

EINZELPLAN 03 B

(Staatsbauverwaltung)

20 Staatsstraßenbau

(Kap. 03 76 Tit. 750 00)

Die zurückgehenden Haushaltsmittel für die Staatsstraßen dürfen nicht zu einer Vernachlässigung der Bestandserhaltung führen. Zur Erhaltung und langfristigen Sicherung des staatlichen Anlagevermögens sollten die Mittel künftig auf der Basis eines systematischen Straßenerhaltungsmanagements eingesetzt werden.

Die für den Um- und Ausbau verfügbaren Gelder wurden bereits zu Beginn der Gültigkeit des "5. Ausbauplans für die Staatsstraßen 1993" nicht ausschließlich für Projekte der 1. Dringlichkeit eingesetzt. Die Verwirklichung der vordringlichen Projekte sollte besser gesteuert werden.

Das Sicherheitsniveau der Staatsstraßen liegt wegen des schlechten Ausbauzustands nach wie vor erheblich unter dem der Bundes- und Kreisstraßen. Die daraus entstandenen Unfallfolgekosten beliefen sich 1991 bis 1994 auf 770 Mio DM. Die für den Straßenbau insgesamt vorgesehenen staatlichen Mittel sollten wegen des schlechten Ausbauzustands vorrangig den Staatsstraßen zugute kommen.

20.1 Haushaltsmittel

Die Ausgaben für den Um- und Ausbau sowie die Bestandserhaltung der Staatsstraßen gehen aus Zahlenübersicht 1 hervor.

Haushaltsmittel für Um- und Ausbau sowie Bestandserhaltung der Staatsstraßen

Zahlenübersicht 1

	1991 Mio DM	1992 Mio DM	1993 Mio DM	1994 Mio DM	1995 Mio DM	1996 Mio DM
Soll	416,2	424,7	358,0	358,0	330,0	330,0
Ist	375,5	357,9	293,8	278,0		

Die zunehmende Differenz zwischen Soll und Ist besteht nur zum Teil aus der haushaltsgesetzlichen Sperre. Im übrigen ist sie darauf zurückzuführen, daß bei dieser Haushaltsstelle auch Mittel veranschlagt werden, die dann tatsächlich für Planung und Bauleitung von Bundesfern-, Staats- und Kreisstraßen verwendet und bei den jeweiligen Titeln für diese Kosten nachgewiesen werden.¹ Für den Um- und Ausbau sowie für die Bestandserhaltung der Staatsstraßen verbleiben somit wesentlich weniger Mittel als im Haushaltsplan vorgesehen.

Im Vergleich dazu ist die Entwicklung der Mittel für die Projektförderung des kommunalen Straßenbaus aus Bundes- und Landesmitteln (GVFG bzw. FAG) in Zahlenübersicht 2 dargestellt.

**Mittel für die Projektförderung
des kommunalen Straßenbaus**

Zahlenübersicht 2

	1991 Mio DM	1992 Mio DM	1993 Mio DM	1994 Mio DM	1995 Mio DM	1996 Mio DM
GVFG	240,7	277,9	314,4	318,6	361,8	364,0
FAG	118,7	142,4	155,5	89,4	88,8	87,5
zusammen	359,4	420,3	469,9	408,0	450,6	451,5

Seit 1992 werden mehr staatliche Fördermittel allein für den Um- und Ausbau der Kommunalstraßen als für den Um- und Ausbau einschließlich Bestandserhaltung der Staatsstraßen zur Verfügung gestellt. Neben dieser Projektförderung erhalten die Kommunen nach den Art. 13 a, 13 b und 13 c FAG für Straßenunterhaltung und kleinere Ausbaumaßnahmen aus Landesmitteln weitere Zuweisungen in etwa gleicher Höhe.²

20.2 Bestandserhaltung der Staatsstraßen

Die Ausgabemittel für die Bestandserhaltung sind im Um- und Ausbautitel mitenthalten. Die Ist-Ausgaben waren 1993 und 1994 deutlich geringer als die in den Erläuterungen und in der Anlage A zum Epl. 03 B angegebenen Soll-Werte (vgl. Zahlenübersicht 3).

1) vgl. ORH-Bericht 1994 TNr. 27 und Nr. 3 Buchst. j des Landtagsbeschlusses vom 22. Februar 1995 (LT-Drucksache 13/560)

2) vgl. ORH-Bericht 1994 TNr. 38

**Haushaltsmittel für die
Bestandserhaltung der Staatsstraßen**

Zahlenübersicht 3

	1991 Mio DM	1992 Mio DM	1993 Mio DM	1994 Mio DM	1995 Mio DM	1996 Mio DM
Soll (nach den Erläuterungen)	*	*	105,0	105,0	91,5	91,5
Ist	94,3	85,2	70,3	93,8		

*) nicht gesondert ausgewiesen

Da für 1995 und 1996 bereits die Soll-Werte unter dem Ist-Wert von 1994 veranschlagt wurden, ist der ORH der Frage nachgegangen, welcher Aufwand nötig ist, um einen allmählichen Wertverzehr des vorhandenen Anlagevermögens zu vermeiden (s. auch TNr. 4.2 zur Investitionsquote).

Der erforderliche Erhaltungsaufwand zur Vermeidung eines Wertverzehrs hängt von einer Reihe von Parametern ab, deren wichtigste die Bauweise, das Alter, der Erhaltungszustand und die Verkehrsbelastung einer Straße sind. Die daraus resultierenden unterschiedlichen Kosten liegen nach wissenschaftlichen Untersuchungen und bezogen auf die Straßenfläche zwischen 1 und 4 DM/m² und Jahr (Preisstand 1995).³ Danach errechnet sich bei einer Länge des Staatsstraßennetzes von 13 511 km und einer durchschnittlichen Breite von 6,30 m ein jährlicher Erhaltungsaufwand in der Größenordnung von 85 Mio DM im günstigsten Fall, d.h. bei einem gut ausgebauten Netz und geringer Verkehrsbelastung, bzw. von 340 Mio DM im ungünstigsten Fall, also bei schlechtem Gesamtzustand und hoher Verkehrsbelastung.

Angesichts der relativ hohen Verkehrsbelastung und des relativ schlechten Ausbauzustands der Staatsstraßen sind die in den vergangenen Jahren für die Bestandserhaltung eingesetzten Mittel zu niedrig, wenn das vorhandene Anlagevermögen erhalten und langfristig gesichert werden soll.

Der ORH tritt deshalb dafür ein, mit den für die Staatsstraßen insgesamt verfügbaren Ausgabemitteln in erster Linie den **Bestand der Staatsstraßen zu gewährleisten**. Er empfiehlt außerdem, Zeitpunkt und Art der Erhaltungsmaßnahmen systematisch in Abhängigkeit vom Straßenzustand zu bestimmen (sog. Straßenerhaltungsmanagement) und auf dieser Grundlage die Mittel zu verteilen. Voraus-

3) zum Preisstand 1991 (Werte zwischen 0,90 und 3,50 DM/m² und Jahr) vgl. Schmuck, Alfred "Gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen und Entscheidungsfindung bei der Straßenerhaltung", in Informationen - Verkehrsplanung und Straßenwesen - Uni Bw München, Heft 34, 1992

setzung hierfür ist allerdings die Erhebung und Bewertung des Straßenzustands, die für die Staatsstraßen noch immer fehlen. Da durch systematische Straßenerhaltung der Mitteleinsatz optimiert und die Wirtschaftlichkeit erheblich verbessert werden kann, wird sich der Aufwand für diese Erhebung und Bewertung innerhalb kurzer Zeit rentieren.

Das Staatsministerium hat in Aussicht gestellt, 1996 zunächst in einem Pilotprojekt, 1997 und 1998 flächendeckend, eine derartige Zustandsbewertung vorzunehmen.

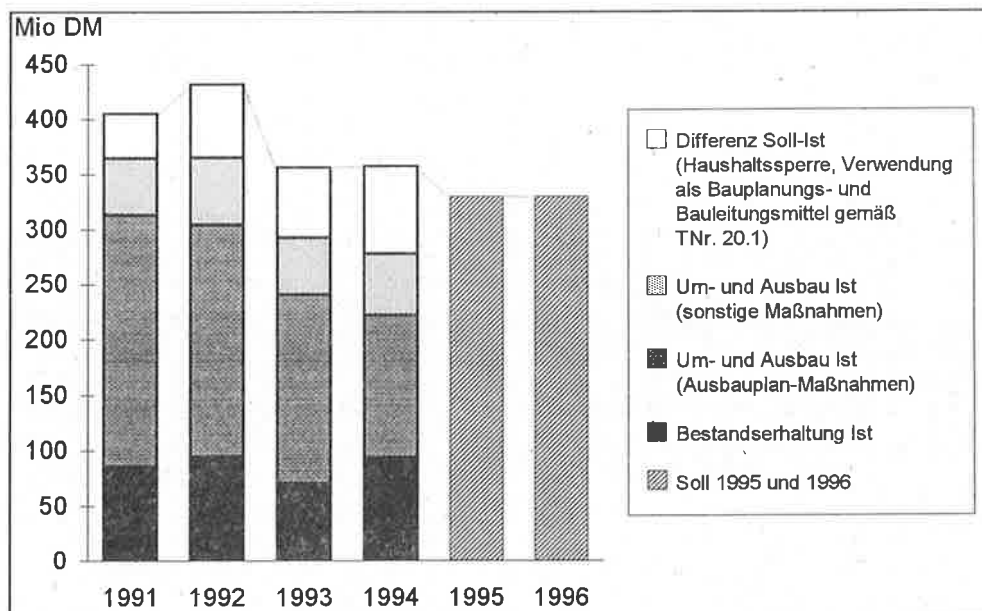
20.3 Ausbauplan für die Staatsstraßen

Die Staatsregierung hat im "5. Ausbauplan für die Staatsstraßen 1993" einen Baubedarf von insgesamt 7 Mrd DM ausgewiesen. Bis zum Jahr 2010 wurde ein Finanzrahmen von insgesamt 4 Mrd DM, d.h. 57 % des festgestellten Gesamtbedarfs, vorgegeben.

Für Maßnahmen mit angestrebtem Baubeginn bis zum Jahr 2000 beträgt die jährliche Zielvorgabe 200 Mio DM. Bereits 1994 standen - nach Abzug der Mittel für die Bestandserhaltung und der Mittel für sonstige Maßnahmen mit Gesamtkosten unter 1 Mio DM, die nicht im Ausbauplan enthalten sind - nur 128 Mio DM für die Maßnahmen des Ausbauplans zur Verfügung, das ist knapp ein Drittel der Mittel, die die Kommunen als Projektförderung erhalten haben.

Entwicklung der Haushaltsmittel für die Staatsstraßen

Schaubild



setzung hierfür ist allerdings die Erhebung und Bewertung des Straßenzustands, die für die Staatsstraßen noch immer fehlen. Da durch systematische Straßenerhaltung der Mitteleinsatz optimiert und die Wirtschaftlichkeit erheblich verbessert werden kann, wird sich der Aufwand für diese Erhebung und Bewertung innerhalb kurzer Zeit rentieren.

Das Staatsministerium hat in Aussicht gestellt, 1996 zunächst in einem Pilotprojekt, 1997 und 1998 flächendeckend, eine derartige Zustandsbewertung vorzunehmen.

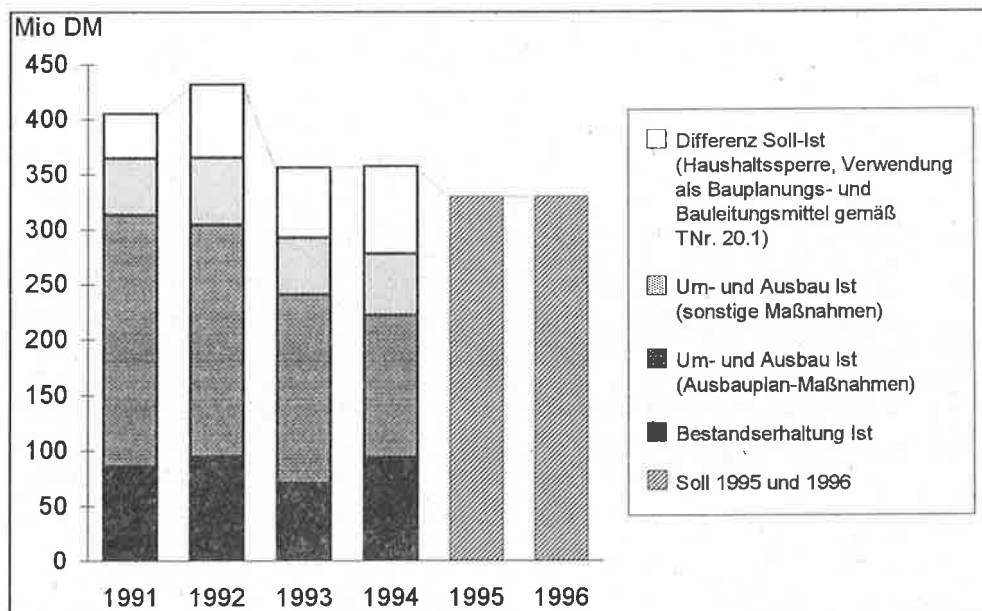
20.3 Ausbauplan für die Staatsstraßen

Die Staatsregierung hat im "5. Ausbauplan für die Staatsstraßen 1993" einen Baubedarf von insgesamt 7 Mrd DM ausgewiesen. Bis zum Jahr 2010 wurde ein Finanzrahmen von insgesamt 4 Mrd DM, d.h. 57 % des festgestellten Gesamtbedarfs, vorgegeben.

Für Maßnahmen mit angestrebtem Baubeginn bis zum Jahr 2000 beträgt die jährliche Zielvorgabe 200 Mio DM. Bereits 1994 standen - nach Abzug der Mittel für die Bestandserhaltung und der Mittel für sonstige Maßnahmen mit Gesamtkosten unter 1 Mio DM, die nicht im Ausbauplan enthalten sind - nur 128 Mio DM für die Maßnahmen des Ausbauplans zur Verfügung, das ist knapp ein Drittel der Mittel, die die Kommunen als Projektförderung erhalten haben.

Entwicklung der Haushaltsmittel für die Staatsstraßen

Schaubild



Die Verwirklichung der im Ausbauplan in die 1. Dringlichkeit eingestuftten Projekte wird somit einen weit größeren Zeitraum erfordern,⁴ zumal auch die veranschlagten Haushaltsmittel weiter zurückgehen (vgl. Schaubild und Zahlenübersicht 1). Um so bedenklicher ist es, daß nach einer Auswertung für das Jahr 1994 und das 1. Halbjahr 1995 acht der 23 Straßenbauämter schon Haushaltsmittel für die 2. Dringlichkeitsstufe ausgegeben haben. Auch war festzustellen, daß Ämter bereits Maßnahmen der 2. Dringlichkeit planen, obwohl für die 1. Dringlichkeit bei weitem noch nicht alle Planungen vorliegen.

Der ORH vertritt die Meinung, daß es gerade bei knappen Straßenbaumitteln besonders wichtig ist, Projekte **entsprechend ihrer Dringlichkeit** zu verwirklichen. Er regt deshalb an, beim Einsatz der verfügbaren Haushaltsmittel für den Staatsstraßenbau künftig nach dem "Vorwegabzug" der für die Bestandserhaltung notwendigen Mittel und der Mittel für Maßnahmen mit Gesamtkosten unter 1 Mio DM die verbleibenden Gelder ausschließlich für die 1. Dringlichkeitsstufe zu verwenden.

Bereits in seinem Bericht 1991 (TNr. 23.4.1) hatte der ORH wegen des regional stark schwankenden Erfüllungsgrades des Ausbauplans angeregt, die Gelder künftig nach Dringlichkeit projektbezogen zuzuweisen. Daraufhin hat die OBB durch eine etwas veränderte Mittelverteilung versucht, künftig die Umsetzung der Planvorgaben besser zu steuern. Da dieser erste Schritt aber nicht für eine nachhaltige Verbesserung ausgereicht hat, ist eine stärkere ministerielle Steuerung in Form einer projektbezogenen Mittelverteilung nötig, wie dies bei den Bundesfernstraßen längst Praxis ist.

20.4

Verkehrssicherheit

Der "Gesamtverkehrsplan Bayern 1994" stellt folgendes fest: "Weniger gut ist die Verkehrssicherheit auf den Staatsstraßen, wo das Sicherheitsniveau z.T. unter dem der übrigen Straßenklassen liegt. Hier besteht ein baulicher Nachholbedarf."⁵

Zur Beschreibung der Verkehrssicherheit werden die Unfallzahl und die Unfallschwere herangezogen, aus denen sich die Unfallkosten ermitteln lassen. Die

4) siehe auch "bau intern" Nr. 8/1995 Seite 179

5) Gesamtverkehrsplan Bayern 1994, S. 156 zum Thema "Staatsstraßen"

Zahlenübersicht 4 zeigt eine Zusammenstellung der Unfallkenngrößen für Bundes-, Staats- und Kreisstraßen außerorts in Bayern für den Vierjahreszeitraum 1991 bis 1994. Dabei wurden die tatsächlich auf den einzelnen Straßenklassen registrierten Unfallfolgen aller Unfälle mit Personenschaden oder schwerem Sachschaden mit den Einzelkostenansätzen bewertet (Preisstand 1995). Die Diskrepanz der so ermittelten Unfallkostenrate zwischen den Bundes- und Kreisstraßen einerseits und den Staatsstraßen andererseits ist in erster Linie Folge des Ungleichgewichts der staatlichen Investitionen im Straßenbau.⁶

**Unfallkenngrößen der Außerortsstraßen
in Bayern 1991 bis 1994 (Preisstand 1995)**

Zahlenübersicht 4

	Bundesstraßen	Staatsstraßen	Kreisstraßen
Unfallfolgekosten (Mio DM)	5 513,9	5 054,8	2 913,8
Fahrleistung (Mrd Kfz-km)*	71,4	55,7	37,9
Durchschnittliche Unfallkostenrate (DM/1 000 Kfz-km)	77,2	90,8	76,9

*) Produkt aus Verkehrsbelastung und Straßennetzlänge

Der schlechtere Ausbauzustand der Staatsstraßen im Vergleich nicht nur zu den wichtigeren Bundesstraßen, sondern insbesondere zu den weniger bedeutenden Kreisstraßen hat erhebliche finanzielle Auswirkungen. Läge die Unfallkostenrate bei den Staatsstraßen in der gleichen Größenordnung wie bei den Kreisstraßen, so hätten im Vierjahreszeitraum 1991 bis 1994 Unfallfolgekosten von 770 Mio DM vermieden werden können.

Aus Zahlenübersicht 4 geht hervor, daß die Kreisstraßen inzwischen das gleich hohe **Sicherheitsniveau** erreicht haben wie die Bundesstraßen. Für die Gemeindestraßen liegt entsprechendes Datenmaterial nicht vor. Der ORH geht jedoch aufgrund zahlreicher Prüfungsfeststellungen (vgl. z.B. ORH-Bericht 1988 TNr. 35) davon aus, daß auch dort wegen der jahrzehntelangen hohen staatlichen Förderung günstige Verhältnisse herrschen. Nach der wiederholt geäußerten Auffassung des ORH⁶ sollten die staatlichen Finanzmittel im Straßenbau so gelenkt werden, daß der **Ausbauzustand der Staatsstraßen** nicht weiter hinter den der Kreisstraßen zurückfällt.

6) vgl. hierzu auch ORH-Berichte 1987 TNr. 32 und 1991 TNr. 23

Der ORH halte es deshalb für sachgerecht, bis auf weiteres die Projektförderung kommunaler Straßenbauvorhaben auf die GVFG-Mittel zu beschränken, selbst wenn diese von derzeit 360 Mio DM ggf. ab 1997 durch Kürzungen des Bundes zurückgehen sollten. Da die Kommunen ohnehin Schlüsselzuweisungen nach Art. 13 a, 13 b und 13 c FAG erhalten, wäre es sinnvoll, die für die Projektförderung bisher aus dem FAG bereitgestellten Mittel in den Staatsstraßenhaushalt umzuschichten.