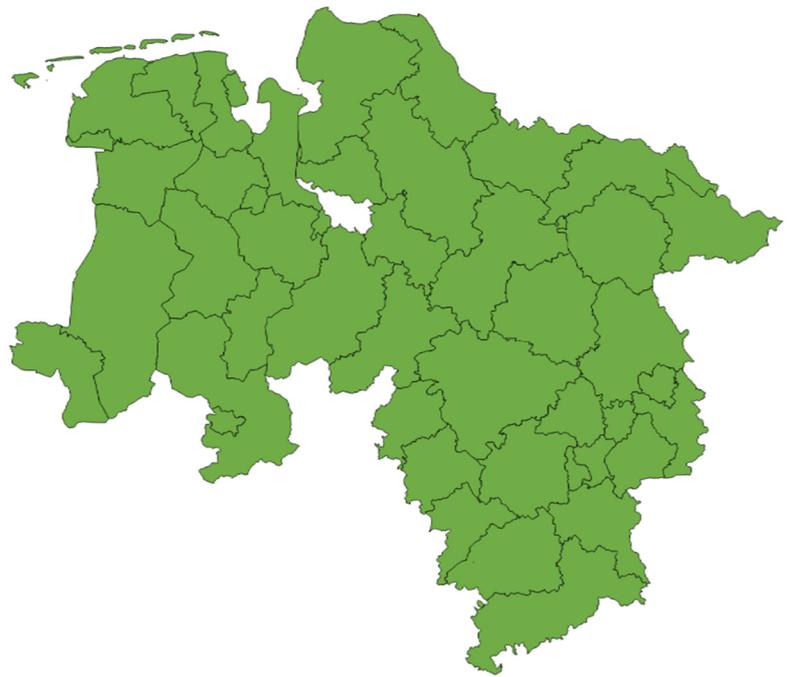


**Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs
- Überörtliche Kommunalprüfung -**



Kommunalbericht 2019



Niedersachsen

Übersandt an

- Nds. Landtag
- Nds. Landesregierung
- Nds. Landkreistag
- Nds. Städtetag
- Nds. Städte- und Gemeindebund

Herausgeberin:

Die Präsidentin des Nds. Landesrechnungshofs
Justus-Jonas-Str. 4
31137 Hildesheim
<http://www.lrh.niedersachsen.de>



Copyright

Die in diesem Bericht enthaltenen Texte, Grafiken und Tabellen unterliegen urheberrechtlichem Schutz und dürfen nur mit Einverständnis weiterverwendet werden. Die erstellten Karten basieren auf den Geobasisdaten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung 2018.

5.11 Erhaltungsplanung des kommunalen Straßenvermögens

– Systematisch vorgehen, Prioritäten setzen!

Eine vorausschauende Erhaltungsstrategie ist ein wichtiges Element, um trotz begrenzter Haushaltsmittel kommunales Straßenvermögen zu erhalten.

Basis hierfür ist eine systematische Erhaltungsplanung, die auf einer vollständigen und aktuellen Zustandserfassung und -bewertung aufbaut.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Prüfungserkenntnisse vergangener örtlicher Erhebungen zeigten, dass einzelne Kommunen nicht über aktuelle Zustandsdaten ihres kommunalen Straßenvermögens verfügten.⁶⁰ Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte deshalb im Rahmen ihrer Prüfung „Bilanzierung des Straßenvermögens im kommunalen Jahresabschluss“ ergänzend, wie die 16 Kommunen⁶¹ den Zustand ihres Straßenvermögens erfassten und bewerteten. Darüber hinaus erfasste die überörtliche Kommunalprüfung, welche Instrumente die Kommunen zur Erhaltung ihres Straßenvermögens einsetzten.

Bewirtschaftung kommunaler Straßen

Die Bewirtschaftung kommunaler Straßen ist vielschichtig und komplex. Damit die Kommunen die Haushaltsmittel für ihre Straßeninfrastruktur wirtschaftlich und sparsam einsetzen können, benötigen sie eine systematische Erhaltungsplanung. Für diese sind vollständige Bestandsdaten und regelmäßig aktualisierte Zustandsdaten unverzichtbar.

Bestands- daten pflegen

Die Kommunen führen Bestandsverzeichnisse für ihre kommunalen Straßen und Gehwege sowie für andere Straßenteile von Ortsdurchfahrten.⁶² Die Bestandsverzeichnisse enthalten bezüglich der Straßenabmessungen lediglich die Angabe der Straßenlänge in Metern. Darüber hinausgehende Informationen zur Breite bzw. zur Fläche fordert die Verordnung über die Bestandsverzeichnisse der Gemeindestraßen⁶³ nicht.

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte fest, dass vier der 16 Kommunen über keine Daten zu ihren Straßenlängen verfügten. Sie stellte weiterhin fest, dass bei weiteren neun Kommunen die Daten zu den Straßenlängen nur teilweise vorhanden waren. Häufig wurden neue Straßen nicht zeitnah berücksichtigt. Über Angaben zu Straßenflächen verfügten lediglich sieben der 16 Kommunen. Nur bei drei dieser sieben Kommunen lagen Angaben zu Straßenflächen für mindestens zwei Jahre vor, bei den übrigen vier Kommunen nur für das Jahr der Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik.

⁶⁰ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2017, „Bauliche Unterhaltung von Gemeindestraßen – Agieren statt reagieren“, Seite 37 ff.

⁶¹ Zu den einbezogenen Kommunen vgl. Fußnote 53.

⁶² § 3 GemStrVerzV ND i. V. m. § 1 Abs. 3 NStrG.

⁶³ GemStrVerzV ND.

Die Bestandsverzeichnisse sollten mindestens die Angaben zur Straßenlänge enthalten. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt ergänzend, die entsprechenden Breiten und damit die Flächen der Straßen zu erfassen und die Daten regelmäßig zu aktualisieren. Die Kenntnis der Straßenflächen in Verbindung mit den Straßenzustandsdaten ermöglicht es, benötigte Haushaltsmittel für die Straßenerhaltung treffsicherer abzuschätzen und bedarfsgerechter auf die reparaturbedürftigen Straßen zu verteilen.

Abhängig von der sich im jeweiligen Eigentum der Kommune befindlichen Straßenlänge liegt eine Datenverarbeitung in digitaler Form nahe. Hierdurch besteht unter anderem die Möglichkeit, die auf die Straße bezogenen Daten mit einem Geografischen Informationssystem (GIS) zu verknüpfen.

Für die Ermittlung des Zustands kommunaler Straßen empfehlen die Regelwerke der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (FGSV) in einem ersten Schritt auf Basis der Bestandsdaten die aktuellen Oberflächeneigenschaften mittels unterschiedlicher Zustandsgrößen, wie Spurrinnen (in mm) oder Flickstellen (in %), zu erfassen. In einem zweiten Schritt sind diese Zustandsgrößen in dimensionslose Zustandswerte (1,0 bis 5,0) zu überführen. Dadurch besteht die Möglichkeit, die Straßen abschnittsweise in verschiedene Zustandsklassen einzuteilen.

*Zustands-
daten
erfassen*

Die überörtliche Kommunalprüfung fand verschiedene Vorgehensweisen für die Erfassung und die Bewertung des Straßenzustands. Fünf Kommunen erfassten und bewerteten den Zustand ihrer Straßen in Anlehnung an die bestehenden Regelwerke des FGSV. Weitere sechs Kommunen bewerteten den Zustand der Verkehrsflächen nach eigens festgelegten Kriterien. Die übrigen fünf Kommunen hatten nach eigener Angabe kein System, welches die unterschiedlichen Zustände der Straßen bewertet. Die Kommunen nutzten zur Aufnahme des Zustands teilweise eigenes Personal oder beauftragten Ingenieurbüros.

Die Kommunen sollten den Zustand ihrer Straßen kennen und deshalb vollständig erfassen und regelmäßig aktualisieren. Die Regelwerke des FGSV empfehlen hier einen Zeitraum von ca. fünf Jahren. Damit eine Vergleichbarkeit der Daten möglich wird, sollte der Zeitraum, in dem die Erfassung stattfindet, nicht zu lange gewählt werden (z. B. zwei bis vier Monate). Das Instrument der regelmäßigen Streckenkontrolle aufgrund der Verkehrssicherungspflicht ist dazu nicht geeignet, da damit in der Regel nur punktuelle Schäden erfasst werden und nicht längere Straßenabschnitte. In Abhängigkeit der Größe des zu erfassenden Straßennetzes und der eigenen personellen Ressourcen kann eine Unterstützung durch ein Ingenieurbüro sinnvoll sein.

Im Anschluss an die Erfassung sind sämtliche Straßen nach nachvollziehbaren Kriterien zu bewerten. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, die allgemein anerkannten

Regelwerke des FGSV anzuwenden beziehungsweise sich daran zu orientieren. In kleineren Kommunen kann für die Zustandsbewertung auch ein vereinfachtes System zur Anwendung kommen. Empfehlenswert ist, ein einmal gewähltes System längerfristig anzuwenden. Nur dadurch haben die Kommunen die Möglichkeit, eine Verschlechterung des Zustands verlässlich und nachvollziehbar zu dokumentieren und durch geeignete bauliche Maßnahmen rechtzeitig gegenzusteuern.

Laut FGSV beinhaltet eine systematische Straßenerhaltung, auf die nachfolgend Bezug genommen wird, die Instandsetzung und die Erneuerung.⁶⁴

*Kosten
 schätzen,
 Maßnahmen
 priorisieren*

Betriebliche Erhaltung	Kontrolle	Umfang der Maß- nahme
	Wartung (Betriebliche Unterhaltung)	
Bauliche Erhaltung	Instandhaltung (Bauliche Unterhaltung)	
	Instandsetzung	
	Erneuerung	

Ansicht 26: Begriffssystematik der Straßenerhaltung; in Anlehnung an FGSV

Für die Bewirtschaftung kommunaler Straßen ist neben der baufachlichen Planung auch eine mindestens mittelfristige finanzielle Planung erforderlich. Entsprechend kann eine alleinige unterjährige oder maßnahmenbezogene Betrachtung diesen Anforderungen nicht gerecht werden. Die überörtliche Kommunalprüfung hat deshalb untersucht, wie die Kommunen eine längerfristige baufachliche und finanzielle Planung sicherstellen.

Fachlich sollten auf Basis der Zustandsdaten beziehungsweise Zustandsklassen Straßenabschnitte gleichen Zustands zu Maßnahmen zusammengefasst werden. Für die anschließende Priorisierung sind neben ingenieurtechnischen und wirtschaftlichen Grundsätzen vor allem kommunale Gegebenheiten nach objektiven Maßstäben mit zu berücksichtigen wie beispielsweise

- Baumaßnahmen von Ver- und Entorgern, die im Zuge der geplanten Erhaltungsmaßnahmen mit durchgeführt werden können,
- unterschiedlich hohe Verkehrsbelastungen und gegebenenfalls deren prognostizierte Entwicklung und
- unterschiedliche Anwohnerdichten im Bereich geplanter Maßnahmen.

⁶⁴ Empfehlungen für das Erhaltungsmanagement von Innerortsstraßen (E EMI) – Ausgabe 2012 des FGSV (Nr. 487).

Für die dringlichsten Maßnahmen ist eine Kostenschätzung aufzustellen, damit der Finanzbedarf für das jeweilige Haushaltsjahr beziffert werden kann. Sofern Haushaltsmittel nicht in ausreichender Höhe bereitgestellt werden können, sind die Maßnahmen auf mehrere Haushaltsjahre nach ihrer Priorität zu verteilen. Prioritätenlisten wurden überwiegend für ein Jahr erstellt und bilden somit den Zeitraum eines Haushaltsjahres ab. Lediglich zwei Kommunen gaben an, keine Prioritätenlisten zu führen.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, für die Straßenerhaltung eine Prioritätenliste mit einem mehrjährigen Planungshorizont zu erstellen. Diese sollten auf den vollständig ermittelten Straßenzuständen basieren. Dies führt im Ergebnis dazu, dass Haushaltsmittel für Erhaltungsmaßnahmen bedarfsgerechter eingesetzt werden können.

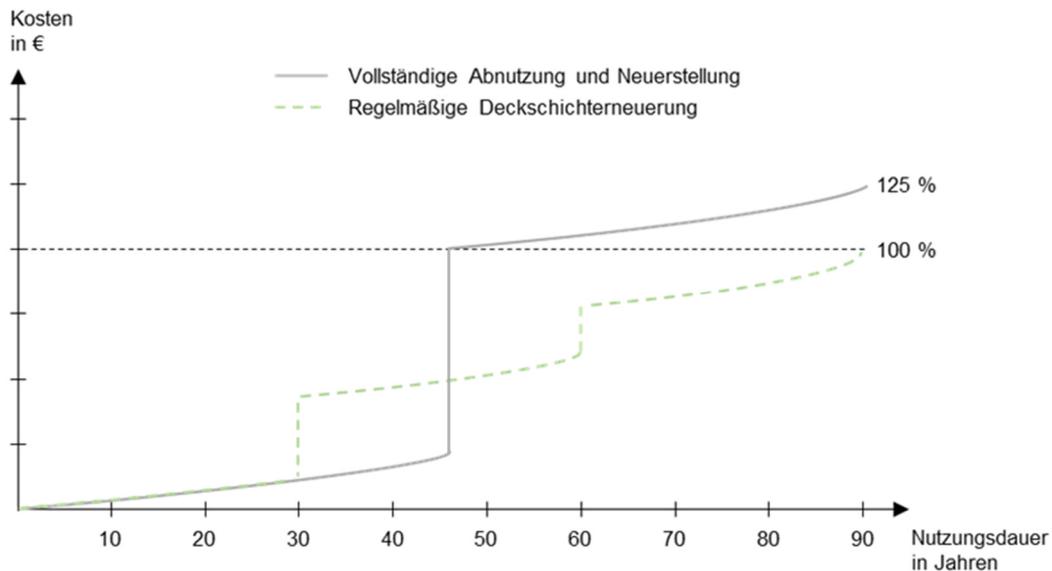
Die örtlichen Erhebungen ergaben, dass bei mehr als der Hälfte der 16 Kommunen eine langfristige, systematische Planung zur Erhaltung der kommunalen Straßen nicht stattfand.

Häufig fehlte eine systematische Erhaltungsplanung

Die bei einer größeren Zahl von Kommunen fehlenden systematischen Planungen veranlassen die überörtliche Kommunalprüfung, den Nutzen einer langfristigen Erhaltungsstrategie zu verdeutlichen:

In ihrem „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden“ weist der FGSV darauf hin, dass regelmäßige Instandsetzungsmaßnahmen (z. B. Deckschichtenerneuerung) bituminöser Straßen wirtschaftlicher seien als eine vollständige Abnutzung mit anschließender Neuerstellung der Gesamtbefestigung.⁶⁵

⁶⁵ Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden, Ausgabe 2004, FGSV 986, Blatt 3.



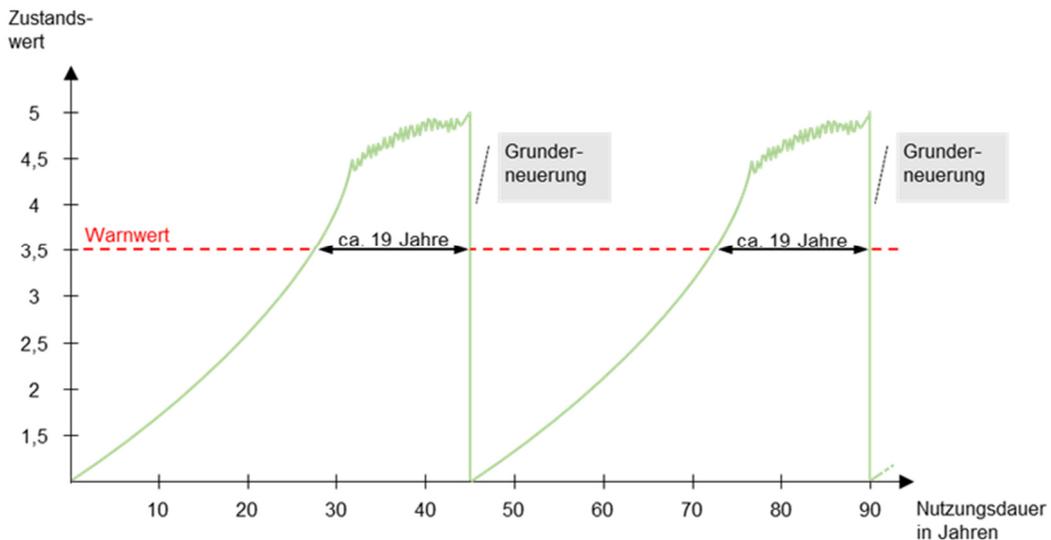
Ansicht 27: Kostenvergleich bei 90-jähriger Nutzung der Straße zwischen regelmäßiger Erneuerung der verschleißenden Deckschicht und konsequenter Abnutzung; in Anlehnung an FGSV

Diesen beiden, über 90 Jahre verglichenen Sanierungsmodellen liegen umfangreiche Berechnungen in Form messtechnischer Zustandserfassung und -bewertung zu Grunde.⁶⁶ Die folgenden Abbildungen verdeutlichen – sehr vereinfacht – die unterschiedlichen Vorgehensweisen.

Bei der ersten Variante (Ansicht 28) werden ab einer definierten Zustandsnote (hier: 4,5) einzelne Oberflächenschäden, wie z. B. Risse, immer wieder geflickt. Trotz dieser Maßnahmen kann durch eindringendes Wasser in Verbindung mit der Verkehrsbelastung der Unterbau geschädigt werden. Erst wenn durch diese Unterhaltungsmaßnahmen die Verkehrssicherheit nicht mehr gewährleistet werden kann, wird eine Grunderneuerung durchgeführt.

⁶⁶ Empfehlungen für das Erhaltungsmanagement von Innerortsstraßen (E EMI) – Ausgabe 2012 des FSGV (Nr. 487).

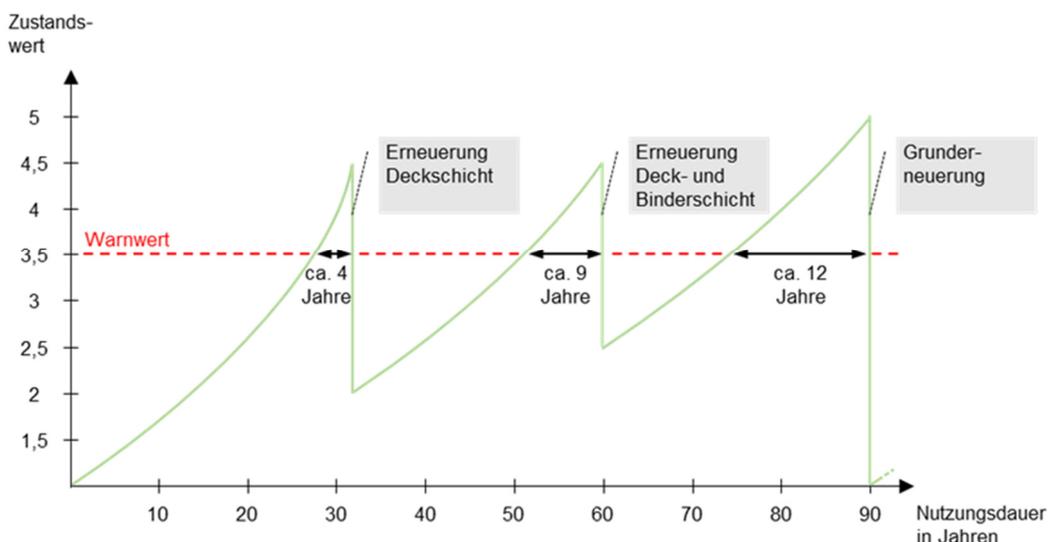
Erhaltungsstrategie „Bauliche Unterhaltung“



Ansicht 28: 45-jährige Nutzungsdauer im Falle einer konsequenten Abnutzung der Straße; Zustandswert 1 = neuwertig; 5 = abgängig; in Anlehnung an FGSV

Ansicht 29 zeigt eine alternative Vorgehensweise. Sobald der Zustand den kritischen Wert von 4,5 erreicht, wird bei dieser Variante bereits die vollständige Deckschicht bzw. Deck- und Binderschicht erneuert.

Erhaltungsstrategie „Instandsetzung“



Ansicht 29: 90-jährige Nutzungsdauer im Falle einer regelmäßigen Erneuerung der verschleißenden Deckschicht der Straße; Zustandswert 1 = neuwertig, 5 = abgängig; in Anlehnung an FGSV

Durch regelmäßige Erneuerung der verschleißenden Deckschicht bzw. Deck- und Binderschicht einer bituminösen Straße wird einer Schädigung des Unterbaus vorgebeugt. Der FGSV weist hierüber nach, dass der Warnwert von 3,5 bei dieser Variante 25 Jahre

überschritten wird. Die Straße befindet sich somit 13 Jahre länger in einem besseren Zustand als bei der ersten Variante. Gleichzeitig ist eine signifikante Kostenersparnis zu erwarten, da der Unterbau nicht aufwändig erneuert werden muss (vgl. Ansicht 27).

Empfehlung Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, derartige Maßnahmen- bzw. Wirtschaftlichkeitsvergleiche bei umfangreichen Straßensanierungen grundsätzlich vorzunehmen. Hierdurch könnten die vorhandenen, in der Regel begrenzten Haushaltsmittel nachhaltiger eingesetzt werden, um den größtmöglichen positiven Effekt für den Straßenzustand zu erreichen.

Fazit Eine langfristige Planung ermöglicht den Kommunen den Weg vom Reagieren auf Schäden hin zum Gestalten mit Handlungsoptionen. Ein noch konsequenteres Erhaltungsmanagement kann den effizienten Einsatz finanzieller Mittel mehr als bisher erhöhen und das kommunale Straßennetz auf ein besseres Zustandsniveau heben.