



► Nr. 2025/14616-01-01
öffentlich

Lübeck, 10.02.2026

Bericht -öffentlich-

Verantwortliche Bereiche:
5.660 - Stadtgrün und Verkehr

Bearbeitung: Mirjana Kayser (E-Mail: mirjana.kayser@luebeck.de Telefon: 122-6634)

AM Arne-Matz Ramcke (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), AM Dr. Ulrich Brock (CDU), AM Dan Teschner (FDP): Antrag zu VO/2025/14616 Erhaltungsstrategie Fahrbahnen

Beratungsfolge:

Datum	Gremium	Status	Zuständigkeit
23.02.2026	Senat	Nichtöffentlich	zur Senatsberatung
16.03.2026	Bauausschuss	Öffentlich	zur Kenntnisnahme
24.03.2026	Hauptausschuss	Öffentlich	zur Kenntnisnahme

Anlass:

Beschluss des Bauausschusses am 01.12.2025 (VO/2025/14616-01)

„Der Bauausschuss beauftragt die Verwaltung, als Entscheidungsgrundlage für die zu verfolgende Strategie, eine Gegenüberstellung der aktuellen „Erhaltungsstrategie Fahrbahnen“ mit einem wirtschaftlich optimierten Ansatz (Lebenszykluskosten-Optimierung, LCC) vorzulegen.

Ziel ist es, die Unterschiede in der Effizienz, der Steuerung der Kosten und den Auswirkungen auf die langfristige Haushaltsslage transparent darzustellen.

Dabei sollen insbesondere folgende Punkte betrachtet werden:

- Wie die Maßnahmen derzeit nach Zustandserfassung und Schwellenwerten geplant und budgetiert werden und
- wie hier im Unterschied der wirtschaftsoptimierte Ansatz, der alle Kosten / Abschreibungen über den Lebenszyklus der Straßen berücksichtigt und damit den besten Zeitpunkt sowie Umfang für Instandhaltungen findet, geplant und budgetiert werden würde?
- Welche Auswirkungen diese beiden Ansätze auf den Erhaltungsrückstand, das Budgetmanagement und die Verkehrssicherheit haben und
- wie flexibel die Planungen gegenüber Änderungen in Haushalt, Preisen und Infrastrukturprojekten sind.

Die Gegenüberstellung soll verdeutlichen, ob und wie ein wirtschaftsoptimierter Ansatz den Erhaltungsrückstand (ca. 103 Mio. EUR) effizienter abbauen, Budgets stabilisieren und Synergien steigern kann, ohne die Verkehrssicherheit zu gefährden.“

Bericht:

Kurzbeschreibung:

Wie werden die Maßnahmen derzeit nach Zustandserfassung und Schwellenwerten geplant und budgetiert?

Die Planung der Erhaltungsmaßnahmen erfolgt derzeit primär auf Basis der alle vier Jahre durchgeführten Zustandserfassung des Oberflächenzustands. Abschnitte mit kritischen Zustandswerten oberhalb definierter Schwellen (Note 4,5 beim Gesamtwert) werden priorisiert, wobei aus praktischen Gründen längere, zusammenhängende Bereiche für das Bauprogramm gebildet und dabei auch benachbarte, nicht bei der Zustandserfassung und Bewertung (ZEB) befahrenen Fahrstreifen in die Planung einbezogen werden.

Da keine flächendeckenden Informationen zum Alter und zur Restnutzungsdauer des Straßenaufbaus vorliegen, orientiert sich die Auswahl der Maßnahmen überwiegend am Oberflächenzustand (hier im Wesentlichen dem Flächenanteil an Rissen sowie der allgemeinen Unebenheit). Im Zuge der Projektierung/Budgetierung werden nähere Informationen zum Straßenaufbau eingeholt und verkehrliche Anforderungen berücksichtigt (Sperrungen, Umleitungen, Absicherung). Darüber hinaus erfolgt die gesamte Planung in Koordination mit den Leitungsträgern.

Zwischen den ZEB-Kampagnen wird auf außerplanmäßige Verschlechterungen reagiert. Beispielhaft sind hier Winterschäden oder Hitzeschäden benannt, die Folge der Klimaerwärmung und von Extremwetterlagen sind. Der Zustand wird im Rahmen der regelmäßigen, gesetzlich vorgeschriebenen Streckenkontrollen gemeldet. Aktuell wird dazu eine App erprobt, mit der die Zustandsänderungen in das zentrale Managementsystem mit den Zustandsdaten der ZEB gemeldet werden und dort systematisch ausgewertet und bei der Planung berücksichtigt werden können. Ebenfalls wurde erfolgreich validiert, dass Flottendaten von Volkswagen ein kontinuierliches Monitoring der Befahrbarkeit aller Stadtstraßen der Hansestadt ermöglichen. Zukünftig könnten diese Daten die Trendanalysen sowie den Prozess der Bedarfsermittlung und Priorisierung weiter verbessern.

In der Umsetzung werden häufig oberflächennahe Maßnahmen gewählt, da diese kurzfristig wirksam, schneller planbar und mit geringeren verkehrlichen Einschränkungen verbunden sind. Die Budgetierung erfolgt jahresbezogen und projektorientiert, wobei die verfügbaren Haushaltsmittel auf die priorisierten Maßnahmen verteilt werden.

Wie würde im Unterschied dazu ein wirtschaftsoptimierter Lebenszyklusansatz geplant und budgetiert?

Ein wirtschaftsoptimierter Lebenszyklusansatz würde grundsätzlich nicht nur den momentanen Oberflächenzustand, sondern die zu erwartenden Kosten und Wirkungen über den gesamten Lebenszyklus der Straße berücksichtigen. Ziel wäre es, den wirtschaftlich optimalen Zeitpunkt und Umfang von Maßnahmen zu bestimmen, indem kurzfristige oberflächennahe Eingriffe und langfristig wirksame grundhafte Erneuerungen gegeneinander abgewogen werden. Für das aktuell stark überalterte Straßennetz und die bereits heute zustandsbasierte Auswahl der Bauprogramme würde ein solcher Ansatz jedoch nur einen begrenzten zusätzlichen Erkenntnisgewinn liefern, da die sanierten Abschnitte in der Regel ohnehin einen schlechten Zustand aufweisen und damit unabhängig vom Ansatz vordringlich sind. Der wesentliche Mehrwert eines Lebenszyklusansatzes liegt daher weniger in einer völlig anderen Auswahl einzelner Maßnahmen, sondern in der strategischen Festlegung eines ausgewogenen Maßnahmenmixes zwischen oberflächennahen und tiefgreifenden Erneuerungen.

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass ein wirtschaftsoptimierter Lebenszyklusansatz nicht allein den Zustand der Fahrbahnen berücksichtigen dürfte, sondern konsequenterweise auch die in und unter der Straße verlaufenden Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen sowie

die Aufrechterhaltung des Verkehrsflusses und der wirtschaftlichen Funktionen, insbesondere für Versorgung und Anliegende. Die hierfür erforderliche integrierte Betrachtung unterschiedlicher Fachdisziplinen, Datenbestände und Zuständigkeiten führt zu einer sehr hohen Komplexität. Vor diesem Hintergrund ist deutschlandweit keine Kommune bekannt, die einen derart umfassenden Lebenszyklusansatz bislang systematisch und flächendeckend umsetzt. Stattdessen werden die Prozesse sowie die Ziele, Anforderungen und strategischen Grundlagen für eine transparente Entscheidungsfindung und eine belastbare politische wie fachliche Kommunikation weiterentwickelt.

Welche Auswirkungen haben beide Ansätze auf Erhaltungsrückstand, Budgetmanagement und Verkehrssicherheit?

Der heutige schwellenwertbasierte Ansatz ermöglicht es, kurzfristig auf substanzielle und sicherheitsrelevante Mängel zu reagieren und den sichtbaren Erhaltungsrückstand an der Oberfläche zu begrenzen, birgt jedoch das Risiko, dass überalterte Tragschichten ggf. nicht systematisch erneuert werden und dadurch mittelfristig erneut Schäden bei den ausgewechselten Deckschichten/Deck- und Binderschichten auftreten. Um dies aber auszuschließen, führt der Bereich Stadtgrün und Verkehr vor den ausgewählten Maßnahmen pro Jahr entsprechende Bohrkernuntersuchungen durch. Hier kann dann entsprechend auch Rückschlüsse auf die Lebensdauer der Tragschicht erfolgen.

Ein wirtschaftsorientierter Ansatz führt bei dem aktuellen Netzzustand nicht zwangsläufig zu einer deutlich anderen kurzfristigen Maßnahmenauswahl, erlaubt jedoch eine gezielte Steuerung des langfristigen Erhaltungsrückstands, indem der Anteil grundlegender Erneuerungen planmäßig erhöht wird. Für das Budgetmanagement bedeutet dies eine bessere Verstetigung der Mittelbedarfe und eine Reduzierung von wiederkehrenden Not- und Reparaturmaßnahmen. In Bezug auf die Verkehrssicherheit bleibt der Fokus weiterhin auf Abschnitten mit kritischem Zustand, während gleichzeitig durch den schrittweisen Ersatz der Tragschichten die strukturelle Zuverlässigkeit des Netzes langfristig verbessert wird.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die derzeit verfügbaren Budgets nicht ausreichen, um den bestehenden Erhaltungsrückstand nachhaltig abzubauen und langfristig zu verstetigen. In Szenarien, die auf eine reine Wahrung des Status quo der Zustandsverteilung abzielen, bleibt der technisch abbeschriebene Netzanteil in der roten Zustandsklasse bestehen, da Zustandswerte oberhalb des Schwellenwerts bei 5,0 gekappt werden und somit keine weitere Verschlechterung abgebildet wird. Für diese Abschnitte ergibt sich rechnerisch kein zusätzlicher Handlungsbedarf, obwohl sich der tatsächliche Zustand bis hin zur Unbefahrbarkeit weiter verschlechtern kann. Paradoxerweise sinkt in solchen Betrachtungen der rechnerische Erhaltungsmittelumsatz mit zunehmendem Anteil roter Abschnitte, sofern das Ziel lediglich darin besteht, den Status quo zu halten. Vor diesem Hintergrund kommt der flächigen Sicherung der Befahrbarkeit eine zentrale Bedeutung zu, um einer zunehmenden Unbefahrbarkeit entgegenzuwirken – auch dann, wenn dies kurzfristig nur mit weniger nachhaltigen, oberflächennahen Maßnahmen möglich ist.

Die unmittelbare Verkehrssicherheit wird im kommunalen Straßennetz in erster Linie durch die betriebliche Unterhaltung gewährleistet. Dazu zählen insbesondere die kurzfristige Beseitigung von Gefahrenstellen wie Schlaglöchern, Ausbrüchen oder lokalen Verdrückungen, die unabhängig von strategischen Überlegungen zeitnah behoben werden müssen. Ergänzend sichern Deckenbauprogramme, Dünnschichten und Oberflächenbehandlungen die Angebotsqualität des Netzes, insbesondere hinsichtlich Befahrbarkeit, Ebenheit und Griffigkeit. Diese Maßnahmen ermöglichen es, flexibel und kurzfristig auf witterungsbedingte Schäden, etwa nach strengen Wintern oder Frost-Tau-Wechseln, zu reagieren und das Sicherheitsniveau aufrechtzuerhalten. Eine lebenszyklusorientierte Betrachtung kann auf diese kurzfristigen sicherheitsrelevanten Befunde nur eingeschränkt Einfluss nehmen, da sie nicht auf akute Einzelmängel, sondern auf strukturelle Zusammenhänge abzielt. Ihr Beitrag zur Verkehrssicherheit liegt daher vor allem im langfristigen Effekt: Durch den systematischen Ersatz überalterter Tragschichten und die Reduzierung wiederkehrender Schadensentstehung ent-

stehen perspektivisch weniger neue Problembereiche, wodurch der Aufwand für reaktive Maßnahmen sinkt und das Sicherheitsniveau des Netzes nachhaltiger stabilisiert wird.

Wie flexibel sind die Planungen gegenüber Änderungen in Haushalt, Preisen und Infrastrukturprojekten?

Die derzeitige Vorgehensweise ist kurzfristig flexibel, da Projekte verschoben oder in ihrem Umfang angepasst werden können, dies geht jedoch häufig zulasten der langfristigen Wirtschaftlichkeit. Eine strategisch definierte Erhaltungsstrategie mit einem festgelegten Verteilungsschlüssel zwischen oberflächennahen und tiefgreifenden Maßnahmen erhöht die Steuerungsfähigkeit erheblich, da bei Haushalts- oder Preisänderungen transparent aufgezeigt werden kann, welche Auswirkungen dies auf Zustand, Erhaltungsrückstand und Folgekosten hat.

Gleichzeitig bleibt ausreichend Flexibilität erhalten, um Maßnahmen mit anderen Infrastrukturprojekten zu koordinieren oder bei Bedarf sicherheitsrelevante Abschnitte vorzuziehen. Entscheidend ist dabei, dass die Erhaltungsstrategie klare Entscheidungskriterien für die Maßnahmenauswahl enthält, beispielsweise in Anlehnung an Regelwerke wie die ZTV BEA, damit die umgesetzten Maßnahmen die technisch mögliche Lebensdauer erreichen und ihre Wirkung nicht durch ungeeignete Ausführung oder falsche Einsatzbereiche verkürzt wird. Hier sind der Einsatz von qualifiziertem Personal, die Zusammenarbeit mit Straßenbaulaboren, die Qualitätssicherung, die Auswahl robuster Bauweisen und -verfahren oder die für die Bauausführung gewählten Jahreszeiten und Wetterbedingungen von Bedeutung.

Es wäre daher sinnvoller, die vorhandenen, pragmatischen Werkzeuge zu nutzen und relevante Daten zur Infrastruktur (Maßnahmen, Alter, etc.) zu sammeln, als zu diesem Zeitpunkt in die LCA/LCC-Debatte einzusteigen.

Anlagen:

Senatorin Joanna Hagen