

Kapitel 1004 Straßenbau

25 Rad- und Gehwegbau im Zuge der Sonderprogramme Landesstraßenbau

Das Land verstärkt die Mittel für den Landesstraßenbau seit 1997 durch kreditfinanzierte Sonderprogramme. Planung und Bau von Rad- und Gehwegen erfolgen häufig nicht nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten. Zur Verbesserung des Kostenbewusstseins schlägt der Rechnungshof die Einführung von Richtwerten für Bauausgaben vor. Für eine größere Transparenz und zur besseren Steuerung des Mitteleinsatzes wird außerdem die Entwicklung einer Prioritätenliste der Vorhaben empfohlen.

1 Ausgangslage

1.1 Das Land verstärkt seit 1997 die Mittel für den Landesstraßenbau durch kreditfinanzierte Sonderprogramme. Dabei können Maßnahmen mit Bauausgaben von mehr als 1 Mio. € sowohl im Haushalt des originären Landesstraßenbaus als auch im Sonderprogramm veranschlagt werden.

Mit den im Haushalt 2000/2001 enthaltenen Mitteln des Sonderprogramms von rd. 20 Mio. € bzw. rd. 28 Mio. € war die Durchführung von 38 Straßenbaumaßnahmen vorgesehen. Hiervon waren allein für die Erweiterung des Radwegnetzes um rd. 75 km insgesamt rd. 11,5 Mio. € veranschlagt. Im Haushalt 2002/2003 ist ein weiteres Sonderprogramm enthalten, das mit jährlich rd. 51,0 Mio. € ausgestattet ist. Das Programm enthält 156 Vorhaben, wobei die Ausweitung des Radwegnetzes erneut zu den Programmschwerpunkten gehört.

1.2 Der Radverkehr ist in der Regel kein weiträumiger Verkehr, sodass hauptsächlich ein Netz von lokalen und regionalen Hauptverbindungen geschaffen werden soll, das unter Verkehrssicherheitsgesichtspunkten zügig und möglichst umweg- und störungsfrei von den Radfahrern zu befahren ist. Insofern erstrecken sich die Vorhaben auf den Radwegbau entlang von Landesstraßen oder sog. Lückenschlüsse in einem touristisch ausgerichteten überörtlichen Radwegnetz.

1.3 Ausgehend von Anmeldungen der Gemeinden erstellen die Landkreise Radweg-Netzkonzepte, die sie nach eigenen Dringlichkeitsstufen gliedern. Auf der Grundlage dieser Radweg-Netzkonzepte stellt die Straßenbauverwaltung des Landes für diejenigen Radwege, die zur Baulast des Bundes oder des Landes gehören, Vorhabenslisten auf.

Das Land ist gesetzlicher Baulastträger der Radwege, die mit einer Landesstraße entweder auf einem gemeinsamen Straßenkörper oder mit eigenem Straßenkörper angelegt werden, dann aber im Zusammenhang mit einer Landesstraße stehen und im Wesentlichen gleich mit dieser laufen („unselbstständige“ Radwege). Demgegenüber sind die Gemeinden gesetzlicher Baulastträger der Radwege, die nicht Bestandteil einer Landesstraße oder einer anderen öffentlichen Straße sind („selbstständige“ Radwege). In der Regel handelt es sich hier um Radwege von örtlicher Verkehrsbedeutung, deren Gemeingebrauch auf den Verkehr mit Fahrrädern beschränkt ist.

In der Praxis ist es oft zweckmäßig, einen Radweg und einen Wirtschaftsweg als einen gemeinschaftlichen, kombinierten Rad-/Wirtschaftsweg anzulegen. Für die Fälle, in denen ein solcher kombinierter Weg räumlich und funktional mit einer Landesstraße in der Baulast des Landes gekoppelt ist, enthält das Straßengesetz für Baden-Württemberg (Straßengesetz) keine Bestimmung des Baulastträgers. Das Gesetz sieht auch keine gemeinsame Baulast von Land und Gemeinde vor. Es ist daher unumgänglich, dass Land und Gemeinde eine sachgerechte Vereinbarung über die Baulast einschließlich der Kostenlast treffen, die eindeutig auf die Nutzung als Wirtschaftsweg entfällt.

2 Feststellungen und Empfehlungen

In einer gemeinsamen Prüfung von RH und StRPÄ wurden 28 Vorhaben des Radwegbaus teilweise in Kombination mit Gehwegen untersucht. Hiervon wurden elf Maßnahmen außerhalb des Sonderprogramms 2000/2001 aus den Mitteln des originären Landesstraßenbaus finanziert.

Die Prüfung sollte dazu dienen, Einsparpotenziale bei der Planung und Bauausführung von Vorhaben des Rad- und Gehwegbaus zu erkennen.

2.1 Priorisierung der Vorhaben

2.1.1 Die Entscheidung über den Bau eines Radwegs trifft die Straßenbauverwaltung zum einen auf der Grundlage der Empfehlungen für Radverkehrsanlagen (ERA 95). Diese besagen, dass Radwege insbesondere dort anzulegen sind, wo die Verkehrssicherheit eine Trennung des Verkehrs unabdingbar macht. Zum anderen benennen die Richtlinien für die Anlage von Straßen (RAS-Q 1996) in Abhängigkeit von Kfz-Verkehrsstärken Einsatzgrenzen für die Anlage von Radwegen. Erreicht oder überschreitet die zu erwartende Zahl der Radfahrer diese Werte, so sind Radwege zu bauen. Daneben sind Radwege vorzusehen an Straßen mit hohen Kfz-Geschwindigkeiten, bei besonders zu schützenden Verkehrsteilnehmern (z. B. Kindern) oder zu erwartenden Radfahrern im Freizeit-, Wochenend- und Erholungsverkehr. Eine hohe Dringlichkeit ergibt sich generell dann, wenn Schulwege zu sichern, Lücken in Hauptverbindungen zu schließen oder wiederholt Unfälle mit Radfahrern geschehen sind.

2.1.2 Die Prüfung ergab, dass die Radwegvorhaben – ausgenommen Schulwege und „Lückenschlüsse“ – weitgehend ohne quantitative Ermittlung des Bedarfs und Feststellung der Dringlichkeit in die Sonderprogramme aufgenommen und gebaut wurden. Die Begründungen für den Bau der Vorhaben beschränkten sich meist auf die Darstellung der örtlichen Verhältnisse und der dort vorhandenen Gefahren, ohne dass konkrete Nachweise z. B. der Unfallzahlen erfolgten.

Der RH ist jedoch der Ansicht, dass auch quantitative Angaben erforderlich sind, um eine fundierte Entscheidung für oder gegen einen Radweg, dessen Trassenführung und Ausbauvariante sowie dessen Eignung innerhalb eines Radwegnetzes treffen zu können.

Ferner können die Vorhaben nur an Hand von Daten und Messgrößen entsprechend ihrer Bedeutung sowie Dringlichkeit im Vergleich zu anderen Maßnahmen eingeordnet werden. Erst auf diese Weise sind Abwägungen möglich, welche Vorhaben – vor allem in Zeiten knapper Straßenbaumittel – vorrangig zu bedienen sind.

Hinsichtlich eines transparenteren Einsatzes der Straßenbaumittel empfiehlt der RH, eine Prioritätenliste für die durchzuführenden Vorhaben zu erstellen und hierfür quantitative sowie qualitative Kriterien heranzuziehen, die den Bedarf und den zeitlichen Vorrang einer Maßnahme belegen. Als Kriterien können u. a. gewählt werden (s. ERA 95):

- Aktuelle sowie zukünftige Quellen (u. a. Wohngebiete) und Ziele (u. a. Ausbildungsstätten, Betriebe, Freizeitbereiche) des Radverkehrs,
- Lücken in Radwegenetzen,
- Radverkehrsstärken, u. a. auch je Spitzenstunde,
- Kfz-Verkehrsstärken,
- Unfallanalysen (linienhafte und/oder punktuelle Unfallhäufung).

2.2 Wirtschaftlicher Bau der Rad- und Gehwege

2.2.1 Für die Standards von Rad- und Gehwegen, wie Breite und Aufbau der Wege, werden in bundesweit gültigen Richtlinien Mindestmaße empfohlen. Diese Mindestmaße werden beim Rad- und Gehwegbau im Land z.T. überschritten, ohne dass hierfür zwingende Bedarfsnachweise vorliegen.

So sieht die ERA 95 eine Radweg-Regelbreite von 2,25 m für einseitig geführte und baulich von der Fahrbahn getrennte gemeinsame Geh- und Radwege entlang von Außerortsstraßen vor. Dieses Maß hat sich bewährt und soll künftig auch in die RAS-Q aufgenommen werden. Die Mehrzahl der geprüften Rad- und Gehwege wies jedoch eine Breite von 2,50 m auf, lediglich im RP-Bereich Tübingen wurde nahezu durchgängig das Regemaß von 2,25 m beachtet. Durch die Mehrbreite ergeben sich überschlägig zusätzliche Ausgaben von rd. 19.000 € je km Rad- und Gehweg. Bei den in den Jahren 2000/2001 gebauten Rad- und Gehwegen wäre überschlägig ein Einsparpotenzial von etwa 1 Mio. € möglich gewesen.

Ebenso erfolgte bei keiner der geprüften Maßnahmen der Aufbau der Rad- und Gehwege entsprechend der Richtlinien für die Standardisierung des Oberbaus von Verkehrsflächen (RStO 86). Die Straßenbauämter (SBÄ) orientieren sich vielmehr an den Ergänzungen zu den Technischen Vertragsbedingungen im Straßenbau Baden-Württemberg von 1997 (ETV-StB-BW 97), die eine aufwändigere Bauweise der Trag- und Deckschicht und auch der ungebundenen Frostschutzschichten auf Grund der in einigen Landesteilen anzutreffenden spezifischen Bodenbeschaffenheiten und Witterungsverhältnisse zulassen. Die Mehraufwendungen für die höhere Deckschicht belaufen sich je km Radweg auf bis zu 12.000 €.

Normalerweise dürften die vorgegebenen Ausbaustandards der RStO 86 ausreichend sein, um einen belastungsorientierten und verkehrssicheren Radweg zu bauen. Im Hinblick auf die erreichbaren Ausgabenreduzierungen sollte weiterhin das Regemaß von 2,25 m Rad- und Gehwegbreite eingehalten werden.

2.2.2 Die SBÄ erstellen für alle Straßenbaumaßnahmen, also auch für Rad- und Gehwege, einen Vorentwurf, in dem beispielsweise Baupläne und die voraussichtlichen Bauausgaben enthalten sind. Die Vorentwürfe sind den vorgesetzten Dienststellen im RP und ggf. im Ministerium zur Genehmigung vorzulegen. Diese Genehmigung stellt die letzte Möglichkeit dar, vor Baubeginn Einsparungen und/oder Verbesserungen mit der Maßgabe vorzuschlagen, die Planungen ggf. zu überarbeiten. Daher sollten hier Wirtschaftlichkeitsanalysen und Plausibilitätsprüfungen angestellt werden, die Aufschluss über die Höhe der zu erwartenden Investitionen und das mit ihnen zu erzielende Ergebnis geben.

Die Prüfung machte aber deutlich, dass die Straßenbauverwaltung derzeit nicht über nachvollziehbare Bestimmungsfaktoren und Kennzahlen verfügt, um Bauausgaben für Rad- und Gehwege schon im Planungsstadium zu prüfen und später realistisch zu veranschlagen.

Dies zeigte sich einmal darin, dass eine starke Streuung der je km Rad- und Gehweg ausgegebenen Mittel festgestellt wurde. Die Streuung stand aber weder in direktem Zusammenhang mit der gebauten Radweglänge, noch wurden über den eigentlichen Fahrweg hinaus in größerem Umfang erkennbar Kunstbauwerke (Überführungen usw.) errichtet (s. Übersicht 1).

Übersicht 1

Ausgaben je km Radweg (nach Schlussrechnung) – ausgewählte Vorhaben

Straßenbauamt	Maßnahme	Radweglänge in m	Ausgaben je km in €
A	Radweg	900	234.500
B	Rad- und Gehweg	1.200	215.800
C	Rad- und Gehweg	2.000	160.150
D	Rad- und Gehweg in der Ortsdurchfahrt	775	154.400
E	Rad- und Gehweg	1.400	124.800
F	Rad- und Gehweg	330	95.200

Darüber hinaus wurden bei mehreren Vorhaben die veranschlagten Bauausgaben erheblich überschritten (s. Übersicht 2). Begründet wurden die Erhöhungen vereinbart mit Ergänzungen und Erweiterungen des zu bauenden Radwegs, für die häufig aber keine ausreichenden Bedarfsnachweise vorlagen.

Übersicht 2

Bauausgaben im Zeitablauf – ausgewählte Radwegvorhaben

Straßenbauamt	Maßnahme	Veranschlagte Ausgaben in €	Ausgaben nach Schlussrechnung in €	Steigerung in %
G	Rad- und Gehweg	207.710	320.590	54
H	Radweg	81.793	123.945	51
I	Rad- und Gehweg	220.555	271.132	23
K	Rad- und Gehweg	187.539	224.608	20

Bei einer weiteren Maßnahme wurde in einem Bauabschnitt (Länge: 2,95 km) eines Radrundwegs eine Pylon-Brücke in unmittelbarer Nähe einer Gemeinde gebaut, die zu Mehrausgaben für das Land von rd. 429.000 € führte. Vereinbart war ursprünglich eine Kostenteilung der veranschlagten rd. 593.000 € von 70 % Land und 30 % Gemeinde. Nach der Erhöhung der Gesamtausgaben auf rd. 956.000 € wurden dann 87 % oder 844.000 € zu Lasten des Landes und 13 % oder 112.000 € zu Lasten der Gemeinde abgerechnet. Die Gemeinde war infolge fehlender Steuerkraft nicht in der Lage gewesen, den vereinbarten Gemeindeanteil von rd. 287.000 € zu übernehmen. Gerade die Gemeinde war aber die treibende Kraft bei der Auswahl der teuren Trassenführung und des aufwändigen Brückenbaus. So hätte bei einer alternativen Streckenführung gänzlich auf die Brücke verzichtet werden können. Diese Streckenführungen hatte die Gemeinde jedoch wegen mangelnder touristischer Attraktivität abgelehnt.

Landesmittel, die in diesem Maße für überdurchschnittlich aufwändige Vorhaben oder für unangemessene Steigerungen bei Bauausgaben eingesetzt werden, fehlen dann aber beim dringenden Bau weiterer Rad- und Gehwege.

2.2.3 Zur Förderung eines ausgeprägten Kostenbewusstseins wird daher empfohlen, bei vergleichsweise einheitlichen Baumaßnahmen, wie dem Rad- und Gehwegbau – zumindest aber für den reinen Fahrweg ohne evtl. Kunstbauten –, Richtwerte für Bauausgaben/m² einzusetzen. Mittels der Richtwerte können aufwändige gestalterische Elemente oder eine ausgabenintensive Planung und Bauausführung zu Lasten des Landes ausgeschlossen werden. Die Richtwerte sind näher zu definieren, indem weitere Vorhaben ausgewertet und relevante Größenordnungen ermittelt werden.

Weiterhin sollten künftig analog zu den Zuwendungsverfahren Ergänzungen und Änderungen nur ausgeführt werden, wenn hierfür baurechtliche oder sonstige dringende verkehrliche Notwendigkeiten bestehen.

Ebenso dürfen Erweiterungen oder Wünsche der Gebietskörperschaften zur Trassenführung oder zum Ausbaustandard nicht zu Lasten des Landes umgesetzt werden. Fordert eine Gemeinde z. B. eine über das Mindestmaß hinausgehende Abmessung, so hat sie die Mehraufwendungen hierfür zu tragen. Dies gilt auch für den zwar zweckmäßigen gemeinsamen Bau von Rad- und Wirtschaftswegen, der aber nicht zum überwiegenden Teil mit Landesmitteln erfolgen kann. Hier sind entsprechend der gesetzlichen Baulastträgerschaften sachgerechte Kostenteilungen zwischen Land und Gemeinde zu vereinbaren.

3 Stellungnahme des Ministeriums

Bei der Beurteilung der Priorität von Radwegen stützt sich die Straßenbauverwaltung auf die Radwegekonzeptionen der Landkreise, weil auf dieser Ebene die lokalen Vorstellungen zusammengeführt und koordiniert werden. Das UVM vertritt die Auffassung, dass für die Planung und den Bau von Radwegen nicht allein die Verkehrsstärken der Straßen und der Radwege für die Priorität maßgebend seien, da in strukturschwachen Gebieten sonst auf absehbare Zeit keine Radwege gebaut werden könnten. Weiterhin hält das UVM eine umfassende Verkehrszählung nur in seltenen Fällen für erforderlich, da meistens die allgemein formulierten Anforderungen aus der RAS-Q 96 für die Anlage eines Radwegs erfüllt würden. Ergänzend könnten aber Unfallprotokolle und Schätzungen des Radverkehrs als Bedarfsnachweis herangezogen werden.

Das UVM führt aus, dass die Richtlinien und Empfehlungen auf Grund verschiedener Kriterien unterschiedliche Breiten für Rad- und Gehwege zuließen; es hält aber nach wie vor eine Breite von 2,50 m für kombinierte Rad- und Gehwege außerorts durchaus für angemessen. Hiervon solle nur in Ausnahmefällen abgewichen werden, z. B. bei künstlichen oder natürlichen Hindernissen, deren Beseitigung unvermeidbar hohe Ausgaben verursache. Das UVM regt an, die Planung von Radverkehrsanlagen flexibel an die jeweiligen straßenräumlichen und verkehrlichen Verhältnisse anzupassen.

Ferner hält es das UVM für äußerst schwierig, ohne die in Baden-Württemberg geltende Regeldicke die erforderliche Tragfähigkeit auf der Oberkante der ungebundenen Tragschicht zu erreichen, da die RStO 86 hier zu optimistisch sei. Eine nicht ausreichende Tragfähigkeit könne zu ungenügender Verdichtung mit entsprechenden Langzeitschäden der darüber liegenden gebundenen Schichten führen (z. B. etwaige Einschränkungen bei der Frostbeständigkeit). Die über die RStO 86 hinausgehenden landesspezifischen Regelungen würden zugunsten einer hohen Lebensdauer des Radweges getroffen.

Die Streuung der Ausgaben/km verschiedener Rad- und Gehwegprojekte führt das UVM auf unterschiedliche Randbedingungen (u. a. Erdbau, Entwässerungseinrichtungen) zurück. Seiner Ansicht nach dürften die Ausgaben für den Oberbau landesweit in ähnlichen Größenordnungen liegen; im Übrigen unterlägen sie dem Wettbewerb im Rahmen der Ausschreibung. Von daher hält es das UVM kaum für möglich, einen einheitlichen Erfahrungswert oder Richtwert zu Grunde zu legen. Den angesprochenen Ausgabenerhöhungen werde durch die Regierungspräsidien nachgegangen. Während der Bauausführung müsse jedoch stets mit unvorhersehbaren Erschwernissen gerechnet werden, die zu Änderungen der Planung und der Baukonzeption führen können.

4 Schlussbemerkung

Im Hinblick darauf, dass derzeit vermehrt Radwege zur Ausführung gelangen, und in Anbetracht knapper Haushaltsmittel erscheint es geboten, das Kostenbewusstsein zu schärfen und der Straßenbauverwaltung für die Planung und Bauausführung Richtwerte für Bauausgaben an die Hand zu geben. Der RH verkennt dabei nicht, dass in Einzelfällen lokale Besonderheiten vorliegen können, die höhere Bauausgaben erforderlich machen. Generell sollte aber ein Richtwert für den Oberbau als Anhaltspunkt für die Bemessung der Bauausgaben eingeführt werden, um die in der Vergangenheit z.T. deutlichen Ausgabenabweichungen zu verringern. Überdies hält das UVM im kommunalen Straßenbau Pauschalen bei Vorhaben des kombinierten Geh- und Radwegbaus außerhalb von Ortsdurchfahrten für machbar (s. DS 13/1596).

Da Planung und Bauausführung sich an diesem Richtwert orientieren müssten, könnten dadurch u. U. auch spätere Ausgabenerhöhungen vermieden werden, zumal diese nicht immer nur durch Unvorhersehbares verursacht werden.

Die bislang praktizierten Ausbaustandards sind nach Ansicht des RH auf den Prüfstand zu stellen, da schon geringfügige Einschränkungen – ohne Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit der Radfahrer – zu deutlichen Ausgabereduzierungen führen können. Das UVM sollte daher sowohl bei den Breiten als auch dem Fahrbahnaufbau nicht mehr den maximal möglichen und bundesweit geltende Richtlinien sogar übersteigenden, sondern den wegen straßenräumlicher und verkehrlicher Anforderungen unbedingt notwendigen Ausbaustandard zu Grunde legen.

Angesichts der im gesamten Straßenbau äußerst knappen Mittel sollten zudem ausschließlich dringliche und wichtige Straßenbaumaßnahmen realisiert werden. Von daher hält es der RH für erforderlich, über quantitative und qualitative Kriterien eine Prioritätenliste der auch in den Sonderprogrammen umzusetzenden Vorhaben aufzubauen. In Folge der Heranziehung objektiver und ausgewogener Kriterien wird es auch ausgeschlossen sein, dass dringend erforderliche Vorhaben in ländlichen Gebieten ggf. nicht berücksichtigt werden. Eine in diesem Sinne erstellte Prioritätenliste bedeutet eine Abkehr von dem bisher größtenteils praktizierten „Windhundprinzip“ und gewährt allen Beteiligten ein hohes Maß an Transparenz sowie dem Land einen optimalen Mitteleinsatz.