



Prüfungsvermerk

über

die Querschnittsprüfung

der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Brandenburg

in ihrer Funktion als Straßenbaulastträger

Landkreis Teltow-Fläming

Tz.		Seite
1	Vorbemerkungen	3
2	Anlass und Ziel der Prüfung	4
3	Aufgabenwahrnehmung im Landkreis Teltow-Fläming	5
3.1	Struktur und Organisation	5
3.2	Daten und Zahlen	5
4	Straßenunterhaltung	6
4.1	Straßeninformationssystem	7
4.2	Streckenkontrollen	8
4.3	Baumschau und Baumkataster	8
4.4	Schadenersatzforderungen	9
5	Vergabe öffentlicher Aufträge	10
5.1	Beschaffung von Einsatztechnik und Material	10
5.2	Auftragsvergabe für Brückenprüfungen	11
6	Schlussbemerkungen	11

1 Vorbemerkungen

Straßen sind ein wichtiger Bestandteil unserer technischen Infrastruktur. Die gesellschaftlich gewünschte Mobilität der Bevölkerung geht einher mit einer stetig steigenden Belastung des Straßennetzes. Die steigende Verkehrsdichte sowie immer größere und schwerere Nutzfahrzeuge beschleunigen die Abnutzung der Straßen.

Die Straßen in einem befahrbaren und verkehrssicheren Zustand zu erhalten, stellt die Gebietskörperschaften vor große Herausforderungen, insbesondere angesichts immer knapper werdender Haushaltsmittel. Umso wichtiger ist ein wirtschaftlicher Einsatz der vorhandenen Ressourcen.

Die Wirtschaftlichkeit der Straßenbauverwaltung wird oft vereinfacht in Kosten je Betreuungs-km ausgedrückt. Da eine Straßenbauverwaltung jedoch in erheblichem Maße abhängig von kommunalen Haushalten bzw. darüber hinaus von Fördermitteln ist, birgt diese Betrachtung das Risiko, dass bei einer Betrachtung ohne Einbeziehung weiterer Vergleichsgrößen derjenige am „wirtschaftlichsten“ handelt, der die wenigsten Mittel je km zur Verfügung hat. Zudem ist die Ausgangslage in den einzelnen Landkreisen z.B. im Hinblick auf Topografie, Baumbestand, Netzlänge, Netzzustand und Ausbauzustand (z.B. Spurbreiten, Radwege) sehr unterschiedlich. Hinzu kommen besondere örtliche Beanspruchungen z.B. durch die Land- und Forstwirtschaft.

Dieser Ansatz besagt daher nur, wie viel Mittel für einen Kilometer Straße vom Träger der Straßenbaulast bereitgestellt und tatsächlich ausgegeben wurden. Für einen übergreifenden interkommunalen Vergleich wäre aber in jedem Fall der bautechnische Zustand aller in Trägerschaft befindlichen Straßenkilometer als Vergleichsgröße heranzuziehen. Dazu bedürfte es einer einheitlichen und über alle Straßenbauverwaltungen hinweg vergleichbaren Bewertungsmethode, welche die Ergebnisse in einer einheitlichen Bewertungsskala erfasst.

Für die Straßenbauverwaltung verbleibt daher der Ansatz einer möglichst wirtschaftlichen Verwendung der bereitgestellten Mittel.

Den rechtlichen Rahmen, der die Zuständigkeiten und Aufgaben der Gebietskörperschaften des Landes Brandenburg im Hinblick auf alle die Straßenbaulast betreffenden Belange regelt, bildet das Brandenburgische Straßengesetz (BbgStrG) in der Fassung vom 28. Juli 2009.

2 Anlass und Ziel der Prüfung

Die Enquete-Kommission 5/2 "Kommunal- und Landesverwaltung - bürgernah, effektiv und zukunftsfest - Brandenburg 2020" hatte die Landesregierung gebeten, eine vertiefende Betrachtung der effizienten und effektiven Aufgabenwahrnehmung im Bereich Straßenwesen vorzulegen.

Dem kam die Landesregierung nach und beauftragte unter Federführung des Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft (MIL) zwei Gutachter, welche bereits Vorarbeiten zur Frage der Kommunalisierung von Landesaufgaben geleistet haben, mit der Erstellung einer vertiefenden Betrachtung.

Die vertiefende Betrachtung der Aufgabenwahrnehmung im Bereich Straßenwesen wurde als Gutachten mit dem Titel „Die Zukunft der Straßenbauverwaltung in Brandenburg“¹ am 11. April 2013 vorgelegt.

Dabei beziehen sich die Gutachter weitgehend auf die Landesstraßenbauverwaltung. Soweit die Straßenbaulast der Landkreise und kreisfreien Städte tangiert wurde, fußt die Datenbasis auf einer Erhebung mittels Fragebogen, der an die Landkreise und kreisfreien Städte versandt wurde.

Im Gutachten kommt zum Ausdruck, dass alle Landkreise und kreisfreien Städte nach dem Brandenburgischen Straßengesetz (BbgStrG) zwar dieselben Aufgaben haben, jedoch in der Art der Umsetzung im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung erhebliche Unterschiede bestehen. So bestehen in einigen Landkreisen Bauhöfe bzw. Straßenmeistereien mit entsprechendem Fachpersonal und Technik, welche sämtliche Tätigkeiten selbst ausführen. In anderen Landkreisen werden dagegen alle Leistungen an Drittanbieter vergeben und es werden keine eigenen Kapazitäten, mit Ausnahme der Auftragsüberwachung und Abrechnung, vorgehalten.

Das KPA möchte mit der Prüfung die Struktur und Aufgabenerledigung der Straßenbauverwaltung in den Landkreisen und kreisfreien Städten in Bezug auf ihre Wirtschaftlichkeit analysieren und den Fokus insbesondere auf den Bereich Betrieb und Unterhaltung richten.

Der Prüfungszeitraum erstreckt sich auf die Jahre 2011 bis 2013.

¹ Prof. Dr. Jörg Bogumil, Dipl.-Verw.wiss. Falk Ebinger: Zukunft der Straßenbauverwaltung in Brandenburg; Möglichkeiten einer effizienten und effektiven Aufgabenwahrnehmung im Straßenwesen; Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft vom 11.04.2013

3 Aufgabenwahrnehmung im Landkreis Teltow-Fläming

Im Landkreis Teltow-Fläming ist die Kreisstraßenmeisterei mit der Wahrnehmung des Betriebsdienstes und der Unterhaltung der Kreisstraßen betraut. Die mit dem Bau von Kreisstraßen zusammenhängenden Aufgaben werden im Landkreis vom Sachgebiet Straßenwesen des Dezernates IV wahrgenommen.

3.1 Struktur und Organisation

Die Kreisstraßenmeisterei des Landkreises Teltow-Fläming ist als Sachgebiet dem Dezernat IV zugeordnet und nutzt eine Liegenschaft in Luckenwalde. Dem Leiter der Kreisstraßenmeisterei sind alle Straßenwärter, Straßenunterhalter und weitere Mitarbeiter am Standort direkt unterstellt.

Für die Verwaltung der Kreisstraßen, für Planung, für Projektbetreuung und für die Prüfung der Brückenbauwerke sind im Sachgebiet Straßenwesen fünf Mitarbeiter verantwortlich.

3.2 Daten und Zahlen

Mit Stand vom 01. Januar 2014 hat das Netz der Kreisstraßen, für das die Kreisstraßenmeisterei des Landkreises Teltow-Fläming und das Sachgebiet Straßenwesen verantwortlich zeichnet, eine Länge von 199,119 km. Neben den Straßen sind eine Reihe von Entwässerungsanlagen, Gräben, Mulden und Bankettbereichen, welche zu den Straßen gehören, sowie 29 Brückenbauwerke/Straßendurchlässe an Kreisstraßen und elf Brückenbauwerke/Straßendurchlässe am Flaeming-Skate instand zu halten. Des Weiteren befinden sich 66,490 km straßenbegleitende Radwege im Zuständigkeitsbereich der Kreisstraßenmeisterei. Die Kreisstraßen und Radwege werden darüber hinaus durch Gehölze und insgesamt ca. 22.000 Bäume begrenzt.

Eine Besonderheit stellt der Flaeming-Skate dar, der sich mit Stand zum 01. Januar 2014 über eine Gesamtlänge von 255,103 km erstreckt. In der Straßenbaulast des Landkreises befinden sich 205 km davon. Die Pflege und Unterhaltung dieses Streckennetzes obliegt der Kreisstraßenmeisterei.

Das KPA hat bei seinen Voruntersuchungen festgestellt, dass zur Personalbemessung im Bereich der Straßenunterhaltung häufig die Vergleichsgröße „Straßen-km pro Straßenwärter“ Anwendung findet. Dafür hat der Länderfachausschuss „Straßenunterhaltung- und Betriebsdienst“ (LFA) im Jahr 1995 im Konzept „Straßenmeisterei 2000“ einen Wert von ca. 10 km pro Straßenwärter empfohlen.

Nachfolgende Übersicht zeigt die Entwicklung des Personalbestandes der Kreisstraßenmeisterei im Zeitraum von 2011 bis 2013.

Entwicklung des Personalbestandes im Zeitraum von 2011 bis 2013			
	2011	2012	2013
Verwaltung KSM	1	1	1
Streckenwärter	2	2	2
Straßenunterhalter	8	8	8

Von acht Straßenunterhaltern sind zwei Mitarbeiter permanent mit Aufgaben auf den Strecken des Flaeming-Skate betraut.

Zwei weitere der Kreisstraßenmeisterei zugeordnete Mitarbeiter führen ausschließlich Tätigkeiten an kreiseigenen Liegenschaften durch. Bei Abwesenheit werden sie durch die Straßenunterhalter ersetzt.

Eine Einordnung in die Empfehlung des Länderfachausschuss „Straßenunterhaltung- und Betriebsdienst“ als Vergleichsgröße würde somit im Falle des Landkreises Teltow-Fläming zu einem verzerrten Bild führen und unterbleibt deshalb.

4 Straßenunterhaltung

Die Kreisstraßenmeisterei führt im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit ausgesuchte Wartungs-, Reparatur- und Pflegearbeiten an und auf den Kreisstraßen, an dem Landkreis gehörenden straßenbegleitenden Radwegen sowie auf dem gesamten Flaeming-Skate aus.

Dazu zählen insbesondere die Beseitigung von Wildwuchs, die Reinigung der Regenein- und –ausläufe, die Baum- und Heckenpflege, Schlaglochflickungen, Straßenbeschilderung und die Farbgebung von Brückenbauwerken. Baumfällungen sowie die Mahd an den Kreisstraßen und den straßenbegleitenden Radwegen werden seit längerer Zeit extern von Unternehmen durchgeführt. Gleiches trifft ab dem Jahr 2014 für die Mahd am Flaeming-Skate sowie für Bankettfräsarbeiten zu.

Den Winterdienst führt die Kreisstraßenmeisterei komplett nur auf den dem Landkreis gehörenden straßenbegleitenden Radwegen durch. Auf dem Flaeming-Skate werden im Winter nur diejenigen Strecken, die als Schulwege deklariert sind, geräumt. Der Winterdienst auf den Kreisstraßen wird von externen Unternehmen durchgeführt.

Zur Durchführung der Straßenunterhaltungsarbeiten nutzt die Kreisstraßenmeisterei neben der Liegenschaft in Luckenwalde auch eine Reihe von Fahrzeugen, Maschinen und Geräten, welche das KPA im Rahmen seiner Erhebungen in Augenschein genommen hat.

Als Liegenschaft dient der Kreisstraßenmeisterei ein am Stadtrand von Luckenwalde gelegenes Grundstück mit Garagen und Aufenthaltsräumen. Ein Großteil des Fuhrparks ist geleast und befindet sich deshalb in einem sichtbar sehr guten Zustand.

4.1 Straßeninformationssystem

Die Träger der Straßenbaulast haben gem. § 9 Abs. 1 BbgStrG nach ihrer Leistungsfähigkeit die Straßen in einem den regelmäßigen Verkehrsbedürfnissen genügenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern, umzugestalten oder sonst zu verbessern.

Grundlage für die Planung und die Unterhaltung sind jedoch detaillierte Informationen über den Zustand der Kreisstraßen.

Im Landkreis Teltow-Fläming existiert derzeit keine Straßenzustandsanalyse sowie ein darauf basierendes Straßeninformationssystem. Die letzten Befahrungen zur Dokumentation des Kreisstraßennetzes, aus denen noch Videomaterial vorhanden ist, stammen aus dem Jahr 1996. Die aktuellen Zustandsinformationen basieren auf einer Befahrung von Mitarbeitern des Sachgebietes Straßenwesen und der Kreisstraßenmeisterei, welche zumeist im Herbst eines jeden Jahres durchgeführt wird. Resultat ist dann eine Prioritätenliste für anstehende Investitionen sowie für Instandsetzungsmaßnahmen.

B 1: Das KPA stellt fest, dass ein Straßeninformationssystem, welches aktuelle Informationen über den Zustand der einzelnen Kreisstraßen liefern könnte, im Landkreis nicht existiert.

Dem Landkreis ist dieses Defizit bereits seit langer Zeit bewusst. Bisherige Bemühungen ein derartiges System zu implementieren, sind in der Vergangenheit sowohl an personellen wie finanziellen Engpässen gescheitert.

Nunmehr hat die zuständige Fachabteilung wiederum damit begonnen, ein EDV-gestütztes Straßeninformationssystem aufzubauen. Das KPA hat empfohlen, sich mit einem bereits geprüften Landkreis in Verbindung zu setzen, der ein solches System sachgerecht nutzt.

4.2 Streckenkontrollen

Seitens der Kreisstraßenmeisterei finden in einem überwiegend wöchentlichen Turnus Streckenkontrollen auf den Kreisstraßen und den straßenbegleitenden Radwegen, nicht jedoch auf dem Flaeming-Skate statt. Diese werden von den Mitarbeitern so durchgeführt, dass sie kleinere Mängel nach Möglichkeit sofort beheben können. Die Dokumentation und Abrechnung erfolgt auf selbst entwickelten Tagesberichtsprotokollen.

Diese Tagesberichtsprotokolle dienen als Grundlage sowohl für die interne Abrechnung ausgeführter Arbeiten als auch die Planung weiterer Maßnahmen.

Eine Dienstanweisung über die Durchführung von Streckenkontrollen, in denen die inhaltliche Ausgestaltung und die zeitlichen Intervalle festgelegt sind, existiert nicht.

H 1 Das KPA empfiehlt den Erlass einer Dienstanweisung zur Durchführung von Streckenkontrollen.

4.3 Baumschau und Baumkataster

Im Landkreis Teltow-Fläming erfolgt mindestens einmal jährlich, meist im Frühjahr eine Baumkontrolle. Die Federführung obliegt dem Sachgebiet Straßenwesen. Teilnehmer sind regelmäßig auch Mitarbeiter der Kreisstraßenmeisterei sowie des Umweltamtes als Untere Naturschutzbehörde.

Eine verpflichtende, länderübergreifende Handlungsanleitung, wie oft und in welchem Umfang die Bäume zu kontrollieren sind, existiert nicht.

Orientierung bietet hier die sog. FLL-Baumkontrollrichtlinie der Forschungsgesellschaft Landschaftsbau Landschaftsentwicklung e.V., die aus 32 Berufs- und Fachverbänden besteht und bereits seit 1978 in vielen wichtigen Arbeitsbereichen von Landschaftsbau und Landschaftsentwicklung Regelwerke erarbeitet. Diese werden regelmäßig auf der Grundlage neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse und praktischer Erfahrungen überprüft und bei Bedarf auch kurzfristig überarbeitet.

Die FLL-Baumkontrollrichtlinie orientiert sich an der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes und gilt für Bäume, die aus Gründen der Verkehrssicherungspflicht kontrolliert werden müssen. Während verschiedene Oberlandesgerichte eine zweimalige Kontrolle pro Jahr befürworten, lässt der BGH die Frage des Intervalls offen. Er führt vielmehr aus, dass Umfang und Häufigkeit von Baumkontrollen im Wesentlichen von mehreren Faktoren abhängig sind. Dies sind insbesondere die Sicherheitserwartung des

Verkehrs/ Verkehrslage, der Zustand des Baumes, der Standort und Veränderungen im Baumumfeld sowie Baumart, Entwicklungsphase und Alter des Baumes.

Grundvoraussetzung ist die Kenntnis all dieser Einflussfaktoren. Diese erscheint im Landkreis Teltow-Fläming durch das fehlende Baumkataster nicht gegeben.

Die Durchführung von Baumkontrollen erfolgt zwar regelmäßig und orientiert sich nach Auskunft der zuständigen Mitarbeiterin des Sachgebietes Straßenwesen an der sog. FLL-Baumkontrollrichtlinie; eine schriftlich fixierte Dienstanweisung, welche die inhaltliche Ausgestaltung und die zeitlichen Intervalle festlegt, existiert allerdings nicht.

B 2 Das KPA empfiehlt die Einführung und Pflege eines Baumkatasters, sowie den Erlass einer Dienstanweisung zu Umfang und Häufigkeit von Baumkontrollen.

4. 4 Schadenersatzforderungen

Aufgabe der mit dem Bau und der Unterhaltung sowie der Erhaltung der Straßen betrauten Bediensteten ist es, im Rahmen ihrer Amtspflichten in Ausübung hoheitlicher Tätigkeit die Verkehrssicherheit auf den Kreisstraßen zu gewährleisten (§ 10 Abs. 1 BbgStrG).

Der Landkreis wird daher auch mit Schadenersatzforderungen von Verkehrsteilnehmern bzw. Anliegern von Kreisstraßen konfrontiert. Diese betreffen im Allgemeinen überwiegend Forderungen auf Schadenersatz durch Straßenschäden, aber auch Forderungen aus der mutmaßlichen Beschädigung von Fahrzeugen durch Straßenbäume und in Folge von Baumaßnahmen. Die entsprechenden Anzeigen werden vom Hauptamt des Landkreises an den Versicherer, den Kommunalen Schadenausgleich (KSA) weitergeleitet. Das zuständige Sachgebiet nimmt gegebenenfalls zu Rückfragen Stellung.

Eine Information des Hauptamtes an das Sachgebiet Straßenwesen über den Ausgang der Verfahren erfolgte nur in Fällen einer Schadensregulierung durch den Versicherer.

In den Jahren 2004 bis 2014 gingen im Landkreis insgesamt 16 Anträge auf Schadenersatz aus vermeintlichen Verkehrssicherungspflichtverletzungen ein. In drei dieser Fälle hatte der Versicherer infolge tatsächlicher Verkehrssicherungspflichtverletzungen Schadenersatz zu leisten. Die Fälle entstammen den Jahren 2010 (Sachschaden), 2011 und 2012 (jeweils Körperschaden/Fläming-Skate). Insgesamt wurden rd. 5.300 € an Schadenersatzleistungen an die Anspruchsteller gezahlt. Der Fall aus dem Jahr 2010 wurde vor dem Landgericht entschieden.

H 2 Das KPA regt an, dass das Sachgebiet Straßenwesen regelmäßig die Gründe für Schadenersatzforderungen analysiert.

Das KPA hält eine Kenntnis über den Grund von Schadenersatzforderungen im Sachgebiet Straßenwesen für dringend angezeigt, um ggf. mögliche Gefahrenpotenziale zu analysieren und zu verringern.

5 Vergabe öffentlicher Aufträge

Die rechtlichen Grundlagen zur Vergabe von Lieferungen und Leistungen ergeben sich grundsätzlich aus dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV) i. V. m. der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL) bzw. Bauleistungen (VOB) in der jeweils gültigen Fassung sowie der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHV), und ab dem Jahr der Umstellung auf die Doppik aus der Kommunalen Haushalts- und Kassenverordnung (KomHKV).

Im Landkreis Teltow-Fläming werden Auftragsvergaben durch die Ämter selbst durchgeführt. Die Verfahrensweise ist in der Dienstanweisung über das Vergabeverfahren in der Fassung vom 14. Mai 2012 geregelt.

5.1 Beschaffung von Einsatztechnik und Material sowie Leistungsvergabe

Insbesondere zur Sicherstellung der laufenden Straßenunterhaltung hält der Landkreis in der Kreisstraßenmeisterei verschiedenste Fahrzeuge sowie Anbautechnik vor. Darüber hinaus sind Leistungen an externe Firmen zu vergeben und ggf. Arbeitsmaterial zu beschaffen.

Das KPA hat im Rahmen seiner örtlichen Erhebungen einzelne Beschaffungsvorgänge für den Zeitraum der Jahre 2011 bis 2013 geprüft.

Alle Vergabeverfahren wurden entsprechend den geltenden Wertgrenzen durchgeführt bzw. Abweichungen nachvollziehbar begründet. Die Vergabeunterlagen waren nachvollziehbar dokumentiert und mit Vergabevermerken versehen.

Das KPA stellte jedoch bei der Prüfung der Vergabe von Dienstleistungen fest, dass diese Verträge oftmals nur über einen Zeitraum von nicht länger als zwei Jahren geschlossen wurden, was einen erheblichen Verwaltungsaufwand nach sich zog. Das KPA weist daher auf die Möglichkeit zum Abschluss von Rahmenverträgen über einen längeren Zeitraum hin, welche durchaus auch mit anfänglichen Probezeiten versehen sein können.

5.2 Auftragsvergabe für Brückenprüfungen

Zur Erhaltung der Verkehrssicherheit gehört auch die regelmäßige Prüfung von Brückenbauwerken an den Kreisstraßen.

Die Prüfungsleistungen werden vom Bauamt des Landkreises jährlich an ein Ingenieurbüro vergeben. Die Auftragsvergabe an das aktuelle Ingenieurbüro erfolgte im Ergebnis einer öffentlichen Ausschreibung im Jahr 2012. Das Gesamtauftragsvolumen umfasst jährlich rd. 10.000 €.

6 Schlussbemerkungen

Unter Berücksichtigung des Flaeming-Skate ergibt sich mit derzeit ca. 472 km das längste Netz an Kreisstraßen und Radwegen eines Landkreises im Land Brandenburg.

Insbesondere der Flaeming-Skate stellt jedoch hohe Ansprüche an die Verkehrssicherungspflicht, was einen erheblichen Aufwand an Pflege, Unterhaltung und Erhaltung erfordert. Ob die personelle Situation der Kreisstraßenmeisterei dem gerecht wird, sollte geprüft werden.

Darüber hinaus stellen das fehlende Straßeninformationssystem sowie ein nicht vorhandenes Baumkataster Defizite bei der Aufgabenerfüllung des Landkreises als Baulastträger dar.

Schlinkert