

Antwort des Senats auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD

Standards im Straßen- und Wegebau gehören auf den Prüfstand

**Antwort des Senats
auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD
vom 10. Oktober 2016**

„Standards im Straßen- und Wegebau gehören auf den Prüfstand“

Die Fraktion der SPD hat folgende Kleine Anfrage an den Senat gerichtet:

„Bremen befindet sich nach wie vor in einer extremen Haushaltsnotlage. Um Gestaltungsspielräume für eine sozial gerechte und standortfördernde Politik zu schaffen, müssen Wege gefunden werden, staatliche Leistungen möglichst kostengünstig zu erbringen. Dazu gehören Verfahren der Vereinfachung von Arbeitsabläufen ebenso wie ein möglichst geringer Personaleinsatz und die Verwendung moderner Techniken und IT.

Das muss auch im Straßen- und Radwegebau, der in Bremen durch das Amt für Straßen und Verkehr (ASV) verantwortet wird, gelten.

Um in diesem Bereich Kosten für die Erstellung öffentlicher Verkehrsräume zu reduzieren, müssen derzeit geltende Standards und Vorgaben überprüft und dabei nach Möglichkeiten gesucht werden, diese Baustandards – zumindest für einen begrenzten Zeitraum bei Einhaltung der Verkehrssicherungspflicht - abzusenken. Bremische Gesetze, Vorschriften und interne Regelungen sollten dahingehend untersucht werden, wo Ausbaustandards und Straßenquerschnitte entsprechend der Straßenfunktion – das gilt auch für Nebenanlagen, das Straßenbegleitgrün und zu verwendende Materialien – vereinfacht bzw. reduziert werden können.

Vor diesem Hintergrund fragen wir den Senat:

1. Nach welchen Gesetzen, Vorgaben und internen Regelungen werden derzeit in Bremen Straßen, Rad- und Gehwege erstellt?
2. Wann wurden diese Vorgaben festgelegt und sind diese seitdem modifiziert worden?
3. Wie hat sich das Budget des Amtes für Straßen und Verkehr (ASV) zwischen 2014 und 2017 entwickelt?
4. Wie viele Verkehrsflächen (in km) konnten mit dem zur Verfügung stehenden Budget pro Haushaltsjahr hergestellt werden?
5. Wie können die derzeit geltenden Standards ggfs. befristet abgesenkt werden bzw. welche derzeit geltenden Mindestanforderungen können durch welchen Bremer Akteur abgesenkt werden?
 - Inwieweit sind hierfür Entscheidungen der Stadtbürgerschaft bzw. des Landtages notwendig?
 - Wann wird der Senat ggfs. erforderliche Entscheidungen durch die Stadtbürgerschaft bzw. den Landtag einholen?
6. Wann wird der Senat ein Konzept zur Standardabsenkung bzw. einen detaillierten Bericht über das Absehen von solchen Absenkungen der Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft vorlegen?

Heiko Sprehe, Jürgen Pohlmann, Björn Tschöpe und die Fraktion der SPD

Der Senat beantwortet die Kleine Anfrage wie folgt:

Vorbemerkung:

Nicht alle bremischen Straßen liegen in der Straßenbaulast des ASV. Die Straßenbaulast für alle Straßen der bremischen Häfen und des überwiegenden Teils des GVZ liegen in der Zuständigkeit des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen.

Frage 1: Nach welchen Gesetzen, Vorgaben und internen Regelungen werden derzeit in Bremen Straßen, Rad- und Gehwege erstellt?

Straßen, Rad- und Gehwege werden grundsätzlich nach den geltenden Gesetzen, DIN-Normen, Richtlinien und dem Stand der Technik bemessen (Breiten, Aufbau, etc.), geplant und baulich hergestellt. Maßgebliche Vorschriften, Richtlinien und Vertragsgrundlagen für den Stadtstraßenbau von denen nur in begründeten Fällen abgewichen werden darf, sind hier unter anderem:

- Straßenverkehrsordnung (StVO) sowie die zugehörige Verwaltungsvorschrift
- Bremisches Landesstraßengesetz
- Ortsgesetz über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen
- Richtlinie der Freien Hansestadt Bremen zur barrierefreien Gestaltung baulicher Anlagen des öffentlichen Verkehrsraums, öffentlicher Grünanlagen und öffentlicher Spiel- und Sportstätten (Barrierefreiheitsrichtlinie Bremen)
- Richtlinien zur Anlage von Stadtstraßen (RASt)
- Richtlinien zur Standardisierung des Oberbaus (RStO)
- Handbuch zur Bemessung von Straßenverkehrsanlagen (HBS)
- Empfehlungen zur Anlage von Radverkehrsanlagen (ERA)
- Allgemeine technische Vertragsbedingungen (VOB C)
- Zusätzliche technische Vertragsbedingungen (bspw. ZTV-Asphalt, ZTV-Schichten ohne Bindemittel, ZTV-Pflaster, ZTV Erdbau)
- Technische Lieferbedingungen (bspw. TL-Asphalt, TL Schichten ohne Bindemittel)

Je nach Straßenfunktion, Verkehrsaufkommen und Anforderung an die spätere Nutzung, z. B. Wohnstraße oder Hauptgeschäftsstraße mit ÖPNV, wird die Straße entsprechend der o. g. Richtlinien konzipiert. Entscheidend für die Anwendung der verschiedenen Regelwerke sind die Situation vor Ort, die verfügbare Breite und die unterschiedlichen Nutzungsansprüche.

Frage 2: Wann wurden diese Vorgaben festgelegt und sind diese seitdem modifiziert worden?

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen seitens des Bundes und des Landes werden durch den jeweils zuständigen Gesetzgeber bei Bedarf angepasst.

Das Bremische Landesstraßengesetz wurde zuletzt 2016 geändert.

Der Senat hat die Richtlinie zur barrierefreien Gestaltung baulicher Anlagen des öffentlichen Verkehrsraums, öffentlicher Grünanlagen und öffentlicher Spiel- und Sportstätten 2016 überarbeitet und neu gefasst.

Die seit Jahrzehnten bestehenden technischen Regelwerke werden von den Herausgebern kontinuierlich weiterentwickelt und den geänderten Rahmenbedingungen, wie beispielsweise den Anforderungen hinsichtlich der Barrierefreiheit, oder technischen Entwicklungen, wie beispielsweise die Einführung der Niederflurtechnik bei Bussen und Straßenbahnen, angepasst.

Frage 3: Wie hat sich das Budget des Amtes für Straßen und Verkehr (ASV) zwischen 2014 und 2017 entwickelt?

Die in der Baulast des ASV befindlichen Straßen sind Teile des Sondervermögens Infrastruktur (SV Infra). Dieses Infrastrukturvermögen wird nach betriebswirtschaftlichen Aspekten behandelt und gesteuert. Es ist unterteilt in

- a) Mittel für die Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit im Rahmen der Verkehrssicherungspflicht (betriebliche Unterhaltung (u. a. Winterdienst, Beschilderung, Markierungen, Umsetzung von Verkehrsanordnungen) und bauliche Unterhaltung (u.a. Vergießen von Rissen, Kleinflächige Flickarbeiten) und
- b) Mittel für großflächige Maßnahmen der Instandsetzung bzw. der Erneuerung sowie Umgestaltung.

Budgetpositionen im Sinne der Fragestellung befinden sich in verschiedenen Positionen des Wirtschaftsplans des SV Infra. Zum einen Aufwandspositionen „Unterhaltung von Straßen“ und „Bauunterhalt Straße“ sowie investiv insbesondere „Erhaltung und Anpassung von Straßen“, „Erneuerung und Ausbau von Radwegen“, „Kanalbaustufenprogramm“ und „Straßenerhaltung in Verbindung mit Straßenbahnausbau“ genannt.

Maßnahmen über 250.000 Euro werden als Einzelvorlagen der Deputation zur Beschlussfassung vorgelegt und im Vermögensplan des SV Infra einzeln dargestellt.

Für die Beantwortung der Fragestellung werden die tatsächlichen Ist-Ausgaben 2014 und 2015 sowie Planansätze 2016/2017 genannt und zwar die Aufwandspositionen sowie alle um den Bauunterhalt bereinigten Investitionen im Vermögensplan unter der Rubrik Straßen, Wege, Plätze abzüglich Stadtteilbudget (Ziffer 3.3 im Wirtschaftsplan).

E r h a l t u n g	Betriebliche Unterhaltung (Wartung)		
	(z.B. Bankettschalen, Straßenreinigung, Winterdienst)		
	Bau- liche	<i>(örtlich punktuelle oder kleinflächige Maßnahmen)</i>	
		Bauliche Unterhaltung	
		(z.B. Vergießen von Rissen, kleinflächige Flickarbeiten)	
	Erhal- tung	Instand- setzung	auf der Deckschicht
			(z.B. Oberflächenbehandlung, Dünnschichtbelag)
		an der Deckschicht	
		<i>(größere flächige</i>	(z.B. Hoch-/Tiefenbau der Deckschicht)
		<i>Maßnahmen)</i>	an der Decke
Erneuerung		(z.B. Hoch-/Tiefenbau der Decke)	
		an Tragschicht(en) / am Oberbau	
		(z.B. Verstärkung, Tiefenbau der Tragschicht)	
<i>(über bauliche Erhaltung hinausgehende Veränderungen, keine Kapazitätserweiterung)</i>			
Um und Ausbau			
(z.B. Anbau-Standstreifen, Verbreiterung, Anpassung, Lage-/Höhenplan, Umprofilierung)			
Erweiterung (Erhöhung der Kapazität vorhandener Straßen, z.B. Anbau eines Fahrstreifens)			
Neubau (Erstmalige Herstellung einer Straße)			

In Mio. €	2014	2015	2016	2017
Unterhaltung Straßen	1,6	1,9	1,9	1,9
Bauunterhalt Straßen	16,9	23,7	20,1	19,9
Investitionen Straßen, Wege Plätze	6,3	13,9	9,1	9,1
Gesamt	24,8	39,5	31,1	30,9

Frage 4: Wie viele Verkehrsflächen (in km) konnten mit dem zur Verfügung stehenden Budget pro Haushaltsjahr hergestellt werden?

Zu diesen Tätigkeiten können keine Aussagen in Bezug auf „km-Angaben“ gemacht werden. Bei der Unterhaltung von Fahrbahnen werden in Bremen jährlich bei einigen, wenigen Maßnahmen (5-10 Maßnahmen) die beiden oberen Schichten (Asphaltdeck- und -binderschicht) einschließlich der Entwässerungsrinne erneuert. Für eine Fahrbahn in einer Länge von ca. 100 m und einer Breite von ca. 5,50 m fallen geschätzte Kosten in Höhe von etwa 135.000 € an. Beispielhaft kann davon ausgegangen werden, dass für ca. 100.000 € ein 2 m breiter Radweg in der Länge von etwa 330 m saniert werden kann.

Statistisch erfasst werden im Sondervermögen Infrastruktur die Flächen und Anzahl von Straßen, deren dünne Asphaltdeckschicht in Kalteinbau erneuert wurde:

2014	39 Straßen	ca. 47.000 m ²
2015	30 Straßen	ca. 45.000 m ²

Frage 5: Wie können die derzeit geltenden Standards ggfs. befristet abgesenkt werden bzw. welche derzeit geltenden Mindestanforderungen können durch welchen Bremer Akteur abgesenkt werden?

- Inwieweit sind hierfür Entscheidungen der Stadtbürgerschaft bzw. des Landtages notwendig?

Die geltenden Standards werden vom Senat auf Basis der LHO (Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit) beschlossen.

- Wann wird der Senat ggfs. erforderliche Entscheidungen durch die Stadtbürgerschaft bzw. den Landtag einholen?

Siehe vorherige Frage

Bei Maßnahmen im Straßen- und Brückenbau werden die Projekte ganzheitlich betrachtet, das heißt von ersten Planungsüberlegungen bis hin zu den laufenden Betriebs- und Unterhaltungsaufwendungen über mehrere Jahrzehnte.

Insofern würden Standardabsenkungen die Ausführungskosten beeinflussen, aber dürfen keine erhöhten Kosten (z.B. durch zu geringen Straßenaufbau) im Betrieb und der Unterhaltung nach sich ziehen.

Auch für die Zulässigkeit der Erhebung von Erschließungsbeiträgen ist die Herstellung einer Straße nach bestimmten Standards zwingend erforderlich.

Die unter Frage 1 genannten Regelwerke werden hierbei angewendet.

Mit der Einhaltung dieser Regelwerke ist in der Regel eine Rechtssicherheit insbesondere in Bezug auf die Verkehrssicherungspflicht Bremens gegeben. Dagegen kann ein Unterschreiten der darin enthaltenen Vorschriften zu einem Verstoß gegen die Verkehrssicherungspflicht führen oder jedenfalls zu einer Umkehr der Beweislast im Falle eines Unfalls.

Oberste Priorität hat die Gewährleistung der Funktionalität sowie die Erhaltung der Verkehrssicherheit des Straßennetzes.

Zudem muss vor dem Hintergrund der LHO und der Situation in Bezug auf die Haushaltslage Bremens die Dauerhaftigkeit und Nachhaltigkeit der Straßenanlagen gewährleistet sein; frühzeitige Sanierungsnotwendigkeiten aufgrund von reduzierten Standards wären kontraproduktiv.

Die möglichen Bereiche der Absenkung von Standards sind nach Straßenbaubau, Querschnittsaufteilung und Materialien untergegliedert:

1. Straßenaufbau

Für die Ermittlung und Berechnung eines Straßenaufbaus ist nach geltenden Richtlinien und Regelwerken der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen zu verfahren. In diesen Regelwerken werden u.a. verschiedenen Bauklassen in Abhängigkeit von der erwarteten Verkehrsbelastung und dem Lkw-Anteil definiert. Hieraus leitet sich der differenzierte Aufbau der einzelnen Schichten einer Fahrbahn ab. Eine Anliegerstraße wird somit weniger stark dimensioniert als eine Gewerbegebieterschließung, die täglich von vielen Lkw befahren wird. Unter Beachtung der späteren Erhaltungs- und Unterhaltungskosten werden die Verkehrsanlagen auf dieser Grundlage technisch-wirtschaftlich für eine langfristige Nutzung bemessen. Durch dieses Vorgehen wird eine Optimierung der Kosten erreicht, da der Aufbau und die Stärke der einzelnen Schichten sich an der zukünftigen Verkehrszusammensetzung orientieren.

Die Einhaltung der anerkannten Regeln der Baukunst und Technik ist auch erforderlich, da sie gerichtlichen Nachprüfungen standhalten müssen.

Die in früheren Jahren in Bremen zugrunde gelegten Standards sind im Jahr 2006 gemäß Überweisungsbeschluss der Stadtbürgerschaft vom 21. Juni 2005 an die städtische Deputation für Bau und Verkehr zum Antrag der Fraktionen der SPD und der CDU (Drucksache 16/355 S) auf das bundeseinheitliche Niveau abgesenkt worden. Zudem wurde 2015 auf Grundlage des Hinweises des Landesrechnungshofes (Prüfungsmitteilung 2013) im Zuge des Erhaltungsmanagements von Straßen die Durchführung von Erfolgskontrollen im Sinne von § 7 LHO vom ASV zugesagt.

2. Querschnittsaufteilung

Je nach Funktion der Straße liegen Mindestvorgaben entsprechend der Regelwerke der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen vor. Diese sind sehr differenziert und neben der Straßenkategorie (Bundesautobahnen, Stadtstraßen, Hauptgeschäftsstraßen, Anliegerstraßen usw. wird bei der Straßenraumgestaltung sowohl der Funktionalität als Verkehrsfläche als auch der Gestaltung als Lebensraum berücksichtigt. Wichtige Gesichtspunkte sind Nutzungsansprüche an den Straßenraum, Verkehrsmenge der verschiedenen Verkehrsarten, Wohnraumdichte bzw. Misch-/ oder gewerbliche Randnutzung, Stadtentwicklung, Klimaschutz, Aufenthaltsqualität sowie Folgekosten.

Die im bundesdeutschen Vergleich relativ schmalen Straßenräume in Bremen erfordern in der Regel angepasste Lösungen, da nicht alle fachlich wünschenswerten Nutzungsansprüche optimal auf engen Straßenquerschnitten befriedigt werden können.

Die Verkehrsqualität für Rettungs- und Müllfahrzeuge muss gewährleistet sein.

Die Möglichkeit des Baus von Mischverkehrsflächen ist bei Wohngebieterschließungen zu prüfen. Sie verfügt über Einsparungspotential gegenüber dem Trennsystem. Ob Mischverkehrsflächen zur Anwendung kommen, hängt auch von der Durchsetzbarkeit einer hohen Verkehrssicherheit für Fußgänger und der Barrierefreiheit ab. Daher wird dies im Einzelfall projektbezogen erörtert.

Bezüglich der Querschnittsgestaltung in Gewerbegebieten werden aktuell zwischen SUBV und SWAH verminderte Standards bei den Querschnittsbreiten neuer Straßen mit dem Ziel der Kostenoptimierung erörtert.

Des Weiteren ist in neuen Erschließungsgebieten die Ausweisung notwendiger Pkw- und Fahrradstellplätze erforderlich, auch hierfür werden Flächen benötigt.

3. Materialien

Bei der Umsetzung anstehender Maßnahmen kann durch Verwendung kostengünstigerer Materialien eine technisch-wirtschaftlich vertretbare Einsparung in den folgenden Bereichen erfolgen:

- a) Aus Kostengründen, aber auch aus Gründen der Barrierefreiheit, der Verkehrssicherheit und der Lärminderung hat die Herstellung der Fahrbahndecke in Asphalt wesentliche Vorteile gegenüber Natursteinpflaster. Deshalb hat die Herstellung der Fahrbahndecke in Asphalt Vorrang. Aus stadtgestalterischen Gründen oder zur Verdeutlichung von besonderen Nutzungsansprüchen von Verkehrsräumen (z.B. Plätze, verkehrsberuhigte Bereiche) kann die Herstellung der Fahrbahnoberfläche in Betonsteinpflaster erfolgen. Bei Verkehrsräumen mit besonderen Anforderungen an die Aufenthaltsqualität kann die Herstellung der Oberfläche in Natursteinpflaster erfolgen (d.h. hier kann von den Vorgaben b)-f) abgewichen werden).
- b) Zukünftig werden grundsätzlich nur Betonbordsteine verwendet. Lediglich bei kleineren Umbau- und Sanierungsmaßnahmen bis zu einer Länge von 20 Metern werden Granitbordsteine wieder ersetzt.
- c) Die Verwendung von Betonsteinen gilt ebenso für den Kleinpflasterstreifen zwischen Bordstein und Radweg, für Bordsteine, Rinnen als auch für Parkstreifen.
- d) Der Sicherheitsstreifen zwischen Gehweg und Radweg ist aus Gründen der Barrierefreiheit als ein taktiler Trennstreifen auszubilden, dies kann in der Regel aus Betonkleinpflaster mit bruchrauer Oberfläche erfolgen.
- e) Die Breite der gepflasterten Rinne am Fahrbahnrand soll nach Möglichkeit reduziert werden.
- f) Einsparpotenziale können erreicht werden, wenn weitestgehend auf Sondermodelle bzw. Sonderwünsche in der Materialwahl verzichtet wird. In Nebenanlagen sind nur noch Standardmaterialien aus Beton einzubauen.

Die oben genannten Vorgaben sollen nach Befassung der Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft zukünftig für alle Straßen in der Baulast der Freien Hansestadt Bremen gelten.

Frage 6: Wann wird der Senat ein Konzept zur Standardabsenkung bzw. einen detaillierten Bericht über das Absehen von solchen Absenkungen der Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft vorlegen?

Eine Befassung der zuständigen Gremien soll im Juni 2017 erfolgen.