

Der ORH begrüßt, dass das Innenministerium seine Empfehlungen aufgreifen will und entsprechende Maßnahmen angekündigt hat. Für die Umsetzung der einzelnen Schritte muss das Innenministerium bei den betroffenen kommunalen Spitzenverbänden wohl noch Überzeugungsarbeit leisten. Nach Auffassung des ORH sollte dies auch gelingen, weil es insbesondere im vitalen Interesse der Kommunen selbst liegt, wenn die überörtliche Rechnungsprüfung effektiv, gleichmäßig und sachbezogen ausgeübt wird.

## 17 **Unzureichende Bestandserhaltung der Staatsstraßen und Brücken**

(Kap. 08 30 Tit. 750 00-8 Anlage A)

**Der Landtag hat in den Jahren 2005 und 2006 die Staatsregierung aufgefordert, die Bestandserhaltung von Staatsstraßen vorrangig zu berücksichtigen. Für den Neu-, Um- und Ausbau von Staatsstraßen wird aber weiterhin - mit Ausnahme 2009 - mehr Geld ausgegeben als für die Bestandserhaltung. Der Zustand der Staatsstraßen und Brücken hat sich weiter verschlechtert.**

### 17.1 **Ausgangssituation**

Der ORH hat bereits in den Jahren 1995, 1998, 2001 und zuletzt 2004 auf die unzureichenden Maßnahmen zur Erhaltung der Staatsstraßen hingewiesen.<sup>38</sup> Aufgrund des ORH-Berichts 2004 hat der Landtag höchste Priorität der Bestandserhaltung gegenüber Neubaumaßnahmen gefordert.<sup>39</sup> Der Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen hat mit Beschluss vom 22.02.2006 die Staatsregierung erneut ersucht, der Bestandserhaltung von Staatsstraßen und Brücken insbesondere wegen des Zustandsniveaus besondere Priorität einzuräumen und die Haushaltsmittel bedarfsgerecht einzusetzen.

Der ORH hat die Umsetzung dieser Beschlüsse geprüft.

---

<sup>38</sup> ORH-Berichte 1995 TNr. 20, 1998 TNr. 20, 2001 TNr. 24, 2004 TNr. 22.

<sup>39</sup> LT-Drucksache 15/3393 Nr. 2 g.

## 17.2 Feststellungen

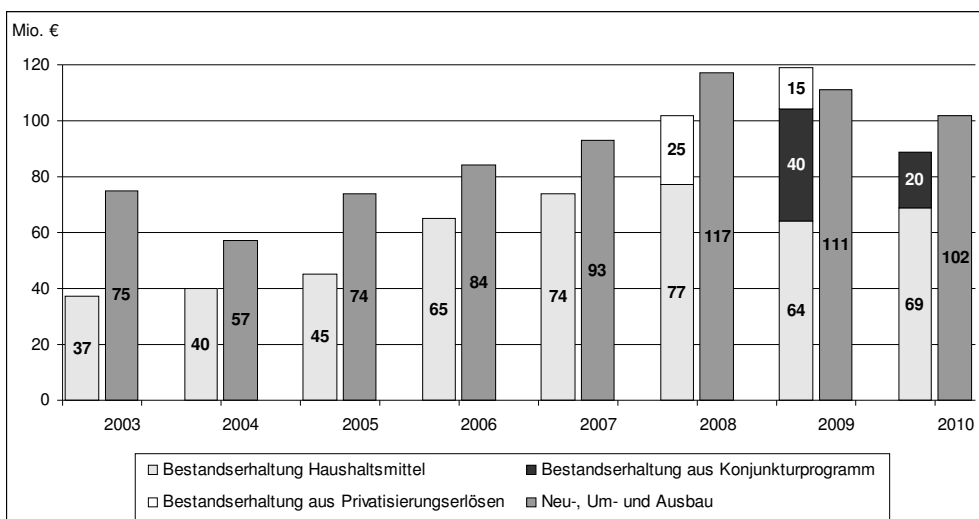
### 17.2.1 Ausgaben für die Bestandserhaltung unzureichend

Zunächst wurde im Doppelhaushalt 2005/2006 der Ansatz für die Bestandserhaltung um 8 Mio. € und dann für den Doppelhaushalt 2007/2008 um weitere 10 auf 70 Mio. € erhöht. Die Aufstockung in den Jahren 2008 und 2009 konnte nur mit Mitteln des Konjunkturpaketes und aus Privatisierungserlösen erreicht werden. Für die Bestandserhaltung der Staatsstraßen insgesamt wurden im Haushalt für 2008 110 Mio. €, für 2009 115 Mio. € und für 2010 89 Mio. € veranschlagt.

Nur im Jahr 2009 überschritten die tatsächlichen Ausgaben für die Bestandserhaltung die Mittel für Neu-, Um- und Ausbau.

**Ausgaben für die Staatsstraßen in Bayern**  
(ohne PPP-Projekte, für 2010 Ansatz des Nachtragshaushalts)

Abbildung 3



Da Ende 2009 der Mittelzufluss aus Privatisierungserlösen eingestellt wurde und ab 2011 aus dem Konjunkturprogramm keine Mittel mehr zur Verfügung stehen, werden zukünftig keine zusätzlichen Mittel mehr den regulären Haushalt verstärken. Die damit einhergehende Reduzierung der Mittel und die von der Straßenbauverwaltung unverändert praktizierte höhere Gewichtung des Neu-, Um- und Ausbaus lassen nicht erkennen, dass der Bestandserhaltung der Staatsstraßen höchste Priorität eingeräumt wird.

Unterbleiben Maßnahmen zum Bestandserhalt (z. B. weil wegen fehlender Haushaltsmittel nur akute Straßenschäden oberflächlich behandelt werden), ist ein fortschreitender Substanzverlust die Folge. Es wächst die Gefahr, dass die Straße vorzeitig grundlegend erneuert werden muss. Dies verursacht im Vergleich zur fachgerechten Bestandserhaltung überproportional höhere Kosten.

### **17.2.2 Zustand der Staatsstraßen und Brücken verschlechtert sich weiter**

In den Jahren 1996/1998, 2002/2003 und 2007 hat die Staatsbauverwaltung eine messtechnische Zustandserfassung und -bewertung (ZEB) der rd. 13.000 km Staatsstraßen durchgeführt. Aus den Messdaten wird ein sog. Substanzwert ermittelt. Dieser beschreibt den baulichen Straßenzustand mit den Zustandsnoten von „Eins“ für „sehr gut“ bis „Fünf“ für „schlecht“ und liefert die relevanten Informationen für die Straßenerhaltung.

Nach der ZEB 2007 hat sich der Substanzwert gegenüber der ZEB 2002/2003 erheblich von 3,07 auf 3,46 verschlechtert, gegenüber der ZEB 1996/1998 sogar noch deutlicher, nämlich von 2,88 auf 3,46.<sup>40</sup>

Die Beurteilung erforderlicher Sanierungsmaßnahmen orientiert sich an sog. Warn- und Schwellenwerten. Der Warnwert (Note 3,5) beschreibt einen Zustand, der Anlass zur intensiven Beobachtung und ggf. zur Planung von Erhaltungsmaßnahmen gibt. Beim Erreichen des Schwellenwertes (Note 4,5) muss die Einleitung von baulichen oder verkehrsbeschränkenden Maßnahmen geprüft werden.

Mittlerweile wird bei über einem Drittel der Staatsstraßen der Schwellenwert von 4,5 überschritten.

Im Rahmen der ZEB werden nur die Fahrbahnen erfasst und bewertet. Eine Bewertung der Standsicherheit und Dauerhaftigkeit der Brücken- und Ingenieurbauwerke findet dabei nicht statt. Diese Bewertungen werden in gesonderten regelmäßigen Bauwerksprüfungen durchgeführt. Auch diese Bauwerksprüfungen zeigen, dass sich der Zustand der rd. 4.700 Brücken im Zuge der Staatsstraßen in Bayern zunehmend verschlechtert. Ein Grund dafür ist, dass fast die Hälfte der Brücken älter als 30 Jahre ist. Somit ist auch bei der Bauwerkserhaltung in den kommenden Jahren mit einem erheblich steigenden Finanzbedarf zu rechnen.

---

<sup>40</sup> OBB 2009 (Hrsg.): Erhaltungsmanagement an Straßen in Bayern, bau intern Sonderheft.

### 17.2.3 Zustand der Staatsstraßen im bundesweiten Vergleich

Um den Zustand der Staatsstraßen im bundesweiten Vergleich beurteilen zu können, hat der ORH eine Umfrage bei den Rechnungshöfen der deutschen Flächenländer durchgeführt. Die Vergleichsdaten liegen nur für den Gesamtwert vor. Der Gesamtwert ergibt sich in Bayern aus der jeweils schlechteren Note von Gebrauchswert (Oberflächenbeschaffenheit des Straßenbelages) und Substanzwert und betrug gem. ZEB 2007 3,61. Den Vergleichsdaten kommt in erster Linie orientierender Charakter zu, auch wegen der bisher nicht bundesweit einheitlich verwendeten Transformationsfunktionen für die Ableitung der Zustandsnoten bei Landesstraßen (Tabelle 24). Auch hier liegt der Warnwert bei 3,5 und der Schwellenwert bei 4,5.

**Häufigkeitsverteilung des Gesamtwertes der Landesstraßen einiger deutscher Flächenländer im Vergleich zu Bayern**

Tabelle 24

Land	Netzlänge	Letzte ZEB	Wert $\geq 4,5$	Wert 3,5 bis 4,5	Wert $< 3,5$
	km		%	%	%
Baden-Württemberg	9.400	2008	17,0	27,0	56,0
Brandenburg	5.807	2006	26,2	30,2	43,6
Hessen	6.946	2008	25,1	29,1	45,8
Nordrhein-Westfalen	12.773	2004	18,0	24,0	59,0
Rheinland-Pfalz	6.969	2007	31,9	26,4	41,7
Sachsen-Anhalt	3.885	2007	40,6	18,5	40,9
Schleswig-Holstein	3.554	2005	17,5	17,9	64,6
Thüringen	4.737	2008	28,0	21,1	51,8
<b>Bayern</b>	<b>13.500</b>	<b>2007</b>	<b>35,6</b>	<b>27,5</b>	<b>37,0</b>

63 % der Staatsstraßen in Bayern überschreiten Warn- bzw. Schwellenwerte für den Gesamtwert und sind damit in einem so schlechten Zustand, dass Beobachtung bzw. unverzügliches Handeln notwendig sind. Aus keinem anderen Bundesland, aus dem Daten vorliegen, wurde ein höherer Anteil in dieser Kategorie gemeldet. Der Anteil von Landesstraßen, die den Schwellenwert von 4,5 überschreiten, ist nur in Sachsen-Anhalt noch höher als in Bayern.

Nach Auffassung der Staatsregierung sind „leistungsfähige und optimal vernetzte Verkehrswege eine wichtige Voraussetzung für Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft“. Sie forderte daher Ende 2009 vom Bund mehr Investitionen für den Erhalt und weiteren Ausbau der Verkehrswege.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Pressemeldung der Staatskanzlei vom 19.11.2009.

Diese Notwendigkeit gilt jedoch nicht nur für Bundesstraßen und Autobahnen, sondern auch für Staatsstraßen. Der direkte Vergleich der Ergebnisse der ZEB 2007 bei den bayerischen Staatsstraßen und den Bundesstraßen in Bayern ergibt ein ähnliches Bild wie der Vergleich mit anderen Flächenländern. Sowohl der Substanzwert (2,61) als auch der Gesamtwert (2,98) sind deutlich besser als die entsprechenden Werte der bayerischen Staatsstraßen (3,46 bzw. 3,61).<sup>42</sup>

#### 17.2.4 Mittelbedarf für Bestandserhaltung

Im Jahr 2004 hat der ORH auch darauf hingewiesen, dass die Erhaltung der Staatsstraßen und Brücken nach wie vor vernachlässigt wird. Für die kalkulierte Nutzungsdauer einer Straße von rd. 35 Jahren sind ausreichende Erhaltungsmaßnahmen z. B. durch Deckenerneuerung notwendig. Seinerzeit hatte der ORH abgeschätzt, dass für die Bestandserhaltung der Staatsstraßen jährlich rd. 85 Mio. € nötig sind.<sup>43</sup> Die OBB hat basierend auf diesen Berechnungen den aktuellen Finanzbedarf auf 100 Mio. € jährlich hochgerechnet.<sup>42</sup>

Weiterhin muss berücksichtigt werden, dass durch die Zurückstellung der Bestandserhaltung in den letzten Jahren nach Kalkulation der OBB ein Nachholbedarf von rd. 720 Mio. € entstanden ist. Insgesamt sind 4.800 km Staatsstraßen bei der ZEB 2007 als dringend sanierungsbedürftig eingestuft worden (Schwellenwert überschritten). Tatsächlich wurden aber in den Jahren 2008 und 2009 lediglich auf 813,5 km Sanierungsarbeiten durchgeführt. Wollte man diesen Nachholbedarf innerhalb von zehn Jahren abarbeiten, ergäbe sich ein zusätzlicher jährlicher Finanzbedarf von 70 Mio. €, sodass 170 Mio. € jährlich allein für die Bestandserhaltung bereitgestellt werden müssten. Das entspricht 89 % der für 2010 insgesamt für Staatsstraßen vorgesehenen Mittel. Selbst die in 2009 für die Bestandserhaltung bereitgestellten Mittel in Höhe von 119 Mio. € reichen daher nicht aus, um den bestehenden Nachholbedarf bei der Straßenerhaltung spürbar zu reduzieren. Weil der Großteil jedoch weiterhin für den Straßenneubau eingesetzt wird, wird sich der Mittelbedarf für die Bestandserhaltung noch weiter erhöhen. Auch durch den Neubau von Straßen entstehen nämlich Folgekosten.

Die Staatsregierung hat im Rahmen der Reform „Verwaltung 21“ beschlossen, bei den Staatlichen Bauämtern den Vergabeanteil bei Planungen im Straßenbau auf 70 % zu erhöhen (TNr. 15.1.2). Die OBB geht nach aktuellen Berechnungen auf der

---

<sup>42</sup> OBB 2009 (Hrsg.): Erhaltungsmanagement an Straßen in Bayern, bau intern Sonderheft.

<sup>43</sup> ORH-Bericht 2004 TNr. 22.

Grundlage der Feststellungen des ORH<sup>44</sup> davon aus, dass sich durch die zusätzlichen Vergaben Mehrkosten von 8,2 Mio. €/Jahr ab dem Jahr 2020 ergeben. Auch dieser Betrag steht in den kommenden Jahren - abhängig vom Fortschritt beim Stellenabbau - nicht für Straßenbaumaßnahmen zur Verfügung.

### **17.3 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen**

Der Zustand der Staatsstraßen hat sich weiter verschlechtert. Ein Drittel ist mittlerweile sanierungsbedürftig, sodass bauliche oder verkehrsbeschränkende Maßnahmen notwendig sind.

Nachdem nur im Jahr 2009 für die Bestandserhaltung mehr Mittel als für den Neu-, Um- und Ausbau eingesetzt wurden, überschritten in den übrigen Jahren die Ausgaben für den Neu-, Um- und Ausbau deutlich die Ausgaben für die Bestandserhaltung. Nach Auffassung des ORH ist dem Landtagsbeschluss und dem Beschluss des Haushaltsausschusses nicht ausreichend Rechnung getragen worden. Die Verwaltung hat der Bestandserhaltung nach wie vor nicht den notwendigen Stellenwert eingeräumt, um dem Substanzverlust angemessen entgegenzuwirken. Es ist an der Zeit, die vorhandenen Mittel künftig vorrangig für die Bestandserhaltung zu verwenden. Dafür ist es notwendig, den Neu-, Um- und Ausbau von Staatsstraßen auf dringende Fälle einzugrenzen und einen Großteil der Mittel für die Bestandserhaltung einzusetzen.

Um dies zu erreichen, sollte bei dem Haushaltstitel „Bestandserhaltung der Staatsstraßen“ die Deckungsfähigkeit zugunsten anderer Titel aufgehoben werden.

### **17.4 Stellungnahme des Ministeriums**

Die OBB weist darauf hin, dass Ansätze und Ausgaben für die Bestandserhaltung kontinuierlich gesteigert wurden (Ausgaben von 44,5 Mio. € in 2005 auf 118,7 Mio. € in 2009). So wurden in den Jahren 2006 bis 2009 für die Bestandserhaltung im Durchschnitt 90 Mio. € pro Jahr ausgegeben, für reine Neubaumaßnahmen nur 32,5 Mio. € pro Jahr.

Weiterhin wendet sich das Ministerium gegen eine Veranschlagung der Mittel für die Bestandserhaltung der Staatsstraßen in einem eigenen nicht deckungsfähigen Titel. Dadurch werde die erforderliche Flexibilität im Haushaltsvollzug eingeschränkt. Diese

---

<sup>44</sup> ORH-Bericht 1999 TNr. 21.

sei notwendig, um auf Unabwägbarkeiten in der Bauabwicklung sowie unvorhergesehene Ereignisse, wie z. B. den witterungsbedingten Mittelbedarf des Betriebsdienstes, reagieren zu können.

#### **17.5 Schlussbemerkung des ORH**

Der Landtag hat 2005 die Staatsregierung aufgefordert, der Bestandserhaltung von Staatsstraßen gegenüber Neubaumaßnahmen höchste Priorität einzuräumen. Die besondere Priorität der Bestandserhaltung bestätigte der Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen erneut mit seinem Beschluss vom 22.02.2006.

Der Einsatz der Mittel für Um- und Ausbau hat keinen bestandserhaltenden Charakter und ist deshalb aus Sicht des ORH nicht der Bestandserhaltung zuzurechnen.

Der ORH verkennt nicht, dass ein gewisses Maß an Flexibilität im Haushaltsvollzug vorhanden sein muss, um auf Unwägbarkeiten und unvorhergesehene Ereignisse reagieren zu können. Dafür können sämtliche für die Staatsstraßen vorgesehenen Mittel herangezogen werden, nicht jedoch die Mittel für die dringend notwendige Bestandserhaltung. Der ORH bleibt deshalb bei seiner Auffassung, dass beim Titel „Bestandserhaltung“ die Deckungsfähigkeit zugunsten anderer Titel aufgehoben werden sollte. Die Priorisierung der Bestandserhaltung muss in der Dotierung dieses Titels zulasten von Neu-, Um- und Ausbaumaßnahmen zum Ausdruck kommen.