

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2019

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2017
und
Stellungnahme
zum Abbau des strukturellen
Finanzierungsdefizits bis 2020

Kiel, 16. April 2019



Bemerkungen 2019

des

Landesrechnungshofs

Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2017

und

Stellungnahme zum Bericht der Landes-
regierung vom 17.09.2018 zum Abbau
des strukturellen Finanzierungsdefizits

Kiel, 16. April 2019

Impressum

Herausgeber:

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905
Fax: 0431 988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Druck:

Firma
Hansadruck und Verlags-GmbH & Co KG
Hansastraße 48
24118 Kiel

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

27. Wie verkehrssicher sind Schleswig-Holsteins Städte?

Die Unfallstatistik der vergangenen Jahre macht deutlich, dass die Zahl der Verkehrsunfälle in den Städten Lübeck, Neumünster, Eckernförde und Heide oberhalb der schleswig-holsteinischen Durchschnittswerte¹ liegt. Bei den verunglückten Personen im Straßenverkehr schneiden diese Städte auch schlechter ab als im schleswig-holsteinischen Durchschnitt. Nicht alle Städte investieren genug in die Verkehrssicherheit.

Die Arbeit der Unfallkommissionen, die sich aus Polizei, Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörde bei den Kreisen und kreisfreien Städten zusammensetzen, ist notwendig, um die Verkehrssicherheit wirksam zu verbessern. Die Städte müssen sicherstellen, dass die Aufgaben der Unfallkommissionen auch wahrgenommen werden.

Die Herstellung von Barrierefreiheit im Straßenraum ist eine gesetzliche Pflicht.² Sie soll bis 01.01.2022 umgesetzt werden. Eine Umrüstung des gesamten ÖPNV-Systems innerhalb der nächsten 3 Jahre ist finanziell kaum darstellbar. Die Städte müssen sich jedoch mit der Zielstellung befassen und Umrüstungskonzepte erstellen, wie sie die schrittweise Umsetzung bedarfsgerecht sicherstellen wollen.

Die Prüfung von 15 Baumaßnahmen ergab eine Vielzahl an fachlichen Fehlern. Alle Kommunen sind aufgerufen, Maßnahmen zur Qualitätssicherung einzuführen, um ihr eigenes Verwaltungshandeln zu verbessern.

27.1 Arbeiten die Städte aktiv an der Erhöhung der Verkehrssicherheit?

Was tun schleswig-holsteinische Städte, um mehr Sicherheit im Straßenverkehr zu erreichen, Unfälle zu vermeiden und die Folgen von Unfällen zu vermindern? Wie zielstrebig arbeiten sie daran, das Verkehrssicherheitsprogramm des Bundes von 2011 umzusetzen und die Zahl der Getöteten

¹ 2017 ereigneten sich in Schleswig-Holstein 52 aufnahmepflichtige Unfälle pro 10.000 Einwohner.

² Die UN-Behindertenkonvention, die europäische Norm DIN EN 17210, das Behindertengleichstellungsgesetz, das Personenbeförderungsgesetz und zahlreiche DIN-Normen geben den gesetzlichen Rahmen für einen barrierefreien Verkehrsraum vor.

bis 2020 um 40 % zu senken? Nutzen sie die Möglichkeit, Geschwindigkeiten zu reduzieren, um die Verkehrssicherheit zu erhöhen, Lärm und Schadstoffe zu reduzieren und führen sie hierfür auch bauliche Maßnahmen durch? Haben die realisierten Maßnahmen ihr Ziel erreicht und die Situation vor Ort verbessert, sodass die Anzahl der Unfälle reduziert wurde und damit ein verkehrssicherer und zukunftsfähiger Straßenraum entstanden ist? Diese Fragen sollten von den kreisfreien Städten Kiel, Lübeck, Flensburg und Neumünster sowie von den Städten Norderstedt, Schleswig, Eckernförde und Heide beantwortet werden.

27.2 **Die Tendenz 2017: Mehr Unfälle - weniger Verletzte - weniger Tote**

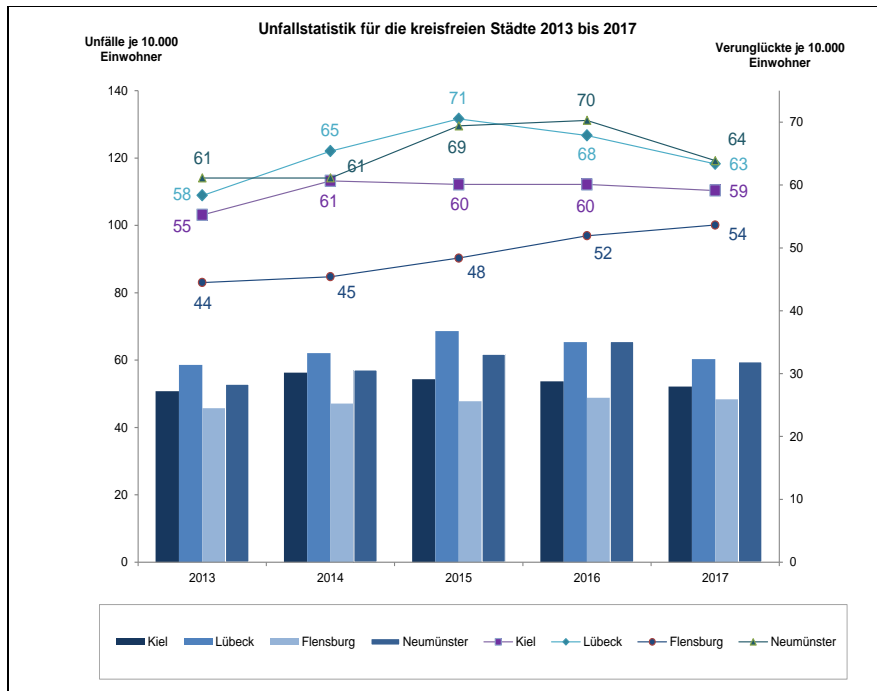
2017 gab es in Schleswig-Holstein 90.105 Straßenverkehrsunfälle.¹ Die volkswirtschaftlichen Kosten betragen fast 1 Mrd. €. ² Bei 17 % der Unfälle (15.127) handelte es sich um Unfälle mit Personenschaden und schwerwiegendem Sachschaden. In dieser Zahl enthalten sind Unfälle unter Einfluss berauschender Mittel, die ebenfalls von der Polizei aufgenommen werden müssen. Die übrigen 74.978 Unfälle waren sogenannte „Bagatellschäden“, bei denen keine Personen verletzt wurden und auch kein maßgeblicher Sachschaden entstand. Die Anzahl der Verunglückten (Getötete und Verletzte) verringerte sich leicht auf 16.255 Personen (-2 %). 100 Menschen erlitten tödliche Verletzungen (-13 %). Aktuelle Auswertungen des Statistikamts Nord sprechen für 2018 wieder von einem Anstieg der Verkehrstoten auf 116.³

Als häufigste Unfallursachen 2017 innerorts wurden Vorfahrtsmissachtungen, ungenügender Sicherheitsabstand, Fehler beim Abbiegen und überhöhte Geschwindigkeit von der Polizei ermittelt.

¹ Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein - Statistikamt Nord, 2017. Alle weiteren Zahlen beziehen sich auf Angaben des Statistikamts Nord.

² Bundesanstalt für Straßenwesen: Volkswirtschaftliche Kosten von Straßenverkehrsunfällen in Deutschland.

³ Statistikamt Nord: Straßenverkehrsunfälle in Schleswig-Holstein vom 29.01.2019. Die Zahl enthält nur Angaben zu Verkehrstoten bis 30.11.2018.



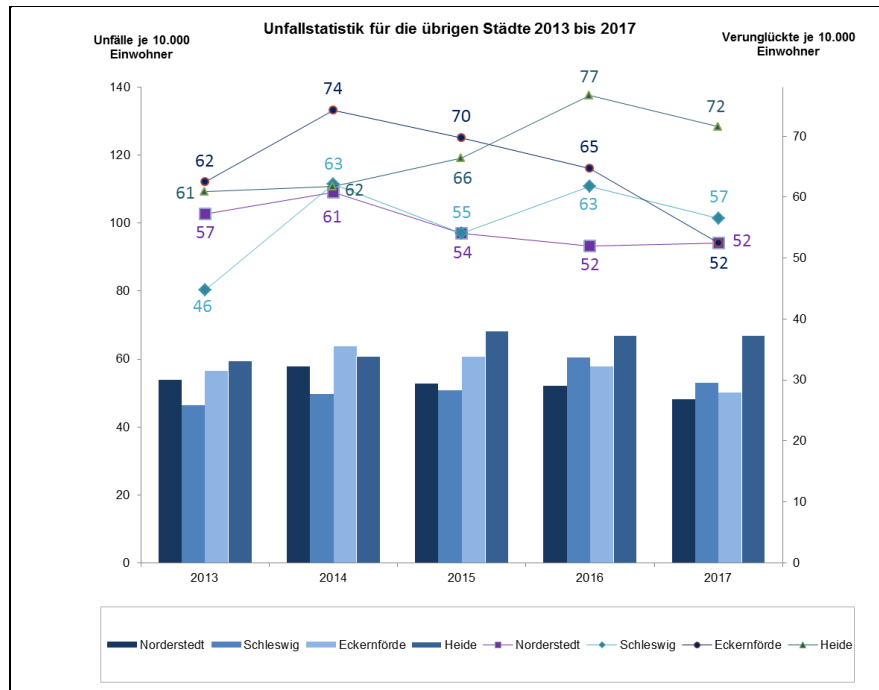
Quelle: Statistikamt Nord, Grafik LRH

Diese und die folgende Abbildung geben einen Überblick über die Zahl der Verkehrsunfälle (ohne Bagatellunfälle) und über die Zahl der Geschädigten in den 8 geprüften Städten. Die Balken beziehen sich auf die linke Skala und stellen die Unfallzahlen dar, die Ganglinien zeigen die Entwicklung der Verunglückten und beziehen sich auf die rechte Skala. Zur besseren Vergleichbarkeit untereinander wurden die Zahlen jeweils auf 10.000 Einwohner bezogen.

Bei den kreisfreien Städten liegen die Städte Lübeck und Neumünster deutlich über den Zahlen von Flensburg und Kiel und schneiden - sowohl bezogen auf die Anzahl der Unfälle als auch bei der Anzahl der Geschädigten - vergleichsweise schlecht ab. Kiel bewegt sich im Mittelfeld, in Flensburg passieren mit Abstand weniger Unfälle und es kommen deutlich weniger Personen zu Schaden. Tendenziell war in den vergangenen Jahren fast überall ein leichter Anstieg von Jahr zu Jahr sowohl der Unfallzahlen als auch der Geschädigten zu verzeichnen. Von 2016 zu 2017 haben sich leichte Verbesserungen eingestellt.

Die **Stadt Lübeck** führt an, dass die vom LRH geführten Vergleiche zwischen den Städten interpretationsbedürftig seien. So hätten die Zahlen der Unfälle und der Geschädigten nicht auf Einwohner, sondern auf Stadtfläche oder Straßengesamtlänge bezogen werden müssen. Die Zahl der Verkehrstoten hätte ebenfalls auf eine Vergleichsgröße abgestellt werden müssen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung, dass die Einwohnerzahl in diesem Zusammenhang eine mögliche, sinnvolle Bezugsgröße ist, um die vorhandenen Unfallzahlen grafisch darzustellen.



Quelle: Statistikamt Nord, Grafik LRH

Auch in Eckernförde und Heide ereigneten sich in den vergangenen Jahren mehr Unfälle als in Schleswig und Norderstedt. Hier kamen auch mehr Personen im Straßenverkehr zu Schaden. Für 2017 ist eine deutliche Verbesserung in Eckernförde bei den Unfallzahlen und seit 2015 auch bei den Unfallopfern ablesbar. In Schleswig ist keine deutliche Tendenz zu erkennen, Norderstedt schneidet im Vergleich am besten ab.

Innerstädtisch gibt es im Vergleich zu außerorts weniger Verkehrstote. In Kiel und Lübeck sind in den vergangenen 5 Jahren mit 21 (Kiel) bzw. 18 Toten (Lübeck) die meisten Verkehrsteilnehmer ums Leben gekommen. In Norderstedt gab es insgesamt 10 Verkehrstote. In den übrigen Städten liegen die Zahlen im unteren einstelligen Bereich. In Schleswig ist von 2013 bis 2017 im Straßenverkehr keine Person getötet worden.

27.3 Verkehrsbehörden sind zuständig

Die Straßenverkehrsbehörden sind für die Lenkung des Verkehrs zuständig. Sie haben bei jeder Gelegenheit die Voraussetzungen für einen reibungslosen Ablauf des Verkehrs zu prüfen. Sie ordnen beispielsweise Beschilderungen oder Straßenmarkierungen an, genehmigen Baustellen, Schwer- und Sondertransporte oder lenken den Verkehr bei Veranstaltungen.

gen. In allen 8 Städten ist eine Verkehrsbehörde eingerichtet. Allerdings gibt es große Unterschiede in der personellen Ausstattung und in der Anzahl der bearbeiteten Verkehrsanordnungen. Die Zahlen¹ variieren zwischen 0,33 Vollzeitstellen bei 123 km Straßen- und Radwegenetz in Eckernförde und 5,50 Vollzeitstellen bei 969 km Streckennetz in Norderstedt. Lübeck schaffte es nach eigenen Angaben, mit 6,5 Personalstellen 3.439 Verkehrsanordnungen² in 2017 zu erlassen, Kiel bearbeitete mit 4 Personalstellen 4.315 Anordnungen.

Eine sehr wichtige Aufgabe der Verkehrsbehörden ist die Auswertung von Unfalldaten. Die Verkehrsbehörden sind Teil der Unfallkommission. Die Unfallkommission ist ein Gremium, welchem neben den Verkehrsbehörden auch die Polizei und der Straßenbaulastträger angehören. Rechtliche Grundlage sind die Straßenverkehrsordnung und die Allgemeine Verwaltungsvorschrift.³ Der Arbeit der Unfallkommission kommt angesichts der noch immer hohen Unfall- und Opferzahlen sowie der immensen jährlichen Unfallkosten eine wichtige Aufgabe zu. Unfallhäufungen müssen gezielt bekämpft werden. Nur so kann die Verkehrssicherheit wirkungsvoll verbessert werden. Grund der Häufung von Unfällen ist oftmals ein Defizit im Verkehrsraum, das durch gezielte Maßnahmen beseitigt werden kann. Die Unfallkommission ist gesetzlich verpflichtet, einmal pro Jahr zu tagen.

In den geprüften Städten nehmen die Unfallkommissionen mit Ausnahme von Lübeck ihre Aufgaben im Rahmen der Unfallauswertung und -bekämpfung engagiert wahr. Jedoch ist die Intensität, mit der die Absprachen nachverfolgt und ihre Wirksamkeit kontrolliert werden, sehr unterschiedlich. Flensburg, Norderstedt und Heide agieren vorbildlich. Am Beispiel von Flensburg und Norderstedt wird deutlich, dass es sich lohnt, in die Verkehrssicherheitsarbeit zu investieren.

In Lübeck hat die letzte reguläre Auswertung für das Unfallgeschehen im Rahmen der Unfallkommission 2014 stattgefunden. Nach Aussage der dortigen Verkehrsbehörde wurden bereits Überlastungsanzeigen mit dem Hinweis geschrieben, dass die Unfallkommission nicht mehr zusammen-treten kann. Dieses Manko ist umgehend abzustellen und die Verkehrsbe-hörde personell und/oder organisatorisch so umzustellen, dass sie ihre Aufgaben wieder vollumfassend erfüllen kann. Nach eigenen Aussagen der Stadt Lübeck tagt die Unfallkommission seit 2018 wieder regulär.

¹ Eigene Angaben der Kommunen aus den örtlichen Erhebungen, zusätzlich nachgelieferte Daten aus Lübeck vom 15.01.2019.

² Verkehrsanordnungen nach § 45 Straßenverkehrs-Ordnung (StVO).

³ Unfallkommission nach § 44 StVO und Allgemeiner Verwaltungsvorschrift zur StVO (VwV-StVO zu § 44 StVO).

Die **Stadt Lübeck** bestätigt, dass die Unfallkommission in den Jahren 2015 bis 2017 nicht getagt hat.

27.4 **Geschwindigkeitsreduzierung - nur ein Baustein auf dem Weg zu mehr Verkehrssicherheit**

Im räumlich begrenzten, innerstädtischen Verkehrsraum müssen die Interessen vieler Verkehrsteilnehmer miteinander in Einklang gebracht werden: Fußgänger und Radfahrer, Anlieger, motorisierter Individualverkehr, öffentlicher Personennahverkehr, Anwohner, Mobilitätseingeschränkte, Einzelhandel und deren Kunden und Lieferanten, Rettungsdienste, Ver- und Entsorger sowie Nutzer von Schulen und Kindergärten, Altenheimen und Krankenhäusern und viele andere mehr. Dabei muss die Verkehrssicherheit stets für alle Nutzer gewährleistet sein.

Als Maßnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit und zur Geschwindigkeitsreduzierung kommen verschiedene Möglichkeiten in Betracht: Kreisverkehre, Einengungen, Querungshilfen, Verschwenkungen, Aufpflasterungen, Pflanzstreifen, Zone 30, Einrichtung von Sackgassen oder „Spielstraßen“.

Obwohl es in allen geprüften Kommunen Unfallhäufungsstellen gibt - von 3 in Eckernförde bis 39 in Kiel -, wurden zwar bauliche oder verkehrsrechtliche Maßnahmen durchgeführt, die Beseitigung von Unfallhäufungsstellen stand dabei nirgends im Fokus. Die Kommunen sollten dem LRH bauliche Maßnahmen nennen, die sie zur „Geschwindigkeitsreduzierung und Erhöhung der Verkehrssicherheit“ von 2013 bis 2017 durchgeführt haben. Obwohl keine der geprüften Städte frei von Unfällen und Unfallhäufungsstellen war, konnte auf die Frage nach baulichen Maßnahmen zur Unfallvermeidung nur ein größeres Vorhaben in Lübeck (Umbauten an einem Kreisverkehr) genannt werden.

Alle weiteren beinhalteten lediglich verkehrsrechtliche Maßnahmen (z. B. Aufstellen von Verkehrszeichen, Ergänzen von Markierung, Neuprogrammierung einer Lichtsignalanlage etc.) oder die Unfallstelle wurde nur „weiter beobachtet“.

Von den Kommunen wurden beispielsweise folgende bauliche Maßnahmen durchgeführt, die jedoch nicht aufgrund von Verkehrssicherheitsproblemen initiiert wurden und auch keine Unfallhäufungsstellen zum Gegenstand hatten:

- Austausch von Natursteinpflaster gegen herkömmlichen Asphalt, gegen lärmgeminderten Asphalt oder gegen Betonsteinpflaster (Kiel, Lübeck, Flensburg, Neumünster),
- Austausch von Asphalt gegen Betonsteinpflaster (Heide, Eckernförde),
- Deckenerneuerung mit Einrichtung eines Radschutzstreifens und Tempo 30 (Kiel),

- Einziehung von Fahrstreifen und Herstellung eines mittig angeordneten Mehrzweckstreifens (Norderstedt),
- Einrichtung eines Parkstreifens (Schleswig),
- Erneuerung von Lichtsignalanlagen (Schleswig).

Mit jeder Unterhaltungsmaßnahme wird auch die Verkehrssicherheit verbessert, indem z. B. Schlaglöcher entfernt oder Verkehrsräume neu geordnet werden. Jedoch wurden nicht immer Erfolge in punkto Geschwindigkeitsreduzierung und Unfallvermeidung erzielt. So haben die Unfallzahlen an der langjährigen Unfallhäufungsstelle am Lindenteller in Lübeck auch nach der letzten Umbaumaßnahme nicht abgenommen und auch die Situation in der Flensburger Fördestraße ist nach dem Umbau für Radfahrer nicht übersichtlicher und sicherer geworden.

Nach Auffassung der **Stadt Flensburg** sei zwar nicht in jedem Falle eine befriedigende bauliche und verkehrliche Situation nach Abschluss der Maßnahme Fördestraße erzielt worden. Trotzdem sei im Vergleich zum baulichen Zustand vor der Maßnahme eine Verbesserung für den Radverkehr eingetreten.

Der **LRH** bleibt bei seinen Feststellungen.

27.5 **Geldmangel und falsche Prioritäten verhinderten Erfolge**

Die Kommunen haben in den vergangenen Jahren zu wenig Geld für den Straßenbau zur Verfügung gestellt.¹ Sie investierten das verfügbare Geld zumeist in Deckenerneuerungen oder kleine Erhaltungsmaßnahmen und nutzten Synergieeffekte, z. B. wenn bereits Kanalbauarbeiten eingeplant waren. Für die gezielte Beseitigung von Unfallhäufungsstellen wird jedoch nur verhältnismäßig wenig getan und wenig Geld ausgegeben. Zudem werden insbesondere in Lübeck die begrenzten Haushaltsmittel in nachrangige Maßnahmen investiert (z. B. Maßnahme Koberg) und Empfehlungen aus Fachgutachten nicht umgesetzt (z. B. Maßnahme Lindenplatz).

Die **Stadt Lübeck** bestätigt, dass die Ursprungsplanung zum Umbau des Lindenplatzes aus Haushaltsgründen nicht umgesetzt werden konnte. Die durchgeführten Teilmaßnahmen hätten die Verkehrssicherheit nicht ausreichend verbessern können. Die Anzahl der Unfälle habe sich nicht wesentlich verändert, die Anzahl der schweren Unfälle mit Radfahrern habe abgenommen. Die Stadt Lübeck habe aktuell beschlossen, weitere Maßnahmen am Lindenplatz folgen zu lassen.

Der **LRH** begrüßt dies.

¹ Vgl. Bemerkungen 2017 des LRH, Nr. 26 und Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 30.

27.6 Verkehrsüberwachung erhöht die Verkehrssicherheit

Ziel der Verkehrsüberwachung ist, die Verkehrsteilnehmer durch Hinweis bzw. Ahndung von Verstößen zu einem verkehrssicheren Verhalten zu bewegen. Dies ist ein Beitrag zur Erhöhung der Verkehrssicherheit. Gegenstand der Überwachung ist die Einhaltung der Höchstgeschwindigkeit, der Gurtpflicht sowie der Sicherheitsabstände. Die Einhaltung des Handyverbots wird überwacht, das Fahren unter Alkohol/Drogen soll verhindert und Rotlichtverstöße sollen geahndet werden.

Eine der folgenschwersten Unfallursachen auf Schleswig-Holsteins Innerortsstraßen ist eine überhöhte Geschwindigkeit. Diese führt oftmals zu Unfällen mit Schwerverletzten oder sogar Verkehrstoten. Geschwindigkeitskontrollen gehören deshalb zu den wichtigsten Mitteln der Verkehrsüberwachung und tragen damit erheblich zur Erhöhung der Verkehrssicherheit bei. Wichtig ist neben der Verkehrsüberwachung auch ein Zusammenspiel von präventiven, baulichen und betrieblichen Maßnahmen sowie Aufklärungsarbeit.

Zuständig für die Geschwindigkeitsüberwachung sind die Landespolizei sowie die Kreise und kreisfreien Städte. Im Rahmen der Prüfung hat sich herausgestellt, dass jede Kommune - soweit zuständig - die Geschwindigkeitsüberwachung mit unterschiedlichem Nachdruck verfolgt. Große Unterschiede gibt es bei der personellen Ausstattung und bei den erzielten Einnahmen. Gut ausgestattet sind Kiel, Lübeck und Norderstedt. Die Situation in Neumünster kann im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten noch deutlich verbessert werden.

Die kreisfreien Städte erzielen durch die Geschwindigkeitsüberwachung jährlich hohe Einnahmen, beispielsweise zwischen 300 T€ (2016) in Neumünster und 2,8 Mio. € in Kiel (Durchschnittswert im Prüfungszeitraum). Sie versuchen, mithilfe von mobilen und stationären Geschwindigkeitsüberwachungsanlagen die Verkehrsteilnehmer zur Einhaltung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit zu bewegen. Stationäre Geräte werden an Unfallhäufungsstellen installiert und zeigen schnell ihre Wirkung: Die gefahrenen Geschwindigkeiten reduzieren sich erheblich, die Verkehrssicherheit nimmt zu.

27.7 Förderung der Barrierefreiheit im Verkehrsraum

Das Behindertengleichstellungsgesetz und die UN-Behindertenrechtskonvention verlangen, den Verkehrsraum inklusiv zu gestalten, damit er möglichst den Bedürfnissen aller Verkehrsteilnehmer genügt. Daher sind bei Planung und Bau von neuen Verkehrsanlagen auch die Belange von mobilitätseingeschränkten Menschen zu berücksichtigen. Hierzu zählen

die Umrüstung von Bushaltestellen und der Bau von barrierefreien Fußgängerquerungen. Im Rahmen der Prüfung sind große Unterschiede, einerseits bei der Konzepterstellung zur Umrüstung aller Bushaltestellen und andererseits bei der tatsächlichen Ausführung der einzelnen Maßnahmen vor Ort deutlich geworden. Alle geprüften Städte haben bereits barrierefrei ausgebaute Bushaltestellen. Allerdings wird die Herstellung der Barrierefreiheit in den Kommunen mit unterschiedlich starkem Nachdruck verfolgt. Zielstrebig rüsten Kiel und Eckernförde ihre Bushaltestellen barrierefrei um, Lübeck, Neumünster und Heide haben dagegen an dieser Stelle Nachholbedarf. Bei der Umsetzung von barrierefreien Fußgängerquerungen haben mit Ausnahme von Kiel und Norderstedt alle geprüften Kommunen Nachholbedarf.