

Stadt Heidelberg

Drucksache:
0214/2014/IV

Datum:
15.12.2014

Federführung:
Dezernat II, Tiefbauamt

Beteiligung:

Betreff:

**Systematik der Straßenunterhaltung und
-instandsetzung
hier: Das Straßenerneuerungsprogramm
- Grundlagen, Zielsetzung, Konflikte, Grenzen -**

Informationsvorlage

Beratungsfolge:

Gremium:	Sitzungstermin:	Behandlung:	Kenntnis genommen:	Handzeichen:
Bezirksbeirat Schlierbach	21.01.2015	Ö	() ja () nein () ohne	

Zusammenfassung der Information:

Der Bezirksbeirat Schlierbach nimmt die Informationen zum Straßenerneuerungsprogramm zur Kenntnis.

Finanzielle Auswirkungen:

Bezeichnung:	Betrag:
Ausgaben / Gesamtkosten:	
Keine	
Einnahmen:	
Keine	
Finanzierung:	
Keine	

Zusammenfassung der Begründung:

Mit dem Straßenerneuerungsprogramm reagiert die Stadtverwaltung auf die schlechten Straßenzustände mit dem Ziel, die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zu gewährleisten und zu verbessern. Das Straßenerneuerungsprogramm bildet die kontinuierliche Basis für die Erneuerung sanierungsbedürftiger Straßen.

Der Straßenzustand ist dabei ein wesentliches Kriterium bei der Priorisierung von Maßnahmen. Der Mitteleinsatz wird so gesteuert, dass Synergieeffekte zusammen mit Maßnahmen Dritter (meist Leitungsbaumaßnahmen) optimal genutzt werden.

Begründung:

Anlass:

Der bauliche Zustand der Straßen in Heidelberg steht in der Kritik der Öffentlichkeit. Beim Tiefbauamt gehen täglich Beschwerden von allen Verkehrsteilnehmern aus der Bevölkerung ein. Die Stadtverwaltung ist sich der Problematik bewusst und investiert seit einigen Jahren verstärkt in die Straßeninfrastruktur. Die Mittel für die Straßenunterhaltung wurden bereits in den letzten Jahren im Rahmen des Möglichen erhöht. Darüber hinaus wurden die Mittel im Finanzhaushalt sukzessive aufgestockt. Das „Straßenerneuerungsprogramm“ nimmt im städtischen Haushalt 2013/2014 ein nennenswertes Volumen von jährlich 1,65 Millionen Euro ein. Für die Jahre 2015/2016 sollen weitere 3 Millionen pro Jahr, vorbehaltlich des Haushaltsbeschlusses des Gemeinderates eingesetzt werden.

Erst durch die Verfügbarkeit dieser Mittel ergeben sich die Fragen, wie bei Straßenerneuerungen Prioritäten gesetzt werden können, welchen Umfang Maßnahmen haben und wie die Mitwirkung der Öffentlichkeit an diesem Entscheidungsprozess organisiert werden kann.

Diese Vorlage dient dazu, die Systematik der Straßeninstandsetzungen zu erläutern und Entscheidungsprozesse zu verdeutlichen.

Grundlagen:

Straßenzustandskataster

Im Tiefbauamt wird das Straßenzustandskataster der Stadt Heidelberg geführt (siehe auch Drucksache 0058/2013/IV: Straßenzustandskataster für das Stadtgebiet Heidelberg, Informationsvorlage). Darin sind Straßenflächen geometrisch erfasst und nach den von der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. empfohlenen Kriterien bewertet. Im Ergebnis liegt eine Karte vor, in der allen Straßenflächen eine Zustandsklasse (1-6, analog zum Schulnotensystem) zugeordnet wird.

Das Straßenzustandskataster dient dem Tiefbauamt als Grundlage für die Erneuerungsplanung und ist zudem zur Visualisierung der Straßenzustände gut geeignet. Ins Straßenzustandskataster finden lediglich Zustandsmerkmale der Oberflächen Eingang. Eine Aussage zum Aufbau der Straße lässt sich daraus nicht ableiten.

Ein Auszug aus dem Straßenzustandskataster ist für den Stadtteil als Anlage beigefügt.

Finanzierung und verwaltungsinterne Abstimmung einer Maßnahme:

Die Maßnahmen zur Unterhaltung und Instandsetzung einer Straße unterscheiden sich sowohl im Umfang als auch bei der Finanzierung. Maßnahmen kleineren Umfangs werden in der Regel im Ergebnishaushalt abgebildet. Grundhafte Erneuerungen müssen als Investitionen im Finanzhaushalt geführt werden. Spürbare, nachhaltige Verbesserungen des Straßenzustands lassen sich meist nur durch größere (Teil)-Erneuerungen erzielen. Die Abgrenzung wird im nachfolgenden Diagramm veranschaulicht. Die Grenzen sind nicht immer ganz eindeutig.

	Straßenunterhaltung (Ergebnishaushalt)	Investition (Finanzhaushalt)
Kategorie I Bauliche Erhaltung (TBA)	Bauliche Unterhaltung (punktuell, kleinflächig. Kernaufgabe des RS) <ul style="list-style-type: none"> - Kleinflächige Reparaturarbeiten a - Vergießen von Rissen - Regulieren von Bordsteinen, Abläufen und Rinnen - Abfräsen von Verformungen - Ersetzen von Pflastersteinen 	
	Instandsetzung (großflächig) <ul style="list-style-type: none"> - Dünnschichtbeläge - Regulierung von Pflaster und Plattenbelägen - Bankette fräsen - Erneuerung von Deckschichten b (Voraussetzung: Bituminöser Aufbau in ausreichender Stärke vorhanden) 	Teilerneuerung: <ul style="list-style-type: none"> - Einbau von Deckschicht + Binder (+Tragschicht) - Neupflasterung mit Tragschichteinbau c (Oft in Verbindung mit Maßnahmen der Leitungsträger)
Kategorie II Neubau (ämterübergreifend, ggf. Bürgerbeteiligung)		<ul style="list-style-type: none"> - Erstmalige Herstellung - Grundausbau - Neugestaltung

Abbildung 1: Abgrenzung zwischen Unterhaltungsarbeiten und investiven Maßnahmen

Maßnahmen aus der Kategorie I (a und b) können oft sehr schnell umgesetzt werden. Sie dienen in erster Linie der Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit. Auftragnehmer ist in erster Linie der Regiebetrieb Straßenunterhaltung (RS), unterstützt durch Jahresvertragspartner. Selten werden auch größere Einzelmaßnahmen extern vergeben.

Der Kategorie I c sind heute die meisten Maßnahmen des Straßenerneuerungsprogramms zuzuordnen. Meist werden gleichzeitig mehrere Asphaltsschichten oder auch der komplette Straßenoberbau erneuert. Im Querschnitt werden oft –je nach Bedarf- nur Teilbereiche der Straße (Fahrbahn oder Gehweg) erneuert. Eine Änderung des Straßenquerschnitts oder gestalterische Aufwertungen sind hierbei nicht vorgesehen. Ziel ist ausschließlich die Erneuerung des maroden Bestands. Dadurch können einzelne Maßnahmen mit relativ geringer Vorlaufzeit umgesetzt werden.

Beispiele von Maßnahmen aus dem Doppelhaushalt 2013/2014:

- Hans-Thoma-Platz: Erneuerung der Fahrbahnen rund um den OEG Bahnhof
- Klingenteichstraße u. Graimbergweg: Erneuerung der Fahrbahn
- Radwege Neckarmünzplatz und Neckarstaden
- Panoramastraße (Bergfriedhof bis Eselsgrundweg)



Abbildung 2: Kategorie Ic – Erneuerung der Fahrbahn ohne Querschnittsänderung.
(Hier: Beispiel B3, Hans-Thoma-Platz, 2014)

Kategorie II beschreibt schließlich Maßnahmen, bei denen neben der Verbesserung des Straßenzustands weitere städtische Ziele verfolgt werden. Dies können beispielsweise die gestalterische Aufwertung eines Areals oder die Verbesserung der Verkehrsbeziehungen sein. Verwaltungsintern werden solche Maßnahmen ämterübergreifend abgestimmt. Gegebenenfalls ist auch eine Bürgerbeteiligung vorgesehen. Die planerischen Vorlaufzeiten sind dadurch meist deutlich länger.

Beispiele aus dem Doppelhaushalt 2013/2014:

- Umgestaltung der Bahnhofstraße
- Neugestaltung Rathausplatz Rohrbach
- Hardtstraße, grundlegende Erneuerung und Neugestaltung



Abbildung 3: Kategorie II – Grundausbau mit Gestaltung und Neuaufteilung des Straßenraums
(Hier: Beispiel Bahnhofstraße 2013/2014)

Einflüsse auf die Priorisierung von Maßnahmen:

Der Straßenzustand ist ein wichtiger, jedoch bei Weitem nicht der einzige Faktor, der bei der Priorisierung von Straßenerneuerungsmaßnahmen zum Tragen kommt. Weitere Faktoren sind zum Beispiel:

- Verkehrsbedeutung einer Straße
- Anstehende Maßnahmen Dritter (Kanal, Gas, Wasser, Fernwärme, Telekommunikationslinien, Mobilitätsnetz)
- Verkehrliche Möglichkeiten (Maßnahmen, die sich verkehrlich gegenseitig beeinflussen, können nicht gleichzeitig umgesetzt werden)
- Politische Vorgaben und Entscheidungen
- Finanzielle und personelle Ressourcen

Der Entscheidungsprozess ist oft sehr dynamisch. Die zu treffenden Entscheidungen haben aber großen Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme. Wenn es gelingt, anstehende Infrastrukturmaßnahmen zu bündeln, können Synergieeffekte genutzt und ein wirtschaftlicher Mehrwert für die beteiligten Maßnahmenträger erzielt werden.

Die Voraussetzungen hierfür wurden geschaffen, indem mit dem Straßenerneuerungsprogramm Mittel zur Verfügung gestellt wurden, die zwar an einen bestimmten Zweck (Verbesserung der Straßenzustände), jedoch nicht in vollem Umfang an bestimmte Maßnahmen gekoppelt sind. Die Verwaltung wird dadurch in die Lage versetzt, Prioritäten flexibel auf veränderte Randbedingungen anzupassen.

Die schwerste Entscheidung in diesem Prozess ist dabei nicht die, eine Maßnahmen in Angriff zu nehmen, sondern die, eine Straße nicht in Angriff zu nehmen. Die Mittel müssen dort eingesetzt werden, wo die Not am größten ist. Der Bedarf kann nur sehr langfristig gedeckt werden.

Beispiel:

Wielandtstraße (Neuenheim): Hier ist es auf Grund nicht vorhandener Ressourcen nicht gelungen, die Restflächen der Straße zu erneuern. Im Falle einer Straßensanierung zu einem späteren Zeitpunkt müssen auch die Oberflächen der Leitungsgräben mit erneuert - und somit de facto doppelt bezahlt werden.



Abbildung 4: Beispiel. Wielandtstraße - Leitungsbaumaßnahme ohne Restflächen

Zielsetzung, Konflikte, Grenzen

Ziel des Straßenerneuerungsprogramms der Stadt Heidelberg ist es, die schlechte Bausubstanz der Straßen kontinuierlich zu verbessern. Die zur Verfügung gestellten Mittel sollen dabei ergebnisorientiert in die Straßen investiert werden, die auf Grund ihres Zustands den größten Erneuerungsbedarf haben. Je nach Bedarf werden im Einzelfall nur Teilerneuerungen vorgenommen (→ vgl. Abbildung 1: Kategorie Ic).

Dabei sollen Synergieeffekte, die durch die Koordinierung von Maßnahmen verschiedener Maßnahmenträger entstehen, genutzt werden. Für die Verwaltung bedeutet das, dass Prioritätenlisten mitunter sehr flexibel gehandhabt werden müssen. Langfristige, verbindliche Zusagen zu einem Umsetzungszeitpunkt sind nicht immer möglich.

So ist gewährleistet, dass die verfügbaren Mittel bedarfsgerecht, wirtschaftlich optimal und flexibel verwendet werden. Während größere Straßenbaumaßnahmen normalerweise eine Vorlaufzeit von 3-5 Jahren haben, können durch das Straßenerneuerungsprogramm Maßnahmen – abhängig von den Randbedingungen - mit wenigen Monaten Vorlaufzeit umgesetzt werden.

Die Konsequenz aus dieser Flexibilität ist, dass eine Abstimmung über die einzelnen Maßnahmen in der Öffentlichkeit nur begrenzt möglich ist. Insbesondere dann, wenn Leitungsbaumaßnahmen

kurzfristig anstehen, muss eine Investitionsentscheidung mitunter schnell getroffen werden. Der vorhandene Bestand wird dann in der Regel ohne gestalterische Veränderungen erneuert.

Maßnahmen, die eine Neuaufteilung des Straßenraums oder andere grundlegende Änderungen zum Ziel haben, können nicht im Rahmen des Straßenerneuerungsprogramms umgesetzt werden. Sie werden wie bisher planerisch grundlegend vorbereitet, (gegebenenfalls öffentlich) diskutiert und abgestimmt und dann als Einzelmaßnahme planmäßig zum Haushalt angemeldet. Beispiele für solche Maßnahmen sind aktuell die Maßnahmen aus dem Mobilitätsnetz, Platzgestaltungen oder Neubaumaßnahmen wie in der Bahnstadt. (→ Abbildung 1: Kategorie II)

Auch Einzelmaßnahmen, deren finanzielles Volumen den Rahmen des Straßenerneuerungsprogramms sprengt, müssen separat geplant und zum Haushalt angemeldet werden. Die Grenzen hängen hierbei maßgeblich von den zur Verfügung stehenden Mitteln ab.

Das Straßenerneuerungsprogramm bildet die kontinuierliche Basis für die Erneuerung sanierungsbedürftiger Straßen.

Möglichkeiten der Einflussnahme auf das Straßenerneuerungsprogramm

Der Gemeinderat hat in der Sitzung am 13.6.2013 Arbeitsaufträge an die Verwaltung in Form einer Prioritätenliste erteilt. Die hierin aufgeführten Maßnahmen sind – neben anderen - bereits teilweise umgesetzt oder befinden sich in unterschiedlichen Planungsstadien. Die Umsetzung steht jeweils unter dem Vorbehalt der Finanzierung. Neben den Beschlüssen zu den Einzelmaßnahmen wurde auch das hier skizzierte grundsätzliche Vorgehen im Rahmen des Sanierungsprogramms beschlossen.

Das erste Kriterium für die Aufnahme einer Straße ins Straßenerneuerungsprogramm ist und bleibt der bauliche Zustand. Weitere Faktoren, die die Reihenfolge der Abarbeitung beeinflussen, wurden bereits erläutert.

Darüber hinaus werden Hinweise aus der Bevölkerung, aus den Bezirksbeiräten und Arbeitsaufträge aus dem Gemeinderat regelmäßig aufgegriffen und fließen in die Erneuerungsplanung ein. Die Beobachtungen des Tiefbauamtes, die bei den regelmäßig durchgeführten Straßenkontrollen und im Rahmen der Erhebungen für das Straßenzustandskataster gewonnen werden, stimmen in sehr hohem Maß mit diesen Hinweisen überein.

Wenn mit diesen Hinweisen schon formuliert werden kann, welches Ziel mit einem Arbeitsauftrag erreicht werden soll, kann die Verwaltung schneller abschätzen, welche planerischen Vorleistungen ggf. erforderlich werden (Abbildung 1: Kategorie 1c oder 2; Instandsetzung oder gleichzeitig Umgestaltung). Das wiederum dient der realistischen Abschätzung eines Umsetzungszeitraums und der voraussichtlichen Kosten.

Fazit:

Das Straßenerneuerungsprogramm ist ein dringend erforderliches Mittel zur Verbesserung der Straßenzustände und der damit verbundenen Verkehrssicherheit. Art und Umfang der Einzelmaßnahmen sowie auch die Entwicklung des Straßenzustands insgesamt hängen im Wesentlichen von der Bereitstellung der Mittel ab.

Auf Grund der hohen Dynamik der Abstimmungsprozesse ist der hohe Standard der Öffentlichkeitsbeteiligung, der bei vielen anderen Projekten gängig ist, oft nicht einzuhalten.

Die bisher so umgesetzten Projekte haben jedoch eine sehr hohe Akzeptanz in der Bevölkerung. In Umfragen konnte dies rundum bestätigt werden. Die Reaktionen waren bisher fast ausschließlich positiv. Es ist daher vorgesehen, das Straßenerneuerungsprogramm als Daueraufgabe im Tiefbauamt zu etablieren.

Die Verwaltung wird den Gemeinderat über das weitere Vorgehen im Zusammenhang mit dem Straßenerneuerungsprogramm informieren. Anregungen aus dem Bezirksbeirat werden vom Tiefbauamt begrüßt und gehen in die Information und Beschlussvorschläge an den Gemeinderat ein.

Wir bitten um Kenntnisnahme.

Prüfung der Nachhaltigkeit der Maßnahme in Bezug auf die Ziele des Stadtentwicklungsplanes / der Lokalen Agenda Heidelberg

1. Betroffene Ziele des Stadtentwicklungsplanes

Nummer/n: (Codierung)	+ / - berührt:	Ziel/e:
MO4		Ausbau und Verbesserung der vorhandenen Infrastruktur
		Begründung:
		Ziel/e:
		Begründung:
		Ziel/e:
		Begründung:

2. Kritische Abwägung / Erläuterungen zu Zielkonflikten:

Keine

gezeichnet
Bernd Stadel

Anlagen zur Drucksache:

Nummer:	Bezeichnung
01	Auszug aus dem Straßenzustandskataster Stadtteil Schlierbach