Landkreise geprüft.

2 Ausgangslage

- 2 Mit der Verwaltungs- und Funktionalreform 2008 wurden die betriebliche und bauliche Unterhaltung sowie die Instandsetzung von Staatsstraßen auf die Landkreise und Kreisfreien Städte übertragen. Fachaufsichtsbehörde ist das Landesamt für Straßenbau und Verkehr (LASuV).
- 3 Die Zuständigkeiten für die Erhaltung der Staatsstraßen stellen sich wie folgt dar:

| | | | | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|------------------|---------------------------------------------|
| ERHALTUNG | Betriebliche Erhaltung | Straßen | | Straßenbetrieb | Landkreise LASuV |
| | | Kontrolle systematische, turnusmäßige visuelle Überwachung | | | |
| | | Wartung systematische, turnusmäßige Pflege von Straßen/Straßenausstattung | | | |
| | Bauliche Erhaltung | Betriebliche Unterhaltung (Straßenunterhaltung) Maßnahmen nicht baulicher Art (z. B. Bankett mähen, Fahrbahn kehren) | | Straßenreparatur | |
| | | Bauliche Unterhaltung (Straßeninstandhaltung) örtlich-punktueller oder kleinflächiger Maßnahmen (z. B. Rissanierung, kleinflächige Flickarbeiten) | | | |
| | | Straßeninstandsetzung Wiederherstellen schadhafter Verkehrs- flächenbefestigungen bis 4cm Dicke | I1 – auf der Deckschicht (z. B. Oberflächenbehandlung, Dünnschichtbelag) | | |
| | | | I2 – an der Deckschicht (z. B. Hoch-/Tiefenbau der Deckschicht) | | |
| Straßenerneuerung vollständige Wieder- herstellung von Verkehrs- flächenbefestigungen und /oder ihrer Bestandteile | E1 – an der Decke (z. B. Hoch- oder Tiefenbau der Decke) | | | | |
| | E2 – an Tragschicht(en)/am Oberbau (z. B. Verstärkung, Tiefenbau einschließlich der Tragschichten) | | | | |

Quelle: Ausbau- und Erhaltungsstrategie 2030 (SMWA).

- 4 Der Freistaat Sachsen verfügt über ein Straßennetz mit einer Länge von rd. 4.500 km sowie rd. 3.900 Brücken und anderen Ingenieurbauwerken.
- 5 Im Zeitraum von 2005 bis 2017 hat sich die Verteilung in den Zustandsklassenbereichen im Bereich der Staatsstraßen nicht wesentlich verändert. Bei rd. zwei Dritteln des sächsischen Straßennetzes ist der Warnwert überschritten, ab dem ein Anlass zur intensiven Beobachtung gegeben ist. Bei mehr als 40 % der Staatsstraßen ist sogar der Schwellenwert

Rund 40 % der Staatsstraßen in schlechtem Zustand

überschritten, bei dessen Erreichen die Einleitung von baulichen oder verkehrsbeschränkenden Maßnahmen geprüft werden muss.

Ausbau- und Erhaltungsstrategie
Staatsstraßen 2030 soll Straßen-
zustand systematisch verbessern

- 6 Die Aufgaben der Unterhaltung und Instandsetzung stehen in Wechselwirkung mit den Maßnahmen der Fahrbahnerneuerung und des Ausbaus. Eine planmäßige und an einem Lebenszyklus orientierte Unterhaltung und Instandsetzung ist nur an einem strukturell intakten Straßennetz möglich.
- 7 Das SMWA hat die Ausbau- und Erhaltungsstrategie Staatsstraßen 2030 zum 01.01.2018 verbindlich eingeführt. Diese enthält netzklassenbezogene Dringlichkeitslisten, auf deren Basis die Straßenbauverwaltung mittelfristige und jährliche Erhaltungsbauprogramme aufzustellen und abzuwickeln hat. Systematische Fahrbahnerneuerungen und bedarfsgerechte zyklische Erhaltungsmaßnahmen sollen zu einer Zustandsverbesserung des Straßennetzes führen.
- 8 In der Ausbau- und Erhaltungsstrategie Staatsstraßen 2030 wird der erforderliche Investitionsbedarf aufgezeigt, um das Straßennetz schrittweise zu verbessern. Im Haushalt 2019/2020 stehen diese Mittel noch nicht zur Verfügung

3 Mittelbewirtschaftung

- 9 Die für die Unterhaltung und Instandsetzung im Haushalt (Epl. 07, Kap. 0706) unter Tit.Gr. 84 veranschlagten Mittel für Gemeinschaftsaufwand, betriebliche und bauliche Unterhaltung, Instandsetzung sowie Kfz und Ausstattung für den Betriebsdienst werden den Landkreisen zur Bewirtschaftung übertragen.
- 10 Maßstab für die Mittelverteilung bildet die dem jeweiligen Landkreis zugeordnete Netzlänge. Konkrete Leistungskennwerte des Betriebsdienstes sowie strukturelle Besonderheiten, bspw. der Straßenzustand, finden i. d. R. keine Berücksichtigung.
- 11 In den vergangenen Jahren kam es zu erheblichen Mittelumschichtungen innerhalb der Tit.Gr. 84. Obgleich die Mittelausstattung einzelner Titel ab dem Haushalt 2017/2018 neu justiert wurde, konnte noch keine treffsichere Zuordnung der Ausgabeermächtigungen zu den Bedarfen erreicht werden. Dies zeigen die erheblichen Umschichtungen im Haushaltsvollzug.
- 12 Die Landkreise haben die ihnen übertragenen Mittel gegenüber dem LASuV abzurechnen. Zum Zwecke dieser Abrechnung führen sie eine Leistungserfassung mittels des elektronischen PRO-UI-Betriebsdienstinformationssystem (PRO-UI) durch. Allerdings erfolgt im PRO-UI bislang nur eine streckenabschnittsgenaue Erfassung von Eigenleistungen. Fremdleistungen sind zwar betragsmäßig, nicht aber auf den jeweiligen Streckenabschnitt bezogen erfasst. Auch eine Verknüpfung mit den Daten zu Straßenzustand und Netzklasse aus der Zustandserfassung und -bewertung (ZEB) und der Straßendatenbank ist aufgrund abweichender Bezeichnung von Netzknotenabschnitten nicht ohne zusätzlichen Aufwand möglich.
- 13 Der Straßenbauverwaltung liegen also umfangreiche Daten vor, die grundsätzlich zur Steuerung und Optimierung der Unterhaltung und Instandsetzung herangezogen werden können. Jedoch muss die Aussagegenauigkeit von PRO-UI erhöht und die Verknüpfbarkeit verschiedener Datenbanken gewährleistet werden.

- 14 Die Straßenbauverwaltung sollte die Leistungen der Unterhaltung und Instandsetzung auf Basis der in PRO-UI sowie aus den ZEB vorliegenden Daten differenziert nach Netzklassen analysieren. Daraufhin könnte es geboten sein, die Mittelausstattung der Tit.Gr. 84 des Kap. 0706 anzupassen. Dabei sind die erforderlichen Leistungsmengen zu definieren und strukturelle Besonderheiten hinreichend zu berücksichtigen.
- Die vorliegenden Daten sollten differenziert nach Netzklassen analysiert und ggf. die Mittelausstattung angepasst werden
- 15 Die Titel der Tit.Gr. 84 sind vollumfänglich gegenseitig deckungsfähig.
- 16 Bei bedarfsgerecht veranschlagten Haushaltsmitteln führt jede Umschichtung im Rahmen der Deckungsfähigkeit zu einer Untererfüllung in einem anderen Aufgabenbereich. Andererseits ist eine begrenzte Flexibilität hinsichtlich schwer prognostizierbarer Einflüsse, wie Unwetter und Streugutbedarf, erforderlich.
- 17 Der SRH empfiehlt, die vollumfängliche gegenseitige Deckungsfähigkeit zu hinterfragen und diese ggf. der Höhe und der Wirkung nach zu beschränken.
- Die vollumfängliche gegenseitige Deckungsfähigkeit der Tit.Gr. 84 ist zu hinterfragen
- 4 Abstimmung zwischen Straßenbauverwaltung und Landkreisen**
- 18 Leitfaden für die Zusammenarbeit des LASuV und der Landkreise sind die Sächsische Straßenunterhaltungs- und -instandsetzungsverordnung (SächsStrUIVO) mit Abgrenzungskatalog sowie die entsprechenden Buchungsanweisungen.
- 19 Für die Feststellung der kurzfristigen Schadensentwicklung und der Priorisierung der geplanten Erneuerungsbedarfe werden jährlich gemeinsame Frühjahrsbefahrungen des Straßennetzes durchgeführt. Infolge des schlechten Straßenzustandes und einer schleppenden Abarbeitung von Erhaltungsmaßnahmen werden die dabei erstellten Maßnahmenlisten immer länger.
- 20 Zudem bemängeln die Landkreise die bisher fehlende Klarheit, welche Erneuerungsmaßnahmen das LASuV mittelfristig durchführt. Bauliche Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen sollen i. d. R. nicht an Straßenabschnitten ausgeführt werden, bei welchen in absehbarer Zeit eine Erneuerung geplant ist.
- 21 Im Mai 2019 übermittelte das SMWA das mittelfristige Erhaltungsbauprogramm 2019 bis 2022, auf dessen Grundlage das LASuV die Jahrescheiben für die Ausführung der Baumaßnahmen bildet.
- 22 Der SRH erwartet, dass eine Realisierung der in der Ausbau- und Erhaltungsstrategie beschriebenen Erhaltungsmaßnahmen zeitnah beginnt, damit eine ergebnisorientierte Unterhaltung und Instandsetzung der Staatsstraßen durch die Landkreise erfolgen kann.
- Mit den in der A+E-Strategie beschriebenen Erhaltungsmaßnahmen muss zeitnah begonnen werden
- 23 Im Gegenzug müssen sich die Landkreise zur vollumfänglichen Wahrnehmung aller ihnen obliegenden Aufgaben ebenfalls strategisch mit dem Unterhaltungsmanagement auseinandersetzen.
- 24 Im Abgrenzungskatalog der SächsStrUIVO erfolgt ausschließlich eine aufgabenmäßige Trennung zwischen Straßenbauverwaltung und Landkreisen. Für Teilleistungen wird auf die Leistungshefte für den Straßenbetriebsdienst des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) verwiesen. Hier erfolgt zwar eine Konkretisierung der auszuführenden Arbeiten. Quantitative Vorgaben finden sich jedoch nicht.

Im Hinblick auf eine ergebnisorientierte Unterhaltung und Instandsetzung sind quantitative Vorgaben zu leisten

25 Im Hinblick auf eine ergebnisorientierte Unterhaltung und Instandsetzung sollte die Straßenbauverwaltung darauf hinwirken, dass die Landkreise ein entsprechendes Management einführen. Hierzu hat die Straßenbauverwaltung quantitative Vorgaben zu leisten.

5 Folgerungen

26 Ziel muss es sein, durch klare Vorgaben eine hohe Qualität und Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung und Instandsetzung zu erreichen sowie die dafür erforderlichen Haushaltsmittel verlässlich zu veranschlagen.

6 Stellungnahmen

27 Das SMWA folgt in seiner Stellungnahme im Wesentlichen den Feststellungen des SRH.

28 Die teilweise zu geringe Mittelausstattung wurde auch im SMWA erkannt und im Rahmen der Abgabe der Voranschläge für den künftigen Doppelhaushalt eine deutliche Mittelanhebung in allen Haushaltstiteln beantragt. Aber auch bei der künftig geplanten strukturierten Mittelverteilung schließt es Umschichtungen, insbesondere für außergewöhnliche Ereignisse, nicht aus.

29 In seiner Stellungnahme teilt das SMWA mit, dass die Erfassung von Fremdleistungen auf Netzknotenabschnitten bereits jetzt möglich ist, von den Landkreisen jedoch unterschiedlich genutzt wird. Hier beabsichtigt das SMWA, mit einem Erlass eine einheitliche Regelung für alle Landkreise zu schaffen.

30 Die vom SRH empfohlene Änderung der Deckungsfähigkeit lehnt das SMWA ab und begründet dies mit dem Erhalt der Flexibilität bei unvorhergesehenen, nicht planbaren Ereignissen.

31 Das SMWA sei zudem bestrebt, die eigenen, fachlichen Zielvorgaben der A+E-Strategie umzusetzen. Es sieht jedoch einen wesentlichen Baustein in der Priorisierung durch den Haushaltsgesetzgeber, da mittelbedingt bereits jetzt ein erheblicher Verzug in der Umsetzung der mittelfristigen Bauprogramme eingetreten sei.

32 Die Einführung quantitativer Vorgaben gegenüber den Landkreisen wird angabegemäß mit der derzeitigen Überarbeitung des Leistungsheftes des BMVI erwartet, in dem Erfahrungswerte und Turnusse Berücksichtigung finden sollen.

7 Schlussbemerkung

33 Mit den vom SMWA angekündigten Regelungen werden wesentliche Forderungen des SRH erfüllt.

34 Aufgrund des bereits jetzt eingetretenen erheblichen Verzugs bei der Umsetzung des mittelfristigen Bauprogrammes 2019 bis 2022 sieht der SRH jedoch weiteren Handlungsbedarf.

35 Bezüglich der Deckungsfähigkeit bleibt der SRH bei seiner Feststellung, da er lediglich eine Reduzierung der derzeitigen Deckungsfähigkeit empfiehlt. Hierzu kann z. B. die Höhe eingeschränkt oder die Wirkung nur zugunsten/zulasten eines Haushaltstitels veranschlagt werden. Als grundlegende Voraussetzung sieht der SRH jedoch die bedarfsgerechte Mittelausstattung der einzelnen Haushaltstitel an.