

Einzelplan 10:

Sächsisches Staatsministerium für Infrastruktur und Landesentwicklung

15

Erhaltung der staatlichen Straßeninfrastruktur

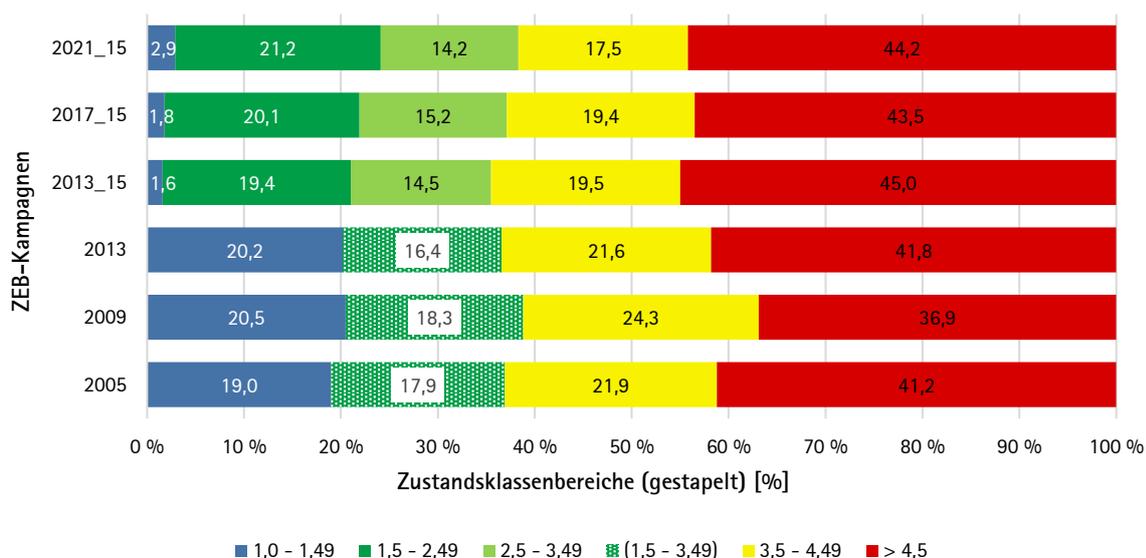
Die Erhaltung der Staatsstraßen durch die sächsische Straßenbauverwaltung ist derzeit nicht bedarfsgerecht.

Nach Auswertung des Umsetzungsstandes des 1. Zyklus der Ausbau- und Erhaltungsstrategie Staatsstraßen 2030 ist abzusehen, dass die darin formulierten strategischen Ziele für die Fahrbahnen nicht erreicht werden können.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat sich in den zurückliegenden Jahren mehrfach mit der Erhaltung der staatlichen Straßeninfrastruktur befasst. Bereits in seiner Beratenden Äußerung vom März 2016 hat er auf Defizite und den dringenden Handlungsbedarf hingewiesen. In seiner Prüfung zur Unterhaltung und Instandsetzung der Staatsstraßen durch die Landkreise (Jahresbericht 2020, Beitrag Nr. 13) hat er zudem die Wechselwirkung von Unterhaltung und Instandsetzung mit Maßnahmen der Erhaltung aufgezeigt.

Abbildung 1: Entwicklung des Straßenzustandes bei Staatsstraßen



Quelle: Eigene Darstellung aus den Daten der Zustandserfassung und -bewertung (ZEB) der Staatsstraßen.

- 2 Wie in Abbildung 1 erkennbar, ist der Zustand der Staatsstraßen im Freistaat seit nunmehr fast 20 Jahren nahezu unverändert schlecht. Bei mehr als 40 % des Staatsstraßennetzes (roter Bereich) sind bauliche oder verkehrsbeschränkende Maßnahmen einzuleiten. Bereits ab dem Warenwert von 3,5 (Beginn gelber Bereich) sind Planungen für Erhaltungsmaßnahmen zu veranlassen.
- 3 Zum 1. Januar 2018 hat das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (SMWA)¹ als maßgeblichen Handlungsrahmen für die sächsischen Straßenbauverwaltungen die Ausbau- und Erhaltungsstrategie Staatsstraßen 2030 (AES2030) verbindlich eingeführt. Demnach soll möglichst frühzeitig und kontinuierlich in einen planmäßigen Erhaltungsturnus eingestiegen werden. Durch systematische Fahrbahnerneuerungen und bedarfsgerechte zyklische Erhaltungsmaßnahmen soll eine Zustandsverbesserung erreicht werden. Der hierfür erforderliche jährliche Finanzbedarf ist in der AES2030 ausführlich erläutert.

¹ Mit der 8. Legislaturperiode ist die zuständige Abteilung 5 dem Sächsischen Staatsministerium für Infrastruktur und Landesentwicklung zugeordnet.

- 4 Der SRH hat die Anwendung und den Umsetzungsstand der AES2030 nach der ersten Umsetzungsperiode (1. Zyklus, 2019 bis 2022/2023) geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Zielsetzung der AES2030

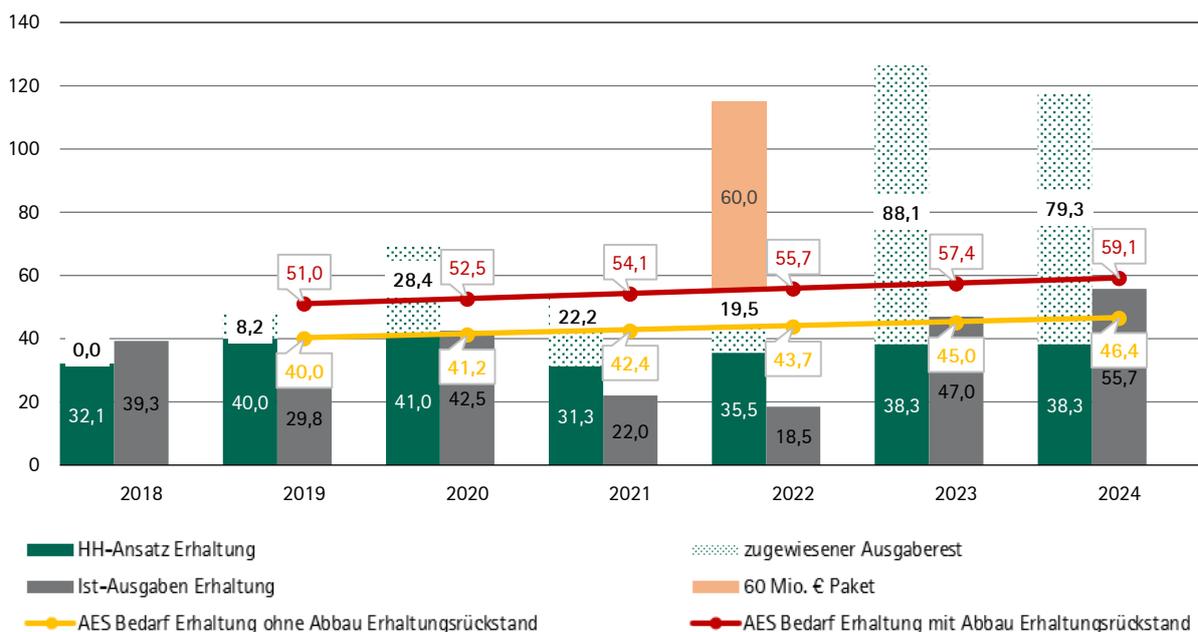
- 5 Ziel der AES2030 ist eine Verbesserung des Straßenzustandes im Freistaat Sachsen. Dies soll durch eine systematische und kontinuierliche Erhaltungstätigkeit erreicht werden. Das SMWA hat sich bis zum Jahr 2030 das strategische Ziel gesetzt:
- im Kernnetz (Netzklasse S1) den Anteil an Staatsstraßen in der schlechtesten Zustandsklasse auf unter 10 % zu senken,
 - im erweiterten Kernnetz (Netzklasse S2) für den Substanzwert mindestens Status quo der ZEB 2013 und
 - im sonstigen Netz (Netzklasse S3) für den Gebrauchswert mindestens Status quo der ZEB 2013 zu halten.
- 6 Für die Umsetzung der AES2030 erstellt das SMWA mittelfristige Erhaltungsprogramme für einen Zeitraum von 4 Jahren. Grundlage eines mittelfristigen Erhaltungsprogrammes sind die aktuellen Daten der ZEB und die sich daraus ergebende Dringlichkeitsreihung der Erhaltungsabschnitte.
- 7 Aus dem mittelfristigen Erhaltungsprogramm entwickeln die jeweils zuständigen Niederlassungen des Landesamtes für Straßenbau und Verkehr (LASuV) die konkreten jährlichen Bauprogramme. Diese sollen im Wesentlichen die Maßnahmen des mittelfristigen Erhaltungsprogrammes abbilden, können aber ggf. auch andere Maßnahmen (z. B. Komplexbaumaßnahmen, Winterschadensbeseitigung, Beseitigung von Sicherheitsdefiziten) enthalten.
- 8 Die erste Umsetzungsperiode (1. Zyklus) umfasste ursprünglich die Jahre 2019 bis 2022. Infolge eingetretener Umsetzungshindernisse wurde der Zeitraum bis auf das Jahr 2023 ausgedehnt. Im Jahr 2023 haben SMWA und LASuV das mittelfristige Erhaltungsprogramm für den Zeitraum von 2024 bis 2027 (2. Zyklus) erarbeitet.
- 9 Gemäß Abschnitt 4.5.6 AES2030 ist „auf Basis der jährlichen Bauprogramme durch das LASuV ein Soll-Ist-Vergleich über die Erhaltungsmaßnahmen aufzustellen und mit dem mittelfristigen Erhaltungsprogramm abzugleichen“. Dieser Vergleich ist als internes Aussteuerungsinstrument zu nutzen.
- 10 Einen Soll-Ist-Vergleich des 1. Zyklus hat das SMWA erst auf Nachfrage des SRH angefertigt und im Dezember 2023 vorgelegt. Mit Übermittlung der mittelfristigen Erhaltungsplanung zum 2. Zyklus gab das SMWA auch eine Einschätzung der Zielerreichung der AES2030 insgesamt ab. Demzufolge können die strategischen Ziele bezogen auf die Zustandswerte der einzelnen Netzklassen nicht erreicht werden.

2.2 Vollzug und Zielerreichung

- 11 Für die Jahre 2019 bis 2022 waren, gemäß der Auswertung des SMWA, im mittelfristigen Erhaltungsprogramm durchschnittlich 154 km pro Jahr als Zielvorgabe enthalten. In dem um 1 Kalenderjahr verlängerten Zeitraum hat das SMWA angabegemäß insgesamt 424 km Fahrbahnen erneuert bzw. großflächig instandgesetzt. Dies entspricht im Mittel 85 km pro Jahr.
- 12 Gemäß des dem SRH im Dezember 2023 übergebenen mittelfristigen Erhaltungsprogrammes 2024 bis 2027 (2. Zyklus) sollen in den Jahren 2025 bis 2027 durchschnittlich rd. 110 km pro Jahr bearbeitet werden. Für das Jahr 2024 ist sogar nur eine Bauleistung von 60 km geplant.

- 13 Ursachen für die geringe Bauleistung in 2024 sind die Umschichtung von Bau- zu Ingenieurmitteln sowie der personelle Bedarf zur Umsetzung des Sonderprogrammes Erhaltung Staatsstraßen. Für dieses Sonderprogramm wurden 2022 zugunsten der Erhaltungsmaßnahmen Haushaltsmittel i. H. v. 60 Mio. € umgeschichtet. Aus dem Sonderprogramm sollen, nach Aussage des SMWA, insbesondere baureife Erhaltungsbaumaßnahmen durchgeführt werden. Eine Umschichtung von Bau- zu Ingenieurmitteln sei zur Sicherstellung der erforderlichen Planungsleistungen notwendig.
- 14 Aus dem in der AES2030 angesetzten Lebenszyklus ergibt sich, dass pro Jahr mindestens rd. 300 km der Staatsstraßen durch die Straßenbauverwaltung baulich erhalten werden müssen. Die Zielvorgaben des mittelfristigen Erhaltungsprogrammes bleiben wiederholt deutlich hinter diesen Werten zurück.
- 15 In der AES2030 hat das SMWA die monetären Voraussetzungen zur Erreichung der strategischen Ziele angegeben. Demnach sind ab 2019 für Erhaltungsmaßnahmen an Staatsstraßen – ohne Abbau des Erhaltungsrückstandes – jährlich rd. 40 Mio. € zu veranschlagen. Berücksichtigt man den Abbau des Erhaltungsrückstandes, erhöht sich dieser Betrag auf rd. 51 Mio. €. Um der Baupreisentwicklung Rechnung zu tragen, war zudem eine jährliche Dynamisierung von 3 % vorzusehen.
- 16 Die nachfolgende Abbildung stellt die für die Erhaltung der Staatsstraßen veranschlagten Haushaltsmittel sowie die zugewiesenen Ausgabereste dar. Daneben sind die lt. den Haushaltsrechnungen tatsächlich verausgabten Mittel dargestellt. Die Größenordnung der lt. AES2030 erforderlichen Erhaltungsmittel für Neubeginne ist durch die Linien gekennzeichnet.

Abbildung 2: Haushaltsansatz, zugewiesene Ausgabereste und Mittelabfluss für Erhaltungsmaßnahmen in Mio. €

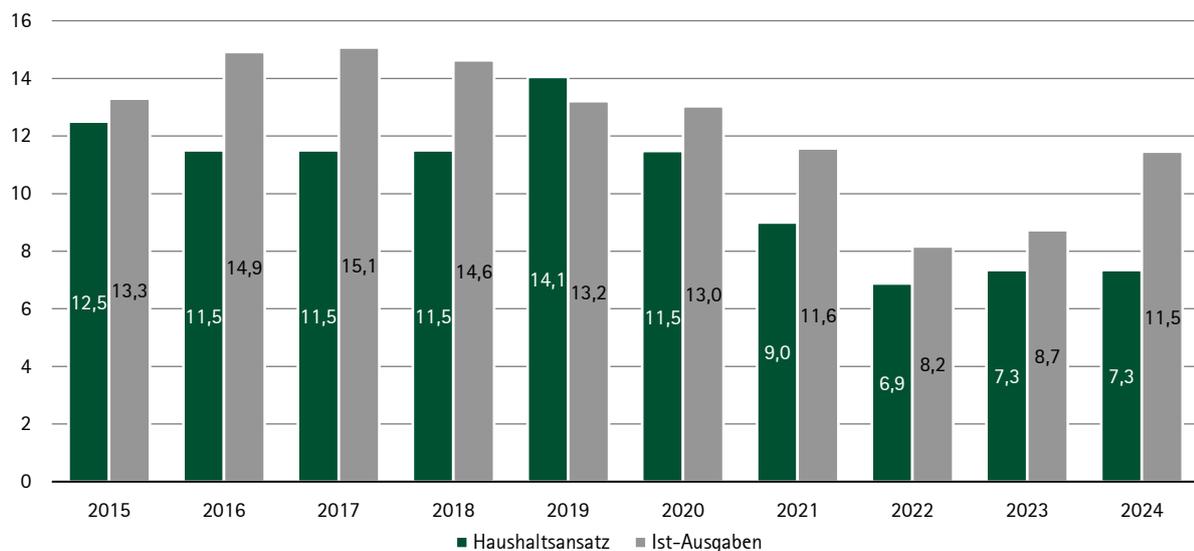


Quelle: Haushaltspläne und Haushaltsrechnungen des Freistaates Sachsen mit Ergänzungen des SRH aus der AES2030.

- 17 Es ist ersichtlich, dass die planmäßigen Haushaltsansätze starken Schwankungen unterliegen. Diese erreichen, mit Ausnahme des dem Jahr der Einführung der AES2030 folgenden DHH 2019/2020, die Höhe des unteren Solls lt. AES2030 (gelbe Linie) nicht. Nur durch die zugewiesenen Ausgabereste wird das gem. AES2030 höhere Niveau (rote Linie) für die Erhaltung mit Abbau des Erhaltungsrückstandes zahlenmäßig erreicht.
- 18 Nach Angaben des SMWA sei bei einer zahlenmäßigen Betrachtung einerseits zu beachten, dass bei der Haushaltsstelle jährlich rd. 12 bis 18 Mio. € für Leistungen der Straßenausstattung verausgabt werden. Auch stünden die Ausgabereste für Neubeginne nicht zur Verfügung, da diese regelmäßig entsprechend § 38 Abs. 4 Satz 2 SÄHO bzw. im Zuge der Deckungsfähigkeit vollständig gebunden seien.

- ¹⁹ Andererseits unterschreiten die Ist-Ausgaben regelmäßig die Haushaltsansätze, aber auch die lt. AES2030 erforderliche Größenordnung der Erhaltungstätigkeit. Seit dem Jahr 2019 werden erhebliche Ausgabereste gebildet. Teile des jährlich notwendigen Arbeitspensums werden also in die Folgejahre verschoben. Dort werden diese jedoch nicht zusätzlich auf das reguläre Pensum aufaddiert. Sie gehen der Höhe nach lediglich in die regulären jährlichen Bedarfe ein. In der Folge wächst der Rückstand an Erhaltungsmaßnahmen von Jahr zu Jahr an. Damit wird der Zielsetzung der AES2030, kalenderjährlich einen am Lebenszyklus bestimmten Anteil des Staatsstraßennetzes zu erneuern, nicht Rechnung getragen.
- ²⁰ Kontinuierliches Bauen erfordert auch einen kontinuierlichen Planungsvorlauf. Mit den veranschlagten Haushaltsmitteln sind neben Entwurfs- und Ausführungsplanungen auch Fachplanungen, Baugrunduntersuchungen oder die Bauleitung bzw. örtliche Bauüberwachung für Umbau-, Ausbau- und Erhaltungsmaßnahmen an Staatsstraßen zu finanzieren.

Abbildung 3: Haushaltsansatz und Mittelabfluss nur für Ingenieurleistungen (Staatsstraßen) in Mio. €



Quelle: Haushaltspläne und Haushaltsrechnungen des Freistaates Sachsen.

- ²¹ Mit Ausnahme des Jahres 2019 liegen die Ist-Ausgaben für Ingenieurleistungen durchgängig über dem Haushaltsansatz und wurden zulasten anderer Haushaltsstellen verstärkt. Nach Angabe des SMWA sei dies regelmäßig zulasten der Erhaltungsbaumaßnahmen erfolgt. Auch das schmälert die für die Erhaltungsbaumaßnahmen zur Verfügung stehenden Mittel.

2.3 Unterhaltung und Instandsetzung der Staatsstraßen

- ²² Dem Lebenszyklusansatz der AES2030 entsprechend sind zwischen den turnusmäßigen Erhaltungsmaßnahmen in regelmäßigen Abständen Maßnahmen der Unterhaltung und Instandsetzung durchzuführen. Diese verfolgen das Ziel, die Verkehrs- und Betriebssicherheit zu gewährleisten sowie die geplante Gesamtnutzungsdauer zu erreichen. Sie sind also wesentliche Bausteine im Lebenszyklus einer Straße und der zugehörigen Bauwerke.
- ²³ Eine zielgerichtete Unterhaltung und Instandsetzung und damit ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz ist nur an einem strukturell intakten Straßennetz möglich. Je schlechter der Straßenzustand, desto höher der Aufwand und damit die erforderlichen Mittel für Unterhaltung und Instandsetzung. An Streckenabschnitten mit den schlechtesten Zustandswerten besteht die Gefahr, dass die mehrjährig aufgewendeten Mittel für die Unterhaltung und Instandsetzung in Summe den Mittelbedarf einer Erneuerung weit übersteigen.

- 24 Die für Unterhaltung und Instandsetzung erforderlichen Finanzmittel beziffert die AES2030 mit mind. 12 Mio. €. Die tatsächliche Veranschlagung im Haushalt liegt seit dem Jahr 2018 konstant bei 6 Mio. €. Somit kann auch an erneuerten oder ausgebauten Streckenabschnitten nicht mit der erforderlichen systematischen Unterhaltung und Instandsetzung begonnen werden.

3 Folgerungen

- 25 Das SMWA hat im Vollzug des 1. Zyklus die Zielsetzung der AES2030 hinsichtlich der turnusmäßigen Erhaltungsbaumaßnahmen nur zu rd. 1/3 erreicht. Auch die Zielvorgaben des mittelfristigen Erhaltungsprogrammes 2024 bis 2027 (2. Zyklus) bleiben trotz der Erhöhung der Erhaltungsmittel um 60 Mio. € deutlich hinter den erforderlichen Werten zurück. Eine der größten Herausforderungen im Vollzug der AES2030 ist es, das dort aufgezeigte notwendige Pensum an Bauleistung vorzubereiten und umzusetzen.
- 26 Mit den bisherigen Erkenntnissen aus dem Vollzug der AES2030 sollte das zuständige Ministerium deren Fortschreibung frühzeitig einleiten.
- 27 Ohne eine kontinuierliche und an den strategischen Zielen der AES230 ausgerichtete Mittelausstattung für die Planung und Umsetzung der Erhaltungsbaumaßnahmen können nach Ansicht des SRH die Ziele der AES2030 und damit die sach- und bedarfsgerechte Bewirtschaftung des Straßeninfrastrukturvermögens nicht erreicht werden. Umfangreiche Deckungserfordernisse und Resteübertragungen müssen die Ausnahme und nicht den Regelfall darstellen. Der SRH empfiehlt, die Deckungsfähigkeit zulasten der Erhaltungsausgaben zu streichen.
- 28 Eine vernachlässigte, nicht bedarfsgerechte Unterhaltung und Instandsetzung verkürzt regelmäßig die Lebens-/ Nutzungsdauer einer Straße und erschwert damit den Lebenszyklusansatz der AES2030.

4 Stellungnahme des SMWA

- 29 Aus Sicht des SMWA gelte der Grundsatz einer ausreichenden, rechtzeitigen und kontinuierlichen Mittelausstattung der Titelgruppen 72, 73 und 75. Die Zielvorgaben des mittelfristigen Erhaltungsprogrammes würden sich regelmäßig nach dem voraussichtlichen Budget richten. Alles andere würde die ohnehin begrenzten Ressourcen unnötig belasten. Der aus fachlicher Sicht erforderliche Umfang sei in der AES2030 herausgearbeitet. Bei rechtzeitiger Bereitstellung der Kassenmittel sowie ausreichender Ausstattung der Bau- und Ingenieurtitel mit Verpflichtungsermächtigungen sei die Straßenbauverwaltung in der Lage, die zur Verfügung stehenden Mittel zweckentsprechend umzusetzen.
- 30 Im Abschlussgespräch hat das SMWA erklärt, es führe nunmehr ein jährliches Controlling durch. Dazu würden u. a. auch die Leistungen der Landkreise im Rahmen der Unterhaltung und Instandsetzung über eine neue Datenbank erfasst und stünden für eine Auswertung zeitnah zur Verfügung.

5 Schlussbemerkungen

- 31 Der Erhalt der Verkehrsinfrastruktur ist eine Daueraufgabe der sächsischen Straßenbauverwaltung. Hierbei ist das gesamte Verkehrsnetz zu betrachten. Eine Fokussierung nur auf Straßen oder nur auf Ingenieurbauwerke ist auf lange Sicht nicht zielführend. Eine ausreichende, rechtzeitige und kontinuierliche Mittelausstattung für die Erhaltung der Staatsstraßen mahnt auch der SRH an. Sein Prüfungsmaßstab ist die Zielsetzung der AES2030 und das sich daraus ergebende notwendige Erhaltungs-Soll.
- 32 Eine Zustandsverbesserung durch systematische Fahrbahnerneuerungen und bedarfsgerechte zyklische Erhaltungsmaßnahmen kann mit der bisherigen Verfahrensweise nicht erreicht werden. Hier ist ein Umsteuern dringend geboten.
- 33 Seit dem Koalitionsvertrag 2014 haben sich die Koalitionspartner zur Prämisse „Erhalt vor Neubau“ bekannt. Im aktuellen Koalitionsvertrag ist ausdrücklich festgehalten, dass sie hierfür „... die Kapazitäten in der Straßenbauverwaltung erhöhen und die dazu notwendigen Bau- und Planungsmittel bereitstellen“ wollen.²

² Koalitionsvertrag für die 8. Legislaturperiode des Sächsischen Landtages 2024 bis 2029, Stand 4. Dezember 2024, Seite 65.

- ³⁴ „Erhalt vor Neubau“ bedeutet nach Auffassung des SRH nicht, dass lediglich mehr Mittel für die Erhaltungs- als für Neubaumaßnahmen veranschlagt werden. Die eingesetzten Mittel müssen dem Ziel des Erhaltes des Straßeninfrastrukturvermögens des Freistaates auch gerecht werden. Wie die Prüfung gezeigt hat, ist dies im Bereich der Staatsstraßen nicht der Fall. Im Zeitraum von 2015 bis 2023 hat sich der Wert des Infrastrukturvermögens bei den Straßen um rd. 790 Mio. € und damit um rd. 29 % vermindert. Die Vermögensrechnungen des Freistaates weisen einen anhaltenden Abwärtstrend aus.
- ³⁵ Mit der AES2030 hat das SMWA die Grundlage für den Aufbau eines systematischen Erhaltungsmanagements des sächsischen Staatsstraßennetzes geschaffen. Nun gilt es, dieses auch konsequent umzusetzen. Grundlage hierfür ist eine kontinuierlich bedarfsgerechte Finanzausstattung für die Planung und Umsetzung der Erhaltungsbaumaßnahmen sowie für die turnusmäßige Unterhaltung und Instandsetzung, die auch zweckentsprechend eingesetzt wird.