

Nr.: 223/2018/1

■ Dezernat	III - Mobilität, Umwelt & Strukturpolitik	17.10.2018
■ Fachbereich	Fachbereich Straßen	
■ Verfasser/-in	Ganz, Rainer	
■ Telefon	076 21 4 10 3100	

Beratungsfolge	Status	Datum
Umweltausschuss und Betriebsausschuss Abfallwirtschaft Landkreis Lörrach	öffentlich	13.11.2018
Kreistag	öffentlich	21.11.2018

Tagesordnungspunkt

Organisationsuntersuchung Fachbereich Straßen - Leistungsstandards und Ressourcenbemessung im Straßenbetriebsdienst Aktualisierte Ergänzungsvorlage

Beschlussvorschlag

Dem für den Straßenbetriebsdienst im Landkreis Lörrach formulierten Bedienstandard „Verwaltungsvorschlag (gemäß Übersicht in der Anlage)“ wird zugestimmt.

Die Verwaltung wird beauftragt, die Voraussetzungen zur Erreichung des beschlossenen Standards zu schaffen und hierfür bei Bedarf schrittweise vorzugehen. Soweit konkrete zusätzliche Ressourcen (Investitionen, Stellen, laufender Aufwand) benötigt werden, sind dem Kreistag entsprechende weitere Beschlüsse vorzulegen.

Bezug zum Haushalt

Teilhaushalt 4 Mobilität, Umwelt & Strukturpolitik
 Produktgruppe 54.20 - 50 Kreis-, Landes- und Bundesstraßen
 Produkt(e) Betrieb von Kreis-, Landes- und Bundesstraßen
 Wirkungsziel / beabsichtigte Wirkung (Was soll erreicht werden?) Sicherstellung einer bedarfsgerechten und wirtschaftlichen betrieblichen Unterhaltung der Verkehrsinfrastruktur.
 Leistungsziel / angestrebtes Ergebnis (Was müssen wir dafür tun?)
 Zielerreichungskriterium (Indikator, Kennzahl, Leistungsmenge):

- **Personelle Auswirkungen:** nein ja
- **Finanzielle Auswirkungen:** nein ja
- im Ergebnishaushalt** Aufwand Ertrag einmalig in wiederkehrend
- im Finanzhaushalt** Investitions-kosten brutto Zuschüsse u. ä. Investitions-kosten LK netto zeitliche Umsetzung

Mittelbereitstellung - in EUR -

ErgebnisHH		Zeilen-Nr.	2018	2019	2020	2021	ab 2022
Bedarf	Erträge						
	Personalaufwand			(zusammen max. zusätzlich 675.000)	zusammen zusätzlich 675.000	zusammen zusätzlich 675.000	zusammen zusätzlich 675.000
	Sachaufwand						
	Kalk. Aufwand						
Plan	Erträge						
	Personalaufwand						
	Sachaufwand						
	Kalk. Aufwand						
FinanzHH investiv		Zeilen-Nr.	2018	2019	2020	2021	ab 2022
Bedarf	Einzahlung						
	Auszahlung						
Plan	Einzahlung						
	Auszahlung						

- **Deckungsvorschlag** (wenn Mittelbedarf größer als Plan)

Begründung

■ Sachverhalt

Mit dieser Ergänzungsvorlage soll der Vorgang „Leistungsstandards und Ressourcenbemessung im Straßenbetriebsdienst“ zur erneuten Beratung in den Gremienlauf gebracht werden. Die Vorlage beleuchtet die Aufgabenstellung und die Ergebnisse der externen Beratung unverändert so, wie sie am 10.10.2018 im Umweltausschuss beraten wurden. Ergänzt ist die zwischenzeitlich erfolgte Positionsabfrage bei den Kreistagsfraktionen und der Vorschlag der Verwaltung zur Festlegung eines konkreten Leistungsstandards.

Der Kreistag hat im Herbst 2016 die Ergebnisse der Organisationsuntersuchung zum Fachbereich Straßen entgegengenommen und eine schrittweise Umsetzung der gutachterlichen Handlungsempfehlungen beauftragt. Gemäß einer der Handlungsempfehlungen wurden durch ein Gutachterbüro **Szenarien für Standards im Straßenbetriebsdienst** erarbeitet. Über diese und somit über die weitere Umsetzung der Organisationsuntersuchung für die Straßenbauverwaltung des Landkreises **ist politisch durch den Kreistag zu befinden.**

Aufgabenstellung zur Festlegung von Leistungsstandards und zur Ressourcenbemessung

Der Straßenbetriebsdienst hat die gesetzlichen (Mindest-)Anforderungen der Pflichtaufgaben zu erfüllen. Daneben gibt es Vorstellungen und Wünsche von Straßennutzenden, Bürgerinnen und Bürgern sowie Städten und Gemeinden an das Leistungsprofil im Straßenbetriebsdienst. Aufgrund fehlender Vorgaben an den Standard des Straßenbetriebsdienstes haben sich in der Vergangenheit in den beiden Straßenmeistereien in Kandern-Wollbach und Schönau i. Schw. individuelle Schwerpunkte und Gewohnheitsaufgaben entwickelt. Angesichts der tatsächlich verfügbaren Ressourcen (Fahrzeuge/Maschinen, Personal, laufender Haushalt) ergibt sich für den Fachbereich Straßen indessen ein Spannungsfeld. Zielsetzung des Prozesses ist daher, **Schwerpunkte im Betriebsdienst zu definieren und den Bedienstandard der Straßenmeistereien rechtskonform, effizient und gleichwertig festzulegen.**

Ein Beispiel für die Aufgabenstellung ist der – seitens des Umweltausschusses am 12.07.2017 zu diesem Zeitpunkt abgelehnte – Antrag der Kreistagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen zur Montage von Wildwarnreflektoren. Ein anderes Beispiel stellen verschiedentlich an das Landratsamt herangetragenen Vorschläge dar, den Straßenbetriebsdienst ökologisch auszurichten bzw. durch ihn die Biodiversität stärker zu fördern.

Mit fixierten Leistungsstandards ist eine konkrete Personal- und Ausstattungsbemessung für die beiden Straßenmeistereien vorzunehmen. Dabei ist zwingend, den festgelegten Standard und die verfügbaren Ressourcen ins Verhältnis zu bringen.

Leistungen/Leistungserfassung

Die Leistungen der Straßenmeistereien sind im Leistungskatalog „Straßenbetriebsdienst“ durch das Land eingeführt. Im Wesentlichen handelt es sich um die Aufgaben

- **Betrieb** – Leistungen zur anforderungsgerechten Nutzung der Straße, z. B. Streuen Winterdienst, Grünpflege, Reinigung, verkehrstechnische- und Unfalldienste
- **Kontrolle** – Leistungen zur Feststellung des Zustandes, z. B. Streckenkontrolle, Brückenkontrolle, Baumschau, Überwachung Straßentunnel und technische Einrichtungen

- **Wartung** – Leistungen zur Bewahrung des Zustandes und der Substanz, z. B. Reinigung von Entwässerungseinrichtungen und sonstiger Straßenausstattung
- **Instandsetzung** – Leistungen zur Wiederherstellung des Zustandes und der Substanz, z. B. kleinflächige Instandsetzung (Verkehrsflächen, Kunstbauten, Seitenräume), Erneuerung des Zubehörs (Verkehrszeichen, Markierungen, Leitpfosten usw.)
- **Sonstiges Tätigkeiten** z. B. Fahrzeug- und gerätebezogenen Tätigkeiten (Wartung, Inspektion, Reparatur), interne Tätigkeiten (Unterhalt Gehöft, Büro), Materiallager, allg. Leistungen

Alle erbrachten Leistungen im Straßenbetriebsdienst werden mit dem Leistungs- und Kostenabrechnungssystem LUKAS erfasst. Diese Dokumentation dient zum einen der Haushaltsplanung und zum anderen dem fachtechnischen Berichtswesen (Berichtspflicht) für Bundes- und Landesstraßen.

Ablauf der Leistungs- und Standardbemessung

Im Frühjahr 2018 erfolgte in einem ersten Schritt eine detaillierte Bestandserhebung der Straßen und deren Ausstattung an ausgesuchten Referenzstrecken im Zuge von Bundes-, Landes- und Kreisstraßen. Nach Plausibilisierung der erhobenen Bestandsdaten wurden diese auf das gesamte Streckennetz im Landkreis hochgerechnet.

Als nächster Schritt wurden alle Bereiche im Landratsamt Lörrach (u. a. Verkehr, Tourismus, Ordnung, Finanzen, Naturschutz, Waldwirtschaft) beteiligt und Schnittpunkte bzw. Betroffenheiten zum Straßenbetriebsdienst abgefragt. Vor der endgültigen Erarbeitung möglicher Szenarien fand im September 2018 außerdem eine Beteiligungsveranstaltung für alle Städte und Gemeinden im Landkreis statt. Die Städte/Gemeinden sind dadurch über den Prozess informiert, und ihre Wünsche, Anliegen und Vorstellungen konnten aufgenommen werden.

Die vom Gutachterbüro vorgelegten vier Szenarien lauten wie folgt:

- **Variante 1: „Minimalanforderungen“**
=> Umsetzung der gesetzlichen Anforderungen unter Beachtung der Verfügungslage.
- **Variante 2: „Ressourcenorientierte Anforderungen“**
=> Mit den vorhandenen Ressourcen Pflicht- und möglichst auch Gewohnheitsaufgaben erfüllen.
- **Variante 3: „Sauberkeit und Umwelt“**
=> Verbesserung der Bedingungen für den Tourismus in Verbindung mit einer Erhöhung der Sauberkeit (Erscheinungsbild).
=> Förderung des ganzjährigen Radverkehrs.
=> Umsetzung einer moderaten ökologischen Grünpflege.
=> Einstellung auf Wirkungen des Klimawandels.
- **Variante 4: „Maximalanforderungen“**
=> Schaffung vergleichbarer Bedingungen für Auto- und Radverkehr.
=> Umsetzung der vollständigen ökologischen Grünpflege.
=> Abfangen der Wirkungen des Klimawandels.
=> Schaffen eines saubereren und attraktiven Straßennetzes für Städte, Gemeinden und Tourismus.

Die vier Szenarien lassen sich über die einzelnen Leistungen und deren – soweit rechtlich zulässig – freie Ausgestaltung vergleichen. Damit ergibt sich eine Leistungsübersicht nach dem folgenden Schema:

Leistung	Variante 1	Variante 2	Variante 3	Variante 4
XY	(z. B.) 2 mal	(z. B.) 3 mal	(z. B.) 4 mal	(z. B.) immer

⇒ Vgl. hierzu konkret Erläuterungsbericht, Anlage 1 (Tabelle) in **Anlage 1**

Für die vier Szenarien kann dann der jeweilige Bedarf an Fahrzeugen/Maschinen, Personal und laufendem Haushalt errechnet werden.

⇒ Vgl. hierzu konkret Erläuterungsbericht, S. 20 f (Abb. 10 – 12) in **Anlage 1**

Ergebnis

Über den anzuwendenden Standard hat der Kreistag zu bestimmen. Im Rahmen aller Szenarien werden die gesetzlichen Mindestanforderungen gewährleistet, sodass eine Bestimmung auf politischer Ebene vollumfänglich möglich ist. Für die Kalkulation der erforderlichen Ressourcen sind die Methodik, die Berechnung und die Ergebnisse im Erläuterungsbericht ausführlich dargestellt (vgl. S. 13 ff). Berücksichtigt werden muss, dass, soweit zusätzliche Fahrzeuge beschafft werden müssten, der konkrete, auf den Landkreis entfallende Mittelbedarf an dieser Stelle offenbleibt: Hier bestehen Varianzen mit Blick auf Anschaffungspreis, Gegenfinanzierung (Pauschalen) und Abschreibungsansatz.

Zur Unterstützung der Entscheidungsfindung ist Folgendes festzuhalten:

- In der Regel liegt der **gewohnte Standard des Betriebsdienstes im Landkreis über den gesetzlichen Vorgaben**.
- Bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Straßenmeistereien besteht eine **hohe Identifikation** mit der Infrastruktur des Landkreises.
- Bei der **Erfüllung von Pflichtaufgaben bestehen im Ist-Zustand Schwierigkeiten**, während zugleich mit Extraleistungen Erwartungen Dritter bedient werden.
- Gesetzliche **Mindestaufgaben müssen umgesetzt** werden; wenn die verfügbaren Ressourcen nicht für alle Aufgaben ausreichen, haben diese Vorrang und müssen künftig in der Betriebsdienststeuerung entsprechend beachtet werden.
- Die **Variante 1 „Mindestanforderungen“ führt zu einer deutlich sichtbaren Verschlechterung** im Straßenbetriebsdienst gegenüber dem Ist-Zustand.
- Auch die **Variante 2 „Ressourcenorientierte Anforderungen“ führt zu sichtbaren Veränderungen, die von außen voraussichtlich als Verschlechterung des Straßenbetriebsdienstes** wahrgenommen werden; denn die Gesetzesvorgaben sind gegenüber den Gewohnheitsaufgaben vorrangig zu beachten.
- Für **Variante 3** mit den Schwerpunkten „Sauberkeit und Umwelt“ werden gegenüber dem Ist-Zustand **rund 30% mehr Personal und insgesamt 10 weitere Fahrzeuge benötigt**.
- Als Maximalszenario führt **Variante 4 zu einer Verdoppelung des Personals und 24 zusätzlichen Fahrzeugen** im Vergleich zum Ist-Zustand.

Die Kreistagsentscheidung über die Bedienstandards muss anschließend **betrieblich** und – im Falle von zusätzlichem Ressourcenbedarf – durch **weitere Kreistagsbeschlüsse über Beschaffungen, Stellen und Haushaltsansätze umgesetzt werden**. Ggf. ist eine schrittweise Umsetzung zielführend. Außerdem sollten die Standards **aktiv in die Öffentlichkeit kommuniziert** werden.

Tendenz der Verwaltung für die – offene – politische Entscheidung
(Stand Umweltausschuss 10.10.2018)

Die Verwaltung sieht eine sichtbare Einschränkung der betrieblichen Tätigkeiten kritisch. Dies gilt sowohl in technischer Hinsicht als auch mit Blick auf die öffentliche Wahrnehmung der Dienstleistungen des Landkreises im Straßenbetrieb. Eine Entscheidung für Variante 1 oder Variante 2 wird daher nicht empfohlen. Gleichzeitig erscheint Variante 4 unter Berücksichtigung des gesamten Aufgaben- und Dienstleistungsumfangs des Landratsamts unverhältnismäßig; diese wird ebenfalls nicht empfohlen.

Variante 3 weist einen technisch zielführenden, effizienten und seitens der Nutzenden, der Bürgerinnen und Bürger und der Städte und Gemeinden als gute Dienstleistung wahrnehmbaren Straßenbetriebsdienst mit folgenden Elementen auf:

- ⇒ zügige Beseitigung erheblicher Schäden
- ⇒ maßvolle Unterstützung von Anliegen des Artenschutzes, der Biodiversität und der Neophytenbekämpfung
- ⇒ (begrenzte) Grünpflege auf Flächen, die für Verkehrssicherheit nicht absolut relevant sind
- ⇒ erhöhte Sicherheit im Bereich der Baumpflege
- ⇒ erhöhte Reinigungsintervalle für sichtbare Sauberkeit von Verkehrsflächen, Parkplätzen, Bauwerken, Straßenausstattung, technischen Einrichtungen
- ⇒ gesicherte Winterdienstleistungen auch auf Geh- und Radwegen und Parkplätzen
- ⇒ erhöhte Winter-Verkehrssicherheit in Gebirgslagen
- ⇒ qualitativ bessere Instandhaltung von Verkehrszeichen; auch Wartung Wildwarnreflektoren
- ⇒ Streckenwartung und Notdienst (Rufbereitschaft) auch im Zusammenhang mit besonderen Wetterereignissen

Ergänzung „Verwaltungsvorschlag“
(für Umweltausschuss 13.11.2018 und Kreistag 21.11.2018)

Entsprechend der in der Ausschusssitzung vom 10.10.2018 erfolgten Abfrage haben die fünf Fraktionen im Kreistag Rückmeldung gegeben, welche der vorgenannten neun Elemente in einem Vorschlag „zwischen Variante 2 und Variante 3“ bzw. als „Variante 2 plus“, „optimierte Variante 2“ oder „Variante 3 minus“ gegenüber einer reinen Ressourcenorientierung gestärkt sein sollen. Die Gewichtung seitens der Fraktionen war unterschiedlich. Gleichwohl kann der in der Übersicht in **Anlage 2** dargestellte Verwaltungsvorschlag unterbreitet werden. Der Vorschlag sieht neben bestimmten Detailvorgaben eine maßvolle Stärkung der Elemente

- ⇒ Schadensbeseitigung
- ⇒ Sicherheit im Bereich der Baumpflege
- ⇒ Sauberkeit bei Parkplätzen
- ⇒ Notdienst (Rufbereitschaft)

vor.

Als zusätzlicher Gesamtaufwand (Personal, Maschinen, Fremdleistungen) gegenüber den aktuellen Werten aus dem Leistungs- und Kostenabrechnungssystem LUKAS ergibt sich hierfür

ein Betrag i.H.v. 675.000 EUR jährlich. Die konkrete Umsetzung in Investitionen, Stellen und Sachmittel bleibt weiteren Beschlüssen des Kreistags vorbehalten.

Marion Dammann
Landrätin

Ulrich Hoehler
Erster Landesbeamter

■ **Anlagen:**

Anlage 1: Erläuterungsbericht Leistungsstandards und Ressourcenbemessung
Straßenbetriebsdienst

Anlage 2: Übersicht Rückmeldungen der Kreistagsfraktion aufgrund der Abfrage vom
19.10.2018 und „Verwaltungsvorschlag“