

Auszug aus dem Abschlussbericht Ramböll zu Aufgabenkritik Kreisstraßen

6.7 Fachdienst 551 Umweltrecht und Kreisstraßen

Der Landkreis Nienburg hat für die technische Verwaltung der Kreisstraßen (und Radwege an Kreisstraßen) im Kreisgebiet eine Verwaltungsvereinbarung mit der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (NLStBV) geschlossen. Während die allgemeine Verwaltung und die Regelung des Grundstücksverkehrs durch den FD 551 wahrgenommen werden, nimmt die NLStBV die Planung und Überwachung der Bauausführung sowie die laufenden Betriebs- und Unterhaltungsaufgaben einschließlich des Winterdienstes wahr. Das jährliche Budget in diesem Aufgabenbereich umfasst etwa 3 Mio. Euro: Für die Unterhaltung und Instandsetzung des Kreisstraßennetzes („Grundlast“) gibt der Landkreis jährlich etwa 1 Mio. Euro aus. Darüber hinaus investiert der Landkreis in sein Kreisstraßen- und Radwegenetz

durchschnittlich rund 2 Mio. Euro pro Jahr für Fahrbahnausbauten und den Neubau von Radwegen („Auflast“).²

Von den 37 Landkreisen Niedersachsens (exklusive der Region Hannover) nehmen 24 Landkreise die technische Verwaltung ihrer Kreisstraßen eigenständig wahr. 13 Landkreise haben, wie der Landkreis Nienburg, diese Aufgabe auf Basis einer Verwaltungsvereinbarung an die NLStBV übertragen.³ Von diesen 13 Landkreisen haben wiederum 3 Landkreise noch eigenes Personal für technische Leistungen; diese Form der Aufgabenwahrnehmung wird im Folgenden als Mischform zwischen eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung und Delegation der Aufgabe bezeichnet.

Vor diesem Hintergrund wurden im Zuge der Aufgabenkritik für den FD 551 folgende Arbeitspakete vereinbart:

- a) Optimierung der bestehenden Aufgabenwahrnehmung: Erhebung der Ist-Geschäftsprozesse an der Schnittstelle zwischen Landkreisverwaltung und NLStBV (Flussdiagramm) und Identifikation von Verbesserungspotenzialen
- b) Vergleich mit Alternativen der Aufgabenwahrnehmung in niedersächsischen Landkreisen: Welche Formen der Aufgabenteilung gibt es und wie hoch sind die dabei jeweils betreuten Umfänge an Kreisstraßen und Radwegen?

6.7.1 Optimierung der bestehenden Aufgabenwahrnehmung

Es wurden in der Diskussion der erhobenen Kern-Geschäftsprozesse vor allem die folgenden zwei Optimierungspotenziale diskutiert:

A) Zeitliche Straffung des Prozesses von der Freigabe der Haushaltsmittel bis zum Baubeginn, um Winterbaustellen zu vermeiden

In der gegenwärtigen Organisation des Prozesses kommt es vor, dass der Baubeginn teilweise erst Anfang September erfolgen kann. Zielsetzung soll es künftig sein, die durch Baumaßnahmen entstehenden Unannehmlichkeiten für Anrainer möglichst zu minimieren. Das Risiko von Vollsperrungen und lang andauernden Umleitungen während wetterbedingter Baustopps im Winter soll dabei durch die folgenden Maßnahmen verringert werden:

Unterstützung der Planfeststellungsbehörde

Da die planungsrechtliche Absicherung aktuell zu zeitlichen Engpässen im Prozessablauf führt, wird empfohlen zu prüfen, wie die gegenwärtig mit der planungsrechtlichen Absicherung betraute Teilzeitstelle unterstützt bzw. entlastet werden kann.

Frühere Mittelreservierung und -bereitstellung für Planungskosten, um die Bauphase langfristig und mit mehr Sicherheit platzieren zu können

Ziel ist es hierbei, die vor Baubeginn notwendigen Prozessschritte (Finanzierung und planungsrechtliche Absicherung der Maßnahme sowie Grunderwerbsverhandlungen) so frühzeitig zu beginnen, dass die Vergabe noch vor der Sommerpause und der Baubeginn spätestens zum 1. September des laufenden Jahres erfolgen können.

Im Fall von Verzögerungen: Vermeidung von Vollsperrungen an Winterbaustellen

Für den Fall, dass es während der Bauphase zu Verzögerungen kommt, die zu witterungsbedingten Baustopps im Winter führen, werden unter Abwägung der Belastung für Anrainer Maßnahmen zur Vermeidung von Vollsperrungen an Winterbaustellen entwickelt und dem Ausschuss für Kreisstraßen zur Prüfung vorgelegt. Solche Maßnahmen umfassen beispielsweise die Aufhebung der Verkehrsvollsperrung und provisorische Öffnung der Baustellen, um weiträumige Umfahrungen zu vermeiden. Eine weitere mögliche Maßnahme wäre der Verzicht auf die Eröffnung eines neuen Bauabschnitts, wenn kurz vor dem erwarteten Winterbeginn ein Bauabschnitt fertiggestellt wird. Da solche Maßnahmen zwar einerseits die baubedingten Belastungen für Anrainer senken, andererseits jedoch Dauer und Kosten der Baumaßnahme beeinflussen können, ist hier im Entscheidungsprozess eine Beteiligung der Politik anzustreben.

² http://www.lk-nienburg.de/portal/seiten/bau-und-unterhaltung-von-kreisstrassen-1000166-21500.html?s_sprache=de [22.7.2013]

³ Der Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2013, S. 36

Heraufsetzung von Wertgrenzen für die Beteiligung des Kreisausschusses am Vergabeverfahren

Zusätzlich verzögert wird der Prozess durch die Beteiligung des Kreisausschusses am Vergabeverfahren, sodass eine Möglichkeit zur zeitlichen Straffung des Prozesses auch in der Heraufsetzung von Wertgrenzen für dessen Beteiligung liegt (derzeit 50.000 €). Die Beteiligung an der Verabschiedung des Mehrjahresbauprogramms und des Jahresbauprogramms sowie die Vergabezustimmung stellen drei weitere Anlässe dar, an denen die Politik einbezogen wird.

B) Verbesserung des Berichtswesens in der Landkreisverwaltung über laufende Baumaßnahmen

Die Zielsetzung besteht hier darin, der Landkreisverwaltung und dem verantwortlichen Dezernenten die für eine effektive Wahrnehmung ihrer Bauherrenfunktion benötigten Informationen hinsichtlich der laufenden Baumaßnahmen zur Verfügung zu stellen.

Bauzeitenpläne

Künftig sind alle Fremdfirmen, die GVFG-Maßnahmen bzw. eigenfinanzierte Maßnahmen in einem Volumen von ≥ 500.000 € durchführen, zur Vorlage von Bauzeitenplänen zu verpflichten. Diese Pläne werden der Landkreisverwaltung vorgelegt. Die entsprechenden Balkenpläne müssen vor Maßnahmenbeginn eingereicht und laufend aktualisiert werden. Der Landkreisverwaltung sind die jeweils aktuellen Bauzeitenpläne einmal pro Quartal per Mail zuzusenden.

Bereitstellung der Baubesprechungsprotokolle

Die im Rahmen der regelmäßigen Baubesprechungen durch die NLStBV erstellten Protokolle werden dem FD 551 regelmäßig überstellt, von der Arbeitsebene geprüft und ggf. (anlassbezogen) an den zuständigen Dezernenten weitergeleitet.

Perspektivisch: institutionalisierter Informationsaustausch

Mit Blick auf die Zukunft könnten Intranet- bzw. Cloud-Lösungen für den institutionalisierten Informationsaustausch zwischen NLStBV und Landkreisverwaltung etabliert werden. Erste Ansätze und ihre technische Umsetzbarkeit werden derzeit bereits zwischen NLStBV und dem Landkreis Diepholz diskutiert.

C) Umgang mit erhöhtem Informationsbedarf der Bürger

Die Durchführung von Bürgerinformationen vor und während baulicher Maßnahmen ist eine freiwillige Leistung die zunehmend nachgefragt wird. Dieser Nachfrage nachzukommen kann für den Folgeprozess sehr sinnvoll sein – z. B. kann der Prozess der planungsrechtlichen Absicherung durch eine gute und frühzeitige Informationspolitik erheblich vereinfacht werden. Es ist jedoch festzustellen, dass die Vorbereitung und Durchführung von Informationsveranstaltungen den Einsatz personeller Ressourcen in nennenswertem Umfang erforderlich macht. Vor diesem Hintergrund sind folgende Maßnahmen zur Reorganisation von Informationen für die Bürger denkbar:

Bereitstellung von Informationen zu Bauvorhaben im Internet

Die Frage muss im Rahmen der allgemeinen e-Government-Strategie des Landkreises beantwortet werden. Es ist dabei zu beachten, dass die Einstellung und laufende Pflege von Bauinformationen im Internet einen hohen Aufwand und zusätzliche Anfragen von Bürgerseite generieren können. Vor diesem Hintergrund sind die Personal- und Sachkosten einer solchen Neuerung zunächst zu prüfen.

Erstellung eines Bauschildes mit wesentlichen Informationen zu baulichen Maßnahmen an Baustellen

Eine Information der Bürger durch innerhalb der Landkreis-Grenzen einheitlich gestaltete Bauschilder kann die bestehende Informationspolitik (wie etwa die Zusammenarbeit mit der lokalen Presse) sinnvoll ergänzen. Die Wahrnehmung „hier macht der Landkreis etwas für uns“ geht oft unter, weil in der Praxis nicht erkennbar ist, ob die Gemeinde oder der Landkreis Bauherr ist. Bei überschaubaren Kosten werden die Rahmendaten (Bauzeit, Ansprechperson etc.) offengelegt und Fragen können schnell geklärt werden.

6.7.2 Vergleich mit alternativen Formen der Aufgabenwahrnehmung in niedersächsischen Landkreisen

Für die Vergleichsdarstellung unterschiedlicher Formen der Aufgabenwahrnehmung und der dabei betreuten Umfänge an Straßenkilometern (und Radwegen) wurden Basisdaten des von Rambøll Management Consulting betreuten Kennzahlenvergleichs Kreisstraßen herangezogen und durch Angaben der NLStBV zu den mit ihr kooperierenden Landkreisen ergänzt. Zusätzlich wurden Angaben zu weiteren Landkreisen vom Dezernat 3 des Landkreises Nienburg zur Verfügung gestellt. Insgesamt konnte damit ein Überblick für 34 der 37 Landkreise Niedersachsens dargestellt werden. Dieser umfasst 21 der 24 Landkreise mit eigenständiger Aufgabenwahrnehmung sowie sämtliche 13 Landkreise, die eine Verwaltungsvereinbarung mit der NLStBV geschlossen haben (3 Landkreise mit Mischform, 10 Landkreise mit vollumfänglicher Delegation der technischen Verwaltung).

Die Vergleichsdarstellung zeigt, dass sich aus der rein zahlenmäßigen Betrachtung der Landkreise und der von ihnen betreuten Umfänge keine direkte Ideallösung für die Aufgabenwahrnehmung im Landkreis Nienburg ableiten lässt (vgl. unten stehende Tabelle). Es lässt sich empirisch keine Schwelle an Kreisstraßenkilometern bestimmen, ab der die eigene Aufgabenwahrnehmung die Option der Wahl ist. Vielmehr gibt es sowohl unter den Landkreisen, welche die technische Verwaltung selbst wahrnehmen, als auch unter jenen, die Verwaltungsvereinbarungen mit der NLStBV geschlossen haben, Landkreise mit sehr hohen und mit geringen Umfängen an zu betreuenden Straßenkilometern.

So nehmen sowohl der Landkreis Emsland (863 km Kreisstraßen) als auch der Landkreis Osterode am Harz (104,3 km) die technische Verwaltung eigenständig wahr. Ebenfalls weit auseinander hinsichtlich der betreuten Umfänge liegen der Landkreis Cloppenburg (348,8 km) und der Landkreis Friesland (163,6 km), die beide Verwaltungsvereinbarungen mit der NLStBV geschlossen haben. Allerdings ist festzuhalten, dass sämtliche verglichenen Landkreise, die mehr als 350 km Kreisstraßenlänge zu betreuen haben, über eigenes technisches Personal verfügen (entweder in Mischform oder eigener Aufgabenwahrnehmung). Der Landkreis Nienburg liegt mit 309,5 km Kreisstraßen unterhalb dieses Wertes.

Insgesamt legt die Vergleichsdarstellung der Basisdaten und Einschätzungen von Experten den Schluss nahe, dass die bestehende Struktur der Aufgabenwahrnehmung in den niedersächsischen Landkreisen keiner sachlichen Vorgabe folgt, sondern vielmehr historisch gewachsen ist. Dafür spricht auch die Tatsache, dass es seit Bestehen der Wahlmöglichkeit für die Organisation der technischen Verwaltung der Kreisstraßen stets die gleichen 13 Landkreise waren, die mit der NLStBV kooperiert haben.

Tabelle: Vergleichsdarstellung über Aufgabenwahrnehmung und betreute Umfänge

Landkreis	Länge Kreisstraßen in km	Länge Radwege in km	Technische Verwaltung durch
LK Emsland	863,0	761,0	Landkreis
LK Rotenburg	647,0	377,0	Landkreis
LK Osnabrück	644,6	344,7	Landkreis
LK Heidekreis	469,8	152,6	Landkreis
LK Cuxhaven	456,0	133,0	Landkreis
LK Uelzen	437,0	50,0	Landkreis
LK Harburg	425,0	300,0	Landkreis
LK Gifhorn	423,0	116,0	Landkreis
LK Northeim	420,8	31,4	Mischform
LK Aurich	400,0	230,0	Landkreis
LK Stade	380,9	261,8	Landkreis
LK Lüneburg	378,0	100,0	Landkreis
LK Diepholz	376,2	211,4	Mischform
LK Leer	376,0	217,0	Landkreis
LK Hildesheim	373,3	85,5	Mischform
LK Cloppenburg	348,8	270,1	NLStBV
LK Wolfenbüttel	312,9	64,9	Landkreis
LK Nienburg/Weser	309,5	106,3	NLStBV
LK Celle	303,7	149,4	Landkreis
LK Lüchow-Dannenberg	302,0		Landkreis
LK Göttingen	286,0	32,0	Landkreis
LK Schaumburg	281,0	125,0	NLStBV
LK Oldenburg	279,2	238,4	NLStBV
LK Grafschaft Bentheim	266,0	208,0	Landkreis
LK Vechta	253,2	208,9	Landkreis
LK Ammerland	246,0	180,0	NLStBV
LK Hameln-Pyrmont	239,0	58,0	NLStBV
LK Wesermarsch	235,0	79,0	NLStBV
LK Verden	230,0	140,0	Landkreis
LK Peine	203,0	109,1	Landkreis
LK Wittmund	172,0	97,0	NLStBV
LK Goslar	170,2	13,7	NLStBV
LK Friesland	163,6	102,9	NLStBV
LK Osterode am Harz	104,3	20,6	Landkreis
Durchschnitt gesamt	346,4	168,9	
Durchschnitt Landkreis	388,6	198,8	
Durchschnitt Mischform	390,1	109,4	
Durchschnitt NLStBV	244,4	127,0	

Derzeit gibt es verschiedene Ansätze, die Wirtschaftlichkeit der unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung systematisch zu untersuchen. Hier sind insbesondere die Einlassungen des Präsidenten des Niedersächsischen Landesrechnungshofes im Kommunalbericht 2013 sowie der Kennzahlenvergleich Kreisstraßen zu nennen.

Der Landesrechnungshof vergleicht vier niedersächsische Landkreise und argumentiert, dass die mit der NLStBV kooperierenden Landkreise sich durch die Übertragung der technischen Verwaltung wirtschaftliche Vorteile sichern, weil hier der Straßenbetriebsdienst für Bundes-, Landes- und Kreisstraßen aus einer Hand erfolgt. Damit reduzieren sich laut Landesrechnungshof im Straßenbetriebsdienst („Grundlast“) die unproduktiv gefahrenen Straßenkilometer (Leerfahrten) und damit auch die Kosten pro zu betreuendem Straßenkilometer.⁴ Aufgrund der geringen Anzahl der betrachteten Landkreise wird dieser Befund jedoch gegenwärtig kontrovers diskutiert und es sind weitere Untersuchungen zum Thema zu erwarten, denen hier nicht vorgegriffen werden soll.

⁴ Der Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofes, Kommunalbericht 2013, S. 37–38

Auch der seit dem Jahr 2010 durchgeführte Kennzahlenvergleich Kreisstraßen bietet für Fragen der Wirtschaftlichkeit zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine belastbare Datengrundlage. Während die für 2010 und 2011 übermittelten Daten als Testläufe zu betrachten sind, um eine einheitliche Methodik der Datenerhebung zu entwickeln, sind die Werte für 2012 noch nicht abgenommen.⁵ Hier sind perspektivisch jedoch Anhaltspunkte für eine differenzierte Wirtschaftlichkeitsbewertung zu erwarten, beispielsweise Kennzahlen zu

- verausgabten Mitteln in Unterhalt und Instandsetzung je km der zu unterhaltenden Kreisstraßen (K2.1),
- Ist-Aufwänden des Um- und Ausbaus je km der zu unterhaltenden Kreisstraßen (K2.4),
- den gesamten Personalkosten je km der zu unterhaltenden Kreisstraßen (K2.8) sowie
- den Gesamtkosten im Verhältnis zur Kreisstraßenlänge (K2.9).

Mit 19 Landkreisen, die für das Jahr 2012 Daten übermittelt haben, sind die hier zu erwartenden Werte als deutlich repräsentativer zu bewerten als die Untersuchung des Landesrechnungshofes; von einer umfassenden Vollerhebung ist aber auch hier nicht zu sprechen. So haben sich 2012 lediglich 4 der 10 Landkreise, welche die technische Verwaltung komplett an die NLStBV übergeben haben, am Kennzahlenvergleich beteiligt.⁶ Um hier zukünftig bevorzugten Zugang zu vergleichbaren Daten zu erhalten und somit die eigene Aufgabenwahrnehmung auf Basis einer guten Datengrundlage strategisch ausrichten zu können, wird dem Landkreis Nienburg die Beteiligung am Kennzahlenvergleich Kreisstraßen empfohlen.

Zusammenfassung

- Die gegenwärtige Zusammenarbeit zwischen FD 551 und NLStBV wird von den Beteiligten als gut bis sehr gut beschrieben. Zur weiteren Verbesserung dieser Form der Aufgabenwahrnehmung wurde ein Bündel an Maßnahmen erarbeitet.
- Hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit verschiedener Formen der Aufgabenwahrnehmung sind perspektivisch neue Erkenntnisse zu erwarten, auf deren Basis weiter reichende Überlegungen angestellt werden können.

⁵ Dies wird voraussichtlich im Oktober 2013 geschehen.

⁶ die Landkreise Cloppenburg, Friesland, Goslar und Oldenburg