

12 BMV muss Erfolg der Planungsrichtlinien für Straßen nachweisen und Wirtschaftlichkeit gewährleisten

Zusammenfassung

Der Bund investiert seit dem Jahr 2013 mehrere Milliarden Euro im Straßenbau auf Basis der Richtlinien für die Anlage von Landstraßen (RAL). Ob die RAL wirksam und wirtschaftlich sind, weiß er nicht.

Die RAL haben u. a. zum Ziel, eine hohe Verkehrssicherheit und eine angemessene Verkehrsqualität sicherzustellen. Dazu sollen Straßen gleicher Kategorie stärker standardisiert werden. Anhand der Gestaltung der Straße soll die Kategorie erkennbar werden. Die Wiedererkennbarkeit der Straßenkategorie soll eine selbsterklärende, angemessene Fahrweise unterstützen und die Verkehrssicherheit erhöhen. Die RAL geben den Straßenbauverwaltungen dazu u. a. bei Knotenpunkten Standardlösungen vor. Dies führt dazu, dass diese nicht untersuchen, ob davon abweichende, aber ebenfalls leistungsfähige und verkehrssichere Alternativen wirtschaftlich wären. Das treibt die Kosten für Bau und Erhaltung von Bundesstraßen in die Höhe.

Das BMV hat bisher nicht kontrolliert, ob es die mit den RAL verfolgten Ziele erreicht. Um dies zu prüfen fehlen ihm die notwendigen Daten. Das BMV muss umgehend überprüfen, ob die RAL eine hohe Verkehrssicherheit und eine angemessene Verkehrsqualität gewährleisten. Selbst wenn das der Fall ist, muss es bei den einzelnen Maßnahmen die wirtschaftlich vorteilhafte Variante umsetzen.

12.1 Prüfungsfeststellungen

RAL geben Standards für die Gestaltung von Straßen vor

Das BMV führte im Jahr 2013 die RAL als technisches Regelwerk für die Planung und den Bau von Bundesstraßen ein. Sie ersetzen die vorherigen Richtlinien. Die RAL teilt Straßen in mehrere Straßenkategorien ein. Je höher die Verbindungsbedeutung der Straße zwischen zwei Orten ist, desto höher ist die Straßenkategorie. Straßen zwischen

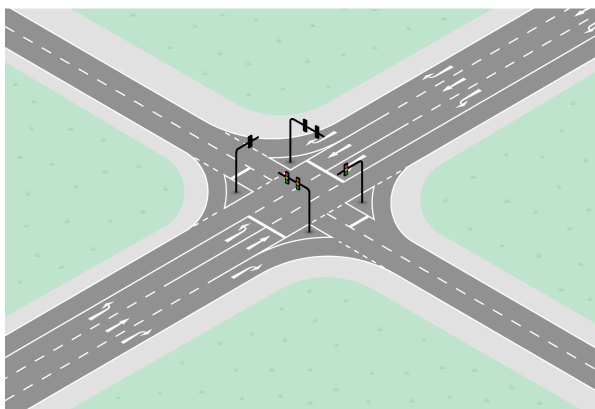
Ballungszentren haben demnach eine höhere Straßenkategorie als Straßen zwischen kleineren Ortschaften.

Ziel der RAL ist u. a., die Verkehrssicherheit und die Verkehrsqualität zu erhöhen. Dazu gibt sie vor, die Gestaltung von Straßen zu standardisieren. Die Straßenkategorie soll durch unterschiedliche Fahrbahnmarkierungen als Hauptmerkmal, aber auch durch die Anzahl der Fahrstreifen sowie die Gestaltung der Knotenpunkte erkennbar gemacht werden. Damit soll eine selbsterklärende, angemessene Fahrweise unterstützt werden. In den oberen Straßenkategorien geben die RAL grundsätzlich höhenungleiche Knotenpunkte als Regellösung vor (siehe Abbildung 12.1). Dabei werden die Straßen durch Brücken auf unterschiedlichen Ebenen geführt und mit Rampen verbunden. Nur in Ausnahmefällen kann gemäß den RAL geprüft werden, ob höhengleiche Knotenpunkte zweckmäßiger sind. Höhengleiche Knotenpunkte mit Ampeln oder Kreisverkehre sind nach den RAL nur noch ausnahmsweise zulässig, auch wenn sie ebenfalls leistungsfähig und verkehrssicher wären. In den vorherigen Richtlinien waren hingegen höhenungleiche Knotenpunkte nur in Ausnahmefällen möglich. Zudem kann nach den RAL in den oberen Straßenkategorien ein dritter Fahrstreifen ohne Bedarfsnachweis angelegt werden.

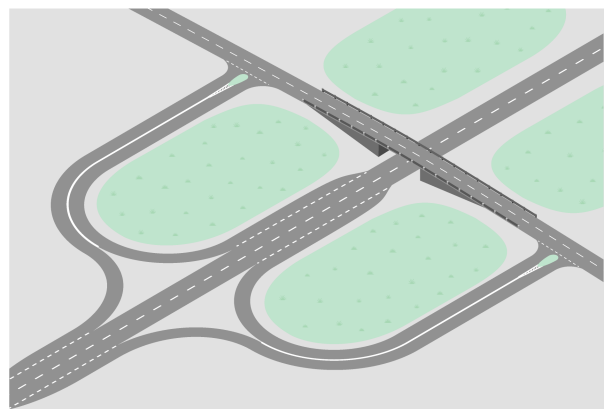
Abbildung 12.1

Schematische Darstellung von höhengleichen und höhenungleichen Knotenpunkten

Höhengleiche Knotenpunkte sind z. B. Kreuzungen mit Ampeln oder Kreisverkehre, deren Straßen auf einer Ebene liegen. Bei höhenungleichen Knotenpunkten werden Straßen durch Brücken auf unterschiedlichen Ebenen geführt und mit Rampen verbunden.



Beispiel **höhengleicher** Knotenpunkt



Beispiel **höhenungleicher** Knotenpunkt

Grafik: Bundesrechnungshof.

Baumaßnahmen werden oftmals unnötig teurer

Die Neuregelungen in den oberen Straßenkategorien führen dazu, dass insbesondere Knotenpunkte deutlich aufwendiger und teurer werden. Das BMV ging vor Einführung der RAL davon aus, dass etwaige Mehrkosten für den Bund durch Sicherheits- und Fahrzeitgewinne kompensiert werden. Auswirkungen der neuen Standardvorgaben bei den Knotenpunkten untersuchte es nicht.

Prüfungen des Bundesrechnungshofes haben gezeigt, dass die Straßenbauverwaltungen vor allem bei Knotenpunkten kaum von den Regellösungen abweichen. Sie schließen höhengleiche Knotenpunkte grundsätzlich auch dann aus, wenn sie ebenfalls leistungsfähig und verkehrssicher wären. Sie begründen dies überwiegend mit den Standardvorgaben der RAL. Die möglichen Ausnahmen hiervon ignorieren sie weitgehend. Dabei sind die Mehrkosten für Bau und Erhaltung von höhenungleichen Knotenpunkten erheblich und liegen teils im zweistelligen Millionenbereich.

Erfolgskontrolle der RAL derzeit nicht möglich

Bei finanzwirksamen Maßnahmen sind Erfolgskontrollen durchzuführen. Sie dienen dazu festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die mit der Planung angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich dafür und wirtschaftlich war. Voraussetzung dafür sind konkrete Ziele mit prüfbaren Indikatoren. Beides legte das BMV nicht fest. Zudem fehlen ihm Daten darüber, wo und wie die Straßenbauverwaltungen Straßen entsprechend den RAL bauten und in welchem Ausmaß damit die angestrebten Ziele erreicht werden. Bis Anfang des Jahres 2025 hat das BMV zwei Forschungsprojekte zu einzelnen Themen der RAL initiiert. Dabei verwies es darauf, dass eine übergreifende Evaluation der Wirkung der standardisierten Entwurfsvorgaben der RAL aufgrund fehlender Grundlagen bislang nicht vorgenommen werden konnte.

12.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMV über ein Jahrzehnt nach Einführung der RAL immer noch nicht deren Erfolg kontrolliert hat. Dazu hätte es zunächst die mit den RAL angestrebten Ziele konkretisieren müssen. Auch wäre es erforderlich gewesen, diese mit prüfbaren Indikatoren zu unterlegen und Zielwerte zu benennen. Zur Erfolgskontrolle war und ist das BMV nicht in der Lage, da es zudem keine einschlägigen Daten erhoben hat. Somit kann das BMV nicht belegen, ob die erhöhten Ausgaben notwendig und wirtschaftlich waren. Angesichts der erheblichen Investitionen ist das nicht hinnehmbar.

Der Bundesrechnungshof hat das BMV aufgefordert, umgehend eine Erfolgskontrolle durchzuführen. Dazu muss es die notwendigen Daten beschaffen. Zudem hat es bei

den Straßenbauverwaltungen darauf hinzuwirken, dass die Gestaltung von Straßen, insbesondere der Knotenpunkte, dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit genügen muss. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass in vielen Fällen höhenungleiche Knotenpunkte als unwirtschaftlich auszuschließen sind.

12.3 Stellungnahme

Das BMV hat erwidert, eine vergleichbare Verkehrssicherheit höhengleicher und höhenungleicher Knotenpunkte sei nicht belegt. Höhere Kosten in den oberen Straßenkategorien halte es nach wie vor für gerechtfertigt, da sich Vorteile bei der Verkehrssicherheit und der Reisegeschwindigkeit ergeben würden. Demgegenüber verursachten Stopp- und Anfahrvorgänge bei höhengleichen Knotenpunkten geringere Reisegeschwindigkeiten. Damit sinke der Nutzen.

Die Auswirkungen der Wiedererkennbarkeit über das Unfallgeschehen zu belegen, sei schwierig. Zudem solle die Wiedererkennbarkeit hauptsächlich durch unterschiedliche Fahrbahnmarkierungen erzeugt werden.

Schließlich hat das BMV mitgeteilt, dass bisher keine valide Stichprobe für eine Evaluation der RAL gegeben sei. Allerdings habe es in Teilen mit der Evaluation begonnen. Hierzu habe es zwei Forschungsprojekte initiiert, deren Ergebnisse es in ein paar Jahren erwarte.

12.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest. Die Stellungnahme des BMV macht deutlich, dass die Regelungen zur Wiedererkennbarkeit auf Vermutungen beruhen. Es räumt ein, keinen Beleg für die angestrebte Wirkung zu haben. Zudem hat es erkannt, dass eine dazu erforderliche Evaluation wegen fehlender Grundlagen nicht möglich war. Höhere Baukosten rechtfertigt es mit Vorteilen bei Reisegeschwindigkeit und Verkehrssicherheit. Allerdings lässt es offen, wie hoch diese Vorteile sind.

Der Hinweis auf die Fahrbahnmarkierungen als Hauptmerkmal der Wiedererkennbarkeit greift zu kurz. Die RAL zählen weitere Merkmale wie die Gestaltung der Knotenpunkte und die Anzahl der Fahrstreifen auf, die in ihrer Kombination die Straßenkategorie prägen. Gerade diese Merkmale machen die Baumaßnahmen aber teurer. Des Weiteren erfüllen höhengleiche Knotenpunkte nach wissenschaftlichen Untersuchungen auch in den oberen Straßenkategorien grundsätzlich die hohen Ansprüche an die Verkehrssicherheit. Zudem wird die der Wiedererkennbarkeit unterstellte Bedeutung durch die voranschreitende Entwicklung von Fahrassistenzsystemen zur Unfallvermeidung zunehmend relativiert.

Das BMV muss umgehend eine Erfolgskontrolle für die Anwendung der RAL durchführen. Die Initiierung der Forschungsprojekte ist dazu lediglich ein erster Schritt. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMV überprüft, ob seine bei Erlass der RAL getroffenen Annahmen eingetreten sind und die Ziele erreicht wurden. Die Auswirkungen der RAL sind anhand tatsächlicher und belastbarer Daten zu untersuchen. Dazu erforderliche Daten hat sich das BMV nachträglich zu beschaffen. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob und bis wann ein ausreichender Anteil wiedererkennbarer Straßen überhaupt realisierbar ist, um die damit erstrebte selbsterklärende Fahrweise wirksam werden zu lassen.

Es ist nicht hinnehmbar, dass die Straßenbauverwaltungen weiterhin standardmäßig u. a. höhenungleiche Knotenpunkte realisieren, ohne deren Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit nachzuweisen. Anders als die Ausnahmeregelungen der RAL suggerieren, ist nach der BHO dieser Nachweis in jedem Einzelfall zu erbringen. Dabei sind alle möglichen Alternativen zu betrachten, um eine wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel sicherzustellen. Das BMV muss dies gegenüber den Straßenbauverwaltungen umgehend klarstellen und durchsetzen.