

**BN INFORMIERT**



**ZERSTÖRT DIE HEIMAT**

**NICHT DURCH ZUSCHÜSSE!**

**Zukunftsfähiges Zuschusswesen  
im kommunalen Straßenbau in Bayern**

## VORWORT

# ZERSTÖRT DIE HEIMAT NICHT DURCH ZUSCHÜSSE!

### LIEBE LESERINNEN UND LESER,

Kommunen und Landkreise brauchen Zuschüsse, um ihre vielfältigen Aufgaben zu bewältigen. Nur mit den eigenen Steuereinnahmen sind sie bei nötigen größeren Bauvorhaben in vielen Fällen überfordert. Das gilt vor allem für den kommunalen Straßenbau. Die mögliche lenkende Funktion von staatlichen Zuschüssen im kommunalen Straßenbau ist groß und im vorhandenen Zuschusssystem viel zu wenig genutzt.

Gerade bei kommunalen Straßen ist die grundsätzliche Entscheidung für den Bau oft von der Gewährung eines Zuschusses bzw. von seiner Höhe abhängig. Für bestandsorientierte Sanierungen bekommen die Kommunen in Bayern geringe Pauschalen, aber anders als in anderen Bundesländern keine Zuschüsse. Diese gibt es bisher nur für Straßenneu- bzw. -ausbau. Das führt häufig zu ungerechtfertigten Landschaftseingriffen und Umweltzerstörungen. Ob eine von kommunalen Gremien geforderte Straße tatsächlich nötig ist, wird in Bayern trotz der erheblichen volkswirtschaftlichen Auswirkungen nicht überprüft.

Die vorliegende Broschüre will eine Debatte anstoßen: Den Kriterien Bedarfsorientierung und Finanzkraft der Kommune sollen zukünftig als drittes Merkmal die ökologischen Auswirkungen des kommunalen Straßenbauvorhabens als verpflichtendes Element hinzugefügt werden. Je umweltschädlicher die Maßnahme ist, desto geringer sollte der Zuschuss ausfallen.

Zukunftsfähige Mobilität wird von mehr öffentlichem Verkehr, Sharing-Modellen, mehr Rad- und

Fußverkehr und Elektromobilität geprägt sein. Der Umbau braucht enorme finanzielle Anstrengungen des Staates auf allen politischen Ebenen. Ein bloßes „Weiter so“ mit immer mehr Straßenausbau, wie wir dies seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts bis heute erleben, ist weder zeitgemäß noch zielführend.

Das gilt auch für die Gewährung von Zuschüssen im Straßenbau. Die heutige prozentuale Zuschussung führt dazu, dass sich der Zuschuss vergrößert, wenn breitere Straßen gebaut werden. Dadurch wird mehr Land versiegelt. Wir möchten aber Folgendes: Je umweltfreundlicher – gekoppelt an die Schutzgüter Boden, Wasser, Luft, Artenvielfalt – eine Straße gebaut bzw. saniert wird, desto höher muss der Zuschuss ausfallen. Außerdem wollen wir eine Neuorientierung der Prioritäten im Zuschusswesen zugunsten von:

- Entschleunigung von Verkehr, vor allem in den Ortsdurchfahrten, für mehr Lebensqualität im Ort,
- Verlagerung von Verkehr auf den öffentlichen Verkehr, Rad- und Fußverkehr,
- Einführung von Elektromobilität auf Basis von erneuerbaren Energien bei allen Verkehrsträgern.

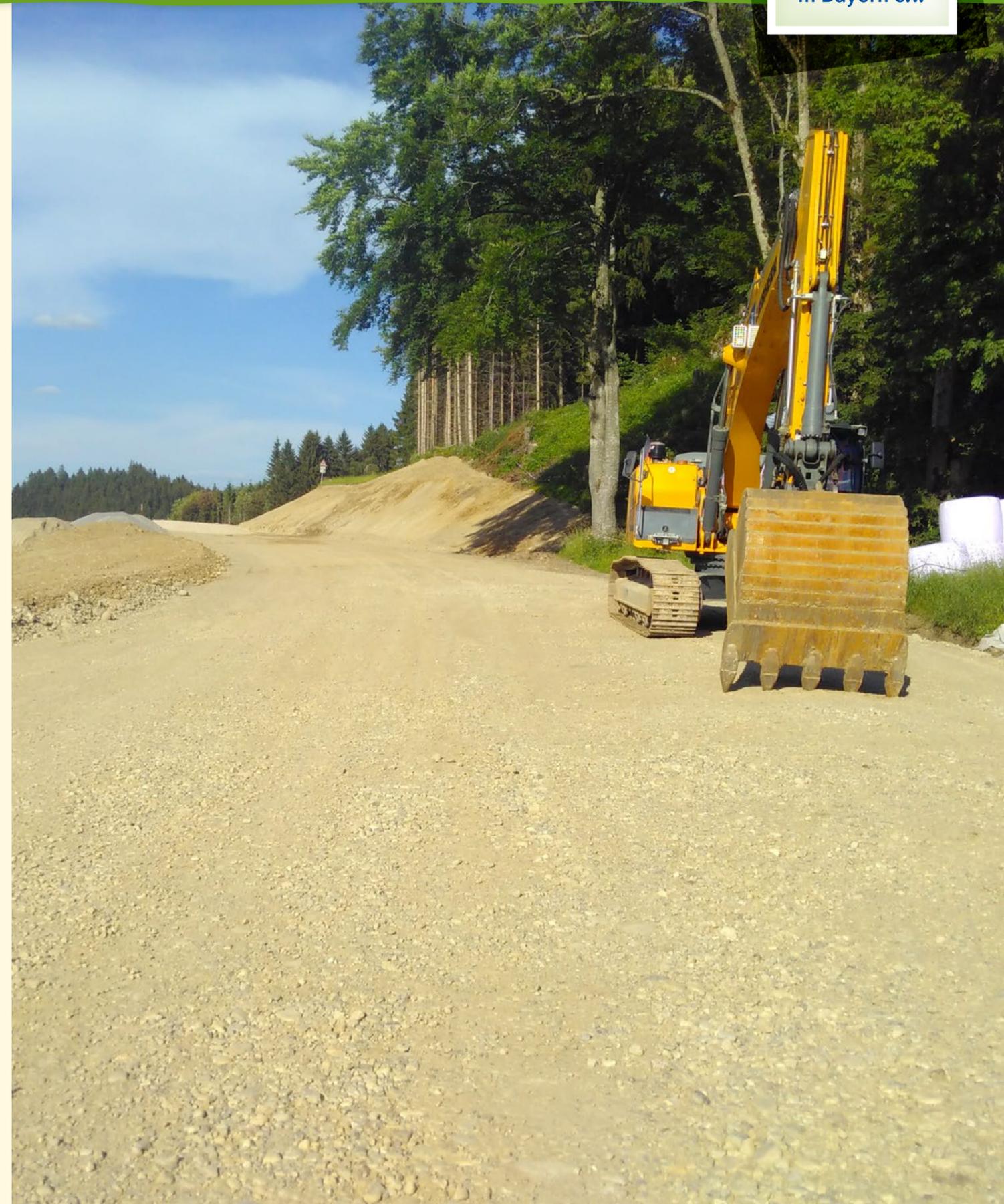
Unsere Broschüre will einen Anstoß für eine Neujustierung des Zuschusswesens im kommunalen Straßenbau geben. Wir freuen uns auf die Debatte darüber.



Richard Mergner, BN-Landesvorsitzender



Gernot Hartwig, Sprecher BN-Landesarbeitskreis





## PROLOG

# NEULICH IN DER GEMEINDERATSSITZUNG

„Wir müssen die Straße nach Steinbach mal wieder herrichten, kostet uns rund 500 000 Euro“, sagt der Bürgermeister und schaut zur Kämmerin. „Wenn wir sie zwei Meter breiter bauen als bisher“, meint die Haushaltschefin, „dann kostet es zwar 700 000 Euro. Aber wir bekommen 50 Prozent Zuschuss und müssen deshalb nur noch 350 000 Euro aus der Gemeindekasse zahlen.“ Damit ist die Sache klar. Die Straße hat zwar bisher wunderbar ausgeht, aber eine Gemeinde kann es sich nicht leisten, so einfach auf 150 000 Euro zu verzichten. Selbst wenn Zuschüsse des Freistaats natürlich ebenfalls aus Steuern aufgebracht werden müssen, sind es aber eben nicht die Steuern aus der Gemeindekasse.

So passiert es in Bayern häufig, dass Gemeindestraßen überbreit ausgebaut werden, nur weil dies die Förderrichtlinien verlangen. Damit wird noch mehr Fläche verbraucht und Steuergeld wird zusätzlich zum Fenster hinausgeworfen. Genauer gesagt, in die Fenster der Bauunternehmen hinein. Wir denken, es ist höchste Zeit, mit diesem Unsinn Schluss zu machen. Unsere Broschüre zeigt deshalb Alternativen für das bayerische Förderwesen auf. Es geht um rationale Mittelverwendung, den sparsamen Umgang mit der Fläche und um eine stärkere Förderung des Umweltverbundes, also von Fuß-, Rad- und öffentlichem Verkehr. Eingespart wird dafür bei überdimensionierten Straßenprojekten.

## EINLEITUNG

# BAYERN IST BEREITS GUT ERSCHLOSSEN

In Bayern gab es 2017 ca. 42 000 Kilometer<sup>1</sup> allein an überörtlichen Straßen. Hierzu zählen Autobahnen, Bundes- Staats- und Kreisstraßen. Hinzu kommen noch einmal geschätzt ca. 100 000 Kilometer an Gemeindeverbindungs- bzw. Ortsstraßen. Das Straßennetz in Bayern gewährleistet ein landesweit hohes Niveau an Erreichbarkeit und befindet sich generell in gutem Zustand. Für jeden weiteren Kilometer Straßen- neu- oder -ausbau stellt sich die Frage, wie der zukünftige Unterhalt finanziert und gesichert werden kann. Ferner zerschneiden schon jetzt die Straßen in Bayern vielfach wichtige Lebensräume wertvoller Arten und bedrohen auch die Lebensqualität der Bevölkerung. Ein Aus- oder Neubau von Straßen sollte daher nur noch in wirklich gut begründeten Ausnahmefällen erfolgen.

Straßen stehen untereinander in einem Hierarchieverhältnis. Straßen mit überörtlicher Bedeutung und hohem Transitverkehrsaufkommen werden direkt von den Staatsebenen Bund und den Bundesländern finanziert, gebaut und unterhalten. In dieser Studie betrachten wir ausschließlich Straßen, die in kommunaler Verantwortung beziehungsweise „Baulast“ stehen und damit überwiegend dem zwischen-gemeindlichen beziehungsweise dem Regionalverkehr dienen. Auch wenn auf diesen Straßentypen meist keine sehr hohen Verkehrsdichten herrschen, nehmen sie einen großen Anteil der Verkehrsflächen ein.



<sup>1</sup> Quelle: BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Längenstatistik der Straßen des überörtlichen Verkehrs



## DIE FÖRDERSITUATION IM KOMMUNALEN STRASSENBAU IN BAYERN

**Gemeindeverbindungs-, Orts- und Kreisstraßen stehen in der Verantwortung der Gemeinden bzw. der Landkreise. Im Amtsdeutsch wird von „kommunalen Straßenbaulastträgern“ gesprochen. Auch die Durchfahrten von Staats- und Bundesstraßen in größeren Städten sind oft in kommunaler Baulast.**

Vielfach sind die Gemeinden, Städte und Kreise sowohl mit dem Unterhalt, als auch mit einem evtl. gewünschten oder im Einzelfall notwendigen Aus-/Neubau von Straßen überfordert, da sie diese Ausgaben aus eigenen Haushaltsmitteln kaum stemmen können. Der Freistaat hat daher ein Zuschussystem eingerichtet, um Unterhalt und gegebenenfalls den Aus- und Neubau von Straßen mitzufinanzieren. Die Rechtsgrundlagen dazu, Ausführungsgrundsätze und die Finanzierung sind im Bayerischen Gemeinde-

verkehrsfinanzierungsgesetz (Bay-GVFG) Finanzausgleichsgesetz (FAG) und in den Richtlinien für Zuwendungen im kommunalen Straßenbau (RZStra) geregelt. Zusammengefasst gilt dabei für Neu- und Ausbau von kommunalen Straßen:

Erste allgemeine Bedingung für die Förderfähigkeit bei Neu- und Ausbau ist die „dringend notwendige Verbesserung der Verkehrsverhältnisse“. Ein Kriterienkatalog, in dem erläutert wird, was genau hierunter zu verstehen ist, wird nicht ausreichend öffentlich zugänglich doku-

mentiert. Die Beseitigung eines tatsächlichen Unfallschwerpunktes fällt hierunter genauso wie Forderungen von Interessengruppe nach einer schnelleren Fahrt von A nach B. Auch wenn durchaus teilweise Untersuchungen zur Verkehrsbelastung durchgeführt werden: Der standardisierte Nachweis, was eine „notwendige Verbesserung der Verkehrsverhältnisse“ ist, fehlt.

Kommunen können mit einem formalen Antrag die Fördermittel beantragen. Sie bekommen diese in der Regel auch, wenn dabei gewisse Bedingungen und ohnehin übliche Planungserfordernisse, wie zum Beispiel die Übereinstimmung mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung, eingehalten werden. Eine Bedingung ist dabei besonders umweltschädlich: Die Straßen müssen einen gewissen Ausbaustandard einhalten. Das hat oft einen Mehrverbrauch an Fläche und Zerstörung von ökologisch wertvollen Elementen, zum Beispiel am Straßenrand zur Folge.

Für die Berechnung der Höhe des Zuschusses beziehungsweise der Förderquote gelten folgende Kriterien:

- Bedeutung des Bauvorhabens,
- die finanzielle Lage des Vorhabenträgers,
- das Staatsinteresse,
- die Höhe der verfügbaren Finanzmittel.

Hinweise darauf, wie diese Begriffe – zum Beispiel mit Hilfe statistischer Daten – „operationalisiert“ beziehungsweise transparent und nachvollziehbar definiert werden könnten, finden sich nicht beziehungsweise sind nach unserem Wissensstand nicht veröffentlicht. In einem Gespräch mit der verantwortlichen Behörde<sup>2</sup> wurde uns erläutert, dass jeder Einzelfall genau und individuell geprüft werden müsse, so dass sich ein standardisierter Kriterienkatalog nicht eigne. Auch wenn verständlich ist, dass auf Einzelfälle Rücksicht genommen werden soll: Das Vorgehen ist intransparent und problematisch. Zuschüsse

sind öffentliche Steuergelder und der Steuerzahler hat ein Anrecht darauf zu wissen, nach welchen Kriterien sein Geld ausgegeben wird. So irritiert es, wenn einige Kommunen sehr hohe Förderquoten (von 80 bis zu sogar 90 Prozent, bei Koppelung von FAG und BayGVFG) erhalten, andere hingegen nur eine geringe Förderung. Die angestrebte normale Förderquote (Ausgangsförderersatz) beträgt derzeit ca. 50 Prozent, schwankt aber, je nach den Verfügbarkeiten im gesamten Staatshaushalt.

Für Neu- und Ausbau wurden im Jahr 2017 per BayGVFG und FAG 247 Millionen Euro<sup>3</sup> auf die Kommunen und Landkreise verteilt. Der Förderpotopf des Freistaats zum Unterhalt der kommunalen Straßen ist knapp bemessen. Er beträgt nach Auskunft der zuständigen Behörden<sup>4</sup> für das Haushaltsjahr 2018 nur 292 Millionen Euro für ganz Bayern. Die Gemeinden müssen in erheblichem Ausmaß eigene Mittel einbringen, um ihre Straßen in guter Qualität erhalten zu können. Insgesamt investierten die bayerischen Kommunen für Straßenunterhalt, Straßenneubau und Straßenausbau 1,2 Milliarden Euro<sup>5</sup> im Jahr 2017 in ihre Straßen.

**Ausführlichere amtliche Informationen zum beschriebenen Zuschusswesen finden sich unter:**

[www.verkehr.bayern.de/vum/strasse/bauunterhalt/finanzierungundfoerderung/index.php](http://www.verkehr.bayern.de/vum/strasse/bauunterhalt/finanzierungundfoerderung/index.php)



<sup>2</sup> 11.01.2018, Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren (Stml, damalige Bezeichnung);

<sup>3</sup> Quelle: Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bauen und Verkehr; <sup>4</sup> Oberste Baubehörde im Stml und Bayerischer Finanzhof; <sup>5</sup> Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung. Gemeindefinanzen und Realsteuervergleich in Bayern 2017



## BEOBSACHTUNGEN UND KRITIK AM AKTUELLEN ZUSCHUSSWESEN

Die Analyse der Bestimmungen und die gleichzeitige Beobachtung der Förderpraxis zeigte, dass die bestehenden Richtlinien und Gesetzen Neu- und Ausbau im kommunalen Straßenbau sehr begünstigen, den Bestandserhalt dagegen stark benachteiligen. Die wichtigsten Kritikpunkte des BUND Naturschutz sind:

- Das Zuschusswesen schafft Anreize für Kommunen, beim Aus- und Neubau kommunaler Straßen, überdimensioniert und am tatsächlichen Bedarf vorbei zu bauen.
- Steuermittel werden nicht effizient beziehungsweise nicht richtig eingesetzt.
- Es kommt zu vermeidbaren Naturzerstörungen, vor allem zu überhöhtem Flächen- und Ressourcenverbrauch.
- Da von den Kommunen häufig ohne Raumordnungsverfahren bzw. Planfeststellungsverfahren nur nach der bayerischen Bauordnung gebaut wird, fehlen die entsprechenden Kontrollmechanismen der Öffentlichkeit.
- Staatliche Zuschüsse stehen hier im Widerspruch. So fließt Geld vom Freistaat einerseits in den Naturerhalt, zum Beispiel für die Wiesenbrüter, andererseits jedoch ebenso in Naturzerstörung durch den Straßenbau. Davon ist der Wiesenbrüter ebenfalls betroffen.
- Unpräzise Definitionen ermöglichen intransparente Behördenentscheidungen und im schlechtesten Fall sogar Willkür.

Gemeinden haben den Auftrag, ihre Aufgaben im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung für die Bürger\*innen möglichst gut zu erfüllen. Dazu gehören auch die Sicherstellung einer guten Erreichbarkeit (Daseinsvorsorge) und die Sorge für ausreichende Finanzmittel für die Pflichtaufgaben. Insofern ist es nachvollziehbar, dass sich Gemeinden für einen vom Freistaat geförderten, überzogenen Ausbau einer Gemeindestraße in ihrer Verantwortung entscheiden, wenn es so für die knappen Gemeindefinanzen günstiger kommt. Diese lokalen Egoisten führen dazu, dass nun alle bayerischen Steuerzahler\*Innen für teils fragwürdige Projekte ohne großen Nutzen mitzahlen. Es entsteht immer wieder der Eindruck, dass die Beweggründe für den Ausbau einer Straße mehr fiskalischer als verkehrlicher Natur sind, also gar nicht vom tatsächlichen Verkehr abhängen. Teilweise scheint es auch darum zu gehen, möglichst viele Zuschüsse vom Freistaat aus München in die Region zu holen, um damit lokale Interessen (zum Beispiel die einheimische Bauwirtschaft) zu bedienen.

### ANSCHAULICH WERDEN DIE ANREIZE FÜR DIE GEMEINDEN ZUM AUSBAU VON KOMMUNALEN STRASSEN IN FOLGENDEM PRESSEARTIKEL DARGESTELLT:

**Zusammengefasst:** Die Gemeinde Rettenberg (Landkreis Oberallgäu) könnte ihre sanierungsbedürftige Straße zwischen den Ortsteilen Altach und Wagneritz in der bisherigen Straßenbreite „qualifiziert“ instand setzen. Dies würde für die Abwicklung des Verkehrs genügen. Es ist hier gar kein Ausbau nötig. Diese ansich fachgerechte Option zur Sanierung ist aber für die Gemeinde teurer als ein Vollausbau mit dem Zuschuss vom Freistaat. Ob dieser aus verkehrlichen Gründen überhaupt unbedingt notwendig ist, wird dabei vom Freistaat gar nicht geprüft. Es dürfte klar sein, wie sich die Gemeinde entscheiden wird.

Aus der Sicht des BUND Naturschutz sind zum einen die Zuschussquoten in vielen Fällen zu hoch, damit werden zu viele Mitnahmeeffekte erzeugt, die aus Perspektive des Gesamtsteuerzahlers kritisch zu sehen sind. Zum anderen ist die Höhe der Bestimmung der Zuschüsse zu intransparent.

Quelle: Allgäuer Anzeigebblatt, 22.01.2015, mit freundlicher Genehmigung der Allgäuer Zeitung

### Vollausbau kommt Rettenberg billiger

**Verkehr** Die Gemeinde will ab 2016 die beiden Strecken von Wagneritz nach Altach und zum Goymoskreisel sanieren

**VON KLAUS KIESEL**

Rettenberg Ihr nächstes Straßenprojekt packt die Gemeinde Rettenberg an: Die Strecken zwischen den Ortsteilen Altach und Wagneritz sowie zwischen Wagneritz und Goymoskreisel (siehe Grafik) sollen ab 2016 komplett neu ausgebaut werden. Das hat der Gemeinderat einstimmig abgesegnet. Allerdings wird beim ersten Streckenabschnitt nachgerechnet, ob es nicht doch ausreicht, nur die Fahrbahn zu sanieren und eine neue Asphalt-Deckschicht aufzutragen.

Ein Vollausbau beider Straßen soll rund 622.000 Euro kosten. „Hier gibt es aber zwischen 50 und 60 Prozent Zuschuss vom Freistaat“, erklärte Kurt Seeler – der Ingenieur vom Kemptener Planungsbüro Bauen und Umwelt (PBU) – stellte den Räten zwei Vorschläge vor. Unterm Strich würden für die Gemeinde also nur etwa 342.000 Euro Kosten übrig bleiben.

Eine „qualifizierte Sanierung“ hingegen würde mit rund 352.000 Euro zu Buche schlagen: „Fördergelder bekommen Sie hierfür nämlich keine“, sagte Seeler. Bei dieser Variante würden die etwa vier Meter breite Fahrbahn und die darunter liegende Kiese – weil diese nicht frostsicher sind, gebe es auch die Schäden an der Straße – bleiben. Bauarbeiter würden Seeler zufolge das Profil und starke Unebenheiten der Straßendecke ausgleichen, die Tragschicht zwischen Altach und Wagneritz auswechseln sowie stellenweise eine sogenannte Bewehrungsmatte in Risse legen. Auf die aktuell etwa zehn Zentimeter hohe Schicht würde eine neue, ebenso zehn Zentimeter hohe Tragschicht aufgetragen. Die Bankette würden zudem erneuert und an die neue Straßenhöhe angepasst.

Bei einem Vollausbau hingegen würde die Straße um etwa 20 bis 30 Zentimeter angehoben, erläuterte der Ingenieur weiter. So funktionieren die Entwässerung deutlich besser. Die Fahrbahn würde zudem auf 4,75 Meter verbreitert. Darunter kämen neue, 55 Zentimeter dicke Schichten – inklusive Frostschutzkies. Der Vollausbau sei natürlich „viel haltbarer und nachhaltiger“ als eine Sanierung.

**In zwei Bauabschnitten aufteilen**

Für Bürgermeister Oliver Kunz kam nur ein Vollausbau infrage: „Wegen der Zuschuss-Situation.“ Raimund Herz (FWV) regte an, die Kosten für eine Teerung der Strecke Altach und Wagneritz separat auszurechnen – zumal diese Maßnahme aus seiner Sicht ausreiche. Laut Ingenieur Seeler ließe sich das Ganze in zwei Bauabschnitte aufteilen. Und: Die Kosten für einen Vollausbau jeder der beiden Strecken würden über 100.000 Euro betragen – so sei jede Maßnahme zuschussfähig.

**Straßensanierung Altach-Wagneritz-Goymoskreisel**

Quelle: Gemeinde Rettenberg, MZ-Infographic, 2015

Viele Schäden weist die Straße zwischen Goymosmühle und Wagneritz (hinten) auf. Darum will sie die Gemeinde Rettenberg auf Vordermann bringen. Foto: Klaus Kiesel

## BEISPIELE AUS DER FÖRDERPRAXIS

Wir haben weitere drei Beispiele aus verschiedenen Regionen Bayerns ausgewählt. Diese können nicht im engeren Sinne repräsentativ für das gesamte Zuschusswesen sein. Sie zeigen aber jeweils beispielhaft die Problematik der bestehenden Fördersystematik auf.

### BEISPIEL 1

#### KREISSTRASSE WITTERSHAUSEN ↔ GARITZ (LKR. BAD KISSINGEN)



Kreisstraße nach Ausbau: Wittershausen – Garitz

#### UNSERE POSITION

Der Ausbau war wegen des geringen Verkehrsaufkommens in dieser Form nicht notwendig. Durch die Maßnahme gingen vier bis acht Hektar wertvoller Wald verloren. Die erfolgten Begrünungen veränderten und verschlechterten das Landschaftsbild erheblich. Durch die nun nach dem Ausbau möglichen höheren Fahrgeschwindigkeiten nimmt die objektive Verkehrssicherheit auch nach dem Ausbau nicht zu. Die „mangelhafte“ Trassierung hätte mit deutlich weniger Landschaftsverbrauch durch die Sanierung der bestehenden Straße behoben werden können. Zur Erhöhung der Sicherheit hätte eine einfache Tempobegrenzung mit 80 Kilometer pro Stunde und regelmäßiger Radarüberwachung genügt. Auch wenn wir generell den Bau von Radwegen begrüßen, ist hier zu hinterfragen, ob der Flächenverbrauch sich im Verhältnis zur Nutzung lohnt oder der Radwegbau nur wegen der Bezuschussung erfolgte. Radwege, die nicht direkt an größeren Straßen geführt werden, sind attraktiver.

#### STECKBRIEF DES AUSBAUPROJEKTES

(Behördliche Angaben, ergänzt)

Maßnahme	Kreisstraße KG 13 Wittershausen - Garitz
Zuwendungsempfänger	Lkr. Bad Kissingen
Regierungsbezirk	Unterfranken
Gesamtkosten in €	3 115 000
Zuwendungsfähige Kosten in €	2 736 000
Fördersatz	75 %
Länge der Baumaßnahme	Ca. 4 km
Ausbaustandard (nach dem Ausbau)	Gesamtbreite Baumaßnahme ca. 15 m (davon 6m Fahrbahn und 2,5 m Geh- und Radweg, zusätzlich Mittelstreifen und Bankett)
Standard (durchschnittliche) Straßenbreite vor dem Ausbau	Variierende Straßenbreite zwischen 5,50 und 6,15 m
Angaben zur durchschnittlichen Verkehrsstärke vor der Maßnahme	Ca. 1200 Fahrzeuge / 24 h
Angaben zur durchschnittlichen Verkehrsstärke nach der Maßnahme	Begründbare Veränderung zu erwarten

### BEISPIEL 2

#### GEMEINDEVERBINDUNGSSTRASSE BUTTENWIESEN ↔ TAPFHEIM (LKR. DILLINGEN UND DONAU-RIES)



Vorarbeiten zum Ausbau der Gemeindeverbindungsstraße Buttenwiesen – Tapfheim

#### UNSERE POSITION

Der Ausbau ist in dieser Form unsinnig. Er zerstört wertvollsten, in der Vergangenheit staatlich hoch geförderten Naturraum, unter anderem wichtigen Auwald und sechs bis sieben Hektar gutes Ackerland. Gleichzeitig wird ein Brutgebiet des Kiebitz erheblich gestört und ein bedeutendes Amphibienvorkommen mit Laubfrosch und 6000 Erdkröten ist höchst gefährdet. Die Maßnahme liegt inmitten eines europaweit bedeutsamen Vogelzugrastgebietes im östlichen Donauried. Das Landschaftsbild verschlechtert sich erheblich und die Maßnahme ist in der Bevölkerung umstritten.

Im Sinne eines attraktiven Tourismus (Donauradwanderweg) wäre es laut ADFC sinnvoll, diesen Freizeit-Radwanderweg selbständig (unabhängig von der Straße) über bestehende Feldwege zu führen. Nach dem Ausbau wird die Straße als Spange zwischen einer Bundesstraße (B 16) und einer Staatsstraße (St 2027) neuen Verkehr anziehen und die Lebensqualität in den Ortsdurchfahrten Pfaffenhofen, Buttenwiesen und Lauterbach erheblich verschlechtern. Auch die touristische Attraktivität der Gegend wird so verringert. Das Beispiel zeigt exemplarisch, wie durch falsche Bezuschussung Natur- und Lebensraum zerstört wird.

#### STECKBRIEF DES AUSBAUPROJEKTES

(Behördliche Angaben, ergänzt)

Maßnahme	Gemeindeverbindungsstraße Buttenwiesen - Tapfheim
Zuwendungsempfänger	Gemeinden Tapfheim und Buttenwiesen, Bauplanung und Ausführung in Tapfheim
Regierungsbezirk	Schwaben
Gesamtkosten in €	5 778 000 (Quelle: Bauamt Buttenwiesen)
Zuwendungsfähige Kosten in €	Noch nicht bekannt
Fördersatz	Noch nicht festgelegt
Länge der Baumaßnahme	Ca. 8 km
Ausbaustandard (nach dem Ausbau)	Gesamtbreite Baumaßnahme 18 m (6,0 m Fahrbahn + 5,5 m breiter kombinierter Wirtschafts- und Radweg + Mittelstreifen + Bankett)
Standard (durchschnittliche) Straßenbreite vor dem Ausbau	Variierende Straßenbreite zwischen 4,50 und 5,50 m
Angaben zur durchschnittlichen Verkehrsstärke vor der Maßnahme	Ca. 900 – 1100 Fahrzeuge / 24 h Verkehrsgutachten 2014 (Behördenangabe: 700 Fahrzeuge / 24 h, Zählung 2007)
Angaben zur durchschnittlichen Verkehrsstärke nach der Maßnahme	Prognose für 2030: ca. 1000-1200 Fahrzeuge / 24 h
Besonderheiten	1) Überregionaler Donauradwanderweg 2) Höchst wertvolles Naturgebiet a) Bayernweit bedeutsames Amphibienvorkommen macht 21 Amphibiendurchlässe nötig b) Brutgebiet des Kiebitz: Wiesenbrüter und Straßenbau werden im selben Gebiet von der gleichen Behörde gefördert c) Auwald wird durchschnittlich 3) Straße ist im Satus Quo sicher, keine gravierenden Unfälle seit vielen Jahren

## BEISPIEL 3

### AUSBAU UND VERLAGERUNG DER KREISSTRASSE OA 26 BEI SCHÖLLANG (LKR. OBERALLGÄU)

#### STECKBRIEF DES AUSBAUPROJEKTES

(Behördliche und eigene Angaben)

Maßnahme	Kreisstraße OA 26 bei Schöllang
Zuwendungsempfänger	Lkr. Oberallgäu
Regierungsbezirk	Schwaben
Gesamtkosten in €	1 955 000
Zuwendungsfähige Kosten in €	1 631 000
Fördersatz	65 %
Länge der Baumaßnahme	Ca. 650m
Ausbaustandard	Gesamtbreite der Baumaßnahme ca. 15 m (6 m Fahrbahnbreite + zusätzlicher Fußweg + Bankett)
Standard vor dem Ausbau	Variierende Straßenbreite zwischen 3,50 m im Ort und 4,50 m auf freier Strecke
Angaben zur durchschnittlichen Verkehrsstärke vor der Maßnahme	Es liegen keine passenden Daten vor
Angaben zur durchschnittlichen Verkehrsstärke nach der Maßnahme	Liegt nicht vor

#### Besonderheiten

Eine Umgehung des Ortes auf der Hauptverkehrsachse  
war bereits vorhanden

#### UNSERE POSITION

Es handelt sich um ein überdimensioniertes  
und nicht notwendiges Ausbauprojekt an  
einer kaum befahrenen Ortszufahrtsstraße  
mit massivem Landschaftseingriff und Boden-  
verbrauch in gutem Weideland. Eine Umge-  
hungsstraße auf der Hauptverkehrslinie um

Schöllang herum war bereits vorhanden. Es ging  
nur noch um die Zufahrt von der Hauptstraße  
ins Dorf hinein und um eine Umfahrung des  
Ortes zu einer wenig genutzten Kreisstraße. Das  
Ortsbild wurde durch den Straßenbau massiv  
verunstaltet.



## AUSBAUMASSNAHMEN: OFT GEHT DER LANDSCHAFTSCHARAKTER VERLOREN

### VORHER-NACHHER

Der Landschaftscharakter geht bei vielen Ausbaumaßnahmen verloren. Unser Bildvergleich zeigt eine Situation an der Kreisstraße OA 6 (Landkreis Oberallgäu), die auch Teil des Bodensee-Königssee-Radwegs ist. Im Jahr

2018 wird ein Ausbau der Straße mit 7 Meter Fahrbahnbreite umgesetzt, bei dem zusätzlich erhebliche Flächen durch die Anpassung an das Gelände verloren gehen.



### DIE SITUATION NACHHER, DIE GLEICHE STELLE FOTOGRAFIERT



## VORSCHLAG FÜR EIN ZUKUNFTSFÄHIGES FÖRDERWESEN

Ausgehend von der beschriebenen Kritik hat der BUND Naturschutz nach Ansätzen gesucht, die eine nachhaltige Bezuschussung der Kommunen durch den Freistaat Bayern sicherstellen. Hierzu wurden unter anderem die Förderbedingungen in den Bundesländern Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen analysiert. Ferner wurden in einem Expertenworkshop weitere naturschutzfachliche Kriterien diskutiert und erarbeitet. Der BUND

Naturschutz schlägt als Ergebnis der Arbeiten folgende acht neue Fördergrundsätze und eine Novellierung der RZStra (Richtlinie für Zuwendungen im kommunalen Straßenbau) vor. Mit den neuen Förderrichtlinien sollen vor allem ein nachhaltiger, zukunftsfähiger Straßenbau und der qualitativ hochwertige Erhalt des bestehenden Straßennetzes sowie Verkehrsinfrastrukturen und Angebote des Umweltverbundes gestärkt werden.

### GRUNDSATZNUMMER UND KURZTITEL

### INHALT

## 1

### Präambel für den Umweltverbund – Grundsatz einer Förderung von nachhaltiger Mobilität

In die Richtlinie (und die übergeordneten Gesetze) wird der Begriff: „**Es gilt der Grundsatz einer Förderung von nachhaltiger Mobilität**“ in einer Präambel zu Beginn aufgenommen:

Die Infrastruktur für Verkehrsmittel des Umweltverbundes (Öffentlicher Verkehr, Rad- und Fußverkehr) hat gegenüber der Infrastruktur für PKW Nachholbedarf. Sie muss in Zukunft strikt Vorrang genießen.

#### Begründung:

Um dem Verfassungsauftrag aus Art. 141 der Bayerischen Verfassung gerecht zu werden und um für gleichwertige Lebensverhältnisse überall in Bayern zu sorgen, ist eine nachhaltige Mobilität für alle bayerischen Bürger\*innen nötig. Ressourcenschonung und Klimaschutz erfordern es, den Anteil des motorisierten Individualverkehrs deutlich zu senken und den des Umweltverbundes zu erhöhen. Das macht den Bau neuer Straßen unnötig und berücksichtigt auch die Mobilitätsbedürfnisse jener Mitbürger\*innen, die nicht Auto fahren können oder wollen (zum Beispiel Behinderte, Schüler\*innen, Jugendliche, Menschen ohne Führerschein). Die Infrastruktur des Umweltverbundes muss hingegen konsequent ausgebaut werden, um den verlagerten Verkehr adäquat auffangen zu können.

**Begründung:** Eine entsprechende Präambel macht die Stoßrichtung und den Zweck der Richtlinie von Anfang an erkennbar.

## 2

**Umverteilung der Haushaltsmittel zugunsten des Umweltverbundes -> Minimalförderquote für den Umweltverbund 75 %**

Die von der Bundesregierung nach dem Entflechtungsgesetz und dessen Nachfolgeregelungen zugewiesenen Fördermittel werden in Bayern zu 75 Prozent für Maßnahmen, die dem Umweltverbund dienen und zu 25 Prozent für die Förderung von Maßnahmen nach der Richtlinie für Zuwendungen für Straßenbau (RZStra) vergeben. Dies wird im BayGVFG beziehungsweise an geeigneter Stelle festgeschrieben.

**Begründung:** Zum Erreichen einer nachhaltigen Mobilität müssen die Finanzmittel umgeschichtet werden.

## 3

**Umverteilung der Fördermittel zugunsten einer bestandserhaltenden Sanierung -> Minimalförderquote für Maßnahmen zum Bestandserhalt 75 %**

Die bisher haushaltsrechtlich getrennten Fördermittel gemäß BayGVFG / FAG für Aus- und Neubau von Straßen sowie die bisherige Sanierungspauschale werden zusammengeführt und über eine einheitliche Richtlinie gesteuert. Dabei wird eine Verteilungsquote eingeführt: **75 Prozent der Gesamtfördersumme gehen in den Bestandserhalt** (zum Beispiel grundlegende Erneuerung inklusive Sanierung der Binderschicht, Brückensanierungen und so weiter), **maximal 25 Prozent werden für Neu- und Ausbaumaßnahmen** verwendet.

**Begründung:** Das Straßennetz in Bayern ist feinmaschig ausgebaut und bietet in allen Landesteilen bei den Straßen in kommunaler Baulast ausreichende Kapazitäten. Es muss nun im Schwerpunkt darum gehen, die heute erreichte Qualität nachhaltig zu erhalten und nur noch an lokalen Hot-Spots Ausbeziehungsweise Neubau zu betreiben.

## 4

**Aus- und Neubau nur bei nachgewiesenem Bedarf**

Bei der Prüfung der Förderfähigkeit jeder einzelnen Maßnahme gilt: Ein **Aus- oder Neubau** kann nur bei nachgewiesenem tatsächlichem Bedarf und Rückbau der alten Straße erfolgen. Dafür sind klare Begrifflichkeiten und quantitative Kriterien zu entwickeln und in einer Verordnung oder Richtlinie festzuhalten. Hierzu sollten unter anderem Unfallstatistiken, die Verkehrsbelastung, Lufthygiene, Topografie und Kriterien der Ökologie herangezogen werden. Die dafür verwendeten Daten sind öffentlich zugänglich zu dokumentieren. Einen **Neubau** zu diskutieren kommt nur ausnahmsweise in Frage, wenn gewichtige Argumente dies erfordern.

**Begründung:** Straßenneu-, beziehungsweise -ausbau ist in Bayern im Allgemeinen nicht mehr nötig. Ausnahmefälle sind zu begründen. Dazu bedarf es transparenter, nachprüfbarer und quantitativer Kriterien, die für alle Kommunen gleich gelten.

## 5

**Keine Förderung von Neu- und Ausbauprojekten in naturschutzrechtlichen Schutzkategorien**

a) **Aus- oder Neubauprojekte** in folgenden Schutzgebietskategorien werden **nicht gefördert**:

- Naturschutzgebiete (§23 BNatSchG),
- Nationalparks (§24 BNatSchG in Verb. mit Art. 13 BayNatSchG),
- Landschaftsschutzgebiete,
- Biotop (§30 BNatSchG in Verb. mit Art. 23 BayNatSchG),
- Wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass eine Maßnahme Naturdenkmäler (§28 BNatSchG) oder geschützte Landschaftsbestandteile (§19 BNatSchG in Verb. mit Art. 16 BayNatSchG) beeinträchtigt,
- Aus- oder Neubauprojekte, die den Schutzziele des europäischen Schutzgebietsverbunds NATURA 2000<sup>4</sup> entgegenstehen oder diese gefährden.

**Begründung:** Der Erhalt der natürlichen Ressourcen reine Luft, sauberes Wasser, intakte Böden und wertvolle Landschaft ist sowohl Kapital des Tourismuslandes Bayern als auch Staatsziel. Im Hinblick auf zukünftige Generationen und die weitere Entwicklung Bayerns sind diese Faktoren inzwischen wichtiger als der Bau weiterer Straßen. Das Fördersystem des Freistaats muss ein maßgeblich steuerndes Instrument zum Erhalt von Natur und Landschaft sein.

## 6

**Klare, verbindliche Maximalförderquoten bei Neu-/Ausbau und Sanierung**

Der **Förderhöchstsatz** in der RZStra beträgt bei **Aus- und Neubaumaßnahmen für Straßen maximal 40 Prozent der förderfähigen Kosten**. Die Kosten für Busspuren, Fuß- und Radwege, Verkehrsleitsysteme und Mitfahrerparkplätze können mit maximal **60 Prozent** gefördert werden.

Der **Fördersatz** in der RZStra beträgt bei Maßnahmen der **Bestandsanierung grundsätzlich 60 Prozent**. Für **strukturell benachteiligte** Kommunen gemäß des Bayerischen Landesentwicklungsprogramms LEP (Gemeinden mit besonderem Handlungsbedarf nach LEP Anhang 2) beträgt der Förderhöchstsatz für Maßnahmen der Bestandssanierung 75 Prozent.

**Begründung:** Die Fördersätze dürfen nicht zu Mitnahmeeffekten anreizen, sollten also nicht zu hoch liegen. Alternativ sollten die Kommunen an anderer Stelle befähigt werden (zum Beispiel durch die Erhöhung der Einkommensteuermulage), ihren Aufgaben im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung autark nachkommen zu können.

<sup>4</sup> Fauna-Flora-Habitatrichtlinie (FFH-Gebiete) und Vogelschutzgebiete, §32 BNatSchG in Verbindung mit Art. 20 BayNatSchG

## 7

### Vorgeschriebene Ausgleichsmaßnahmen sind nicht förderfähig

Die Kosten für naturschutzrechtlich erforderliche, obligatorische Ausgleichsmaßnahmen müssen von den Kommunen selbst getragen werden.

**Begründung:** Fördermaßnahmen des Freistaats dürfen Naturbeeinträchtigungen, die auf kommunalen Entscheiden beruhen, nicht fördern.

## 8

### Nahmobilität und Verkehrsberuhigung

Es wird ein klar separiertes Förderprogramm für die Förderung der Nahmobilität in den Kommunen aufgelegt. Ziel ist hierbei, attraktive Wegbeziehungen für Radfahrende und Fußgänger\*innen zu schaffen und die Steigerung der Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum zu erreichen. Zum Förderprogramm zählen auch Maßnahmen der Verkehrsberuhigung und des Rückbaus von nicht mehr benötigter Verkehrsinfrastruktur. Die Maßnahmen können mit bis zu 75 Prozent gefördert werden. Die Kommunen werden auch im Bestandserhalt von Infrastrukturen für Fußgänger- und Radwege angemessen unterstützt. Näheres regeln die Ausführungsbestimmungen zum Förderprogramm.

Hinweis: Das Radverkehrsprogramm Bayern sowie vorgesehene Möglichkeiten über §13f FAG sind bereits Schritte in die richtige Richtung. Die möglichen Fördermaßnahmen im Radverkehr verteilen sich jedoch zu stark auf verschiedene Programme und Fördertöpfe, sind verwirrend und sollten in einer Förderrichtlinie sinnvoll zusammengeführt werden.

**Begründung:** Ein unter separatem Namen aufgelegtes Förderprogramm hat eine positive Signalwirkung für das zu fördernde Thema und ist transparenter.



## PACKEN WIR ES AN – MÖGLICHE UMSETZUNG

Der vom BUND Naturschutz hier präsentierte Alternativvorschlag für ein ökologisches Zuschusswesen ist bei entsprechendem politischem Willen konkret umsetzbar. Die Richtlinien und, wo notwendig, die Verordnungen und Gesetze müssen angepasst werden. In anderen Bundesländern, wie unter anderem Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, werden die Finanzmittel des Bundes aus dem Entflechtungsgesetz stärker für den Verkehr im Umweltverbund und in die Stärkung des Bestands ausgerichtet. Unter anderem wird in diesen Ländern auch die grundhafte Erneuerung des Straßenunterbaus gefördert, bei gleicher Straßenbreite. Dieser überfällige Paradigmenwechsel muss in Bayern zügig umgesetzt werden.



Bitte abtrennen, ausfüllen und im Kuvert verschicken.

# Ja, ich will Mitglied werden im BUND Naturschutz. “

**BUND Naturschutz in Bayern e.V.**  
Zentrale Mitgliederverwaltung  
Dr.-Johann-Maier-Straße 4  
93049 Regensburg

### HELFEN SIE HELFEN!

Je mehr Menschen Mitglied im BN sind, desto wirkungsvoller können wir uns für Natur und Umwelt einsetzen. Gemeinsam stellen wir uns schützend vor die Kleinode und Schätze unserer Tier- und Pflanzenwelt, vor bedrohte Lebensräume und Landschaften – bayernweit und direkt bei Ihnen vor Ort. Wir finanzieren unseren Einsatz nur mit Hilfe von Mitgliedern und Förderern.

Auch Sie können helfen:  
**Werden Sie Mitglied!**



# BN INFORMIERT



## IMPRESSUM

**Herausgeber:**  
BN-Fachabteilung  
Pettenkofenstr. 10a  
80336 München  
Tel. 089 / 54 82 98 63  
Fax 09 41/2 97 20 30  
info@bund-naturschutz.de  
www.bund-naturschutz.de

**Redaktion:**  
Viktor Goebel, Gernot Hartwig,  
Thomas Frey sowie weitere Mit-  
glieder des BN- Landesarbeits-  
kreises Verkehr

**Satz und Gestaltung:**  
JANDA+ROSCHE, Die WerbeBot-  
schafter

**Verlag:**  
BUND Naturschutz Service GmbH  
Bahnhof Lauf (links Pegnitz)  
Eckerstraße 2  
91207 Lauf a. d. Pegnitz  
Tel. 0 91 23-9995720

**Stand:** Juli 2018

## Ja, ich will mich für den Natur- und Umweltschutz einsetzen...

...und erkläre hiermit meinen Beitritt zum BUND Naturschutz in Bayern e.V.



Nachname	Vorname
Straße, Nr.	
PLZ	Ort
Telefon	E-Mail
Schule, Verein, Firma	Geburtsdatum

**Jahresbeitrag**

Einzelmitgliedschaft ab € 60,00

Familie/Ehepaar ab € 72,00 (mit Jugendlichen bis einschl. 21 Jahren)

Person/(Ehe-)Paar ermäßigt ab € 24,00 (Selbsteinschätzung, auf Antrag)

Jugendliche, Studenten, Schüler, Lehrlinge, Teilnehmer am Bundesfreiwilligendienst und Vergleichbare (ermäßigt) ab € 24,00

Schule, Verein, Firma ab € 70,00

Ich unterstütze den BN freiwillig zusätzlich mit einem Betrag von jährlich

12,-  36,-  60,-  \_\_\_\_\_,- Euro

### Bei Familienmitgliedschaft bitte ausfüllen: (mit Jugendlichen bis einschl. 21 Jahren)

Name des Ehepartners	Geburtsdatum
Name des 1. Kindes	Geburtsdatum
Name des 2. Kindes	Geburtsdatum
Name des 3. Kindes	Geburtsdatum
Name des 4. Kindes	Geburtsdatum

Hiermit ermächtige ich Sie widerruflich Zahlungen von meinem Konto mittels Lastschrift einzuziehen. Zugleich weise ich mein Kreditinstitut an, die vom BUND Naturschutz in Bayern e.V. auf mein Konto gezogenen Lastschriften einzulösen.

Hinweis: Ich kann innerhalb von 8 Wochen, beginnend mit dem Belastungsdatum, die Erstattung des belasteten Betrages verlangen. Es gelten dabei die mit meinem Zahlungsdienstleister vereinbarten Bedingungen.

DE \_\_\_\_\_

IBAN \_\_\_\_\_

Datum \_\_\_\_\_

Unterschrift \_\_\_\_\_

### Geworben? Ja, von:

Name	Vorname
Straße, Haus-Nr.	
PLZ/Wohnort	
E-Mail	
Mitgliedsnummer	

- Ich möchte eine Werbeförderung. Infos unter [www.bund-naturschutz.de/praemien](http://www.bund-naturschutz.de/praemien) und bei jeder BN-Kreisgruppe.
- Ich möchte keine Prämie, verwenden Sie den Betrag für den Naturschutz.

Der BN erhebt und verarbeitet Ihre Daten für Vereinszwecke und zur Betreuung ihrer Mitgliedschaft. Die Nutzung Ihrer Daten für werbliche Zwecke erfolgt gem. Art. 6 Abs. 1 DSGVO. Dieser Nutzung können Sie jederzeit widersprechen. Mehr Infos auf: [www.bund-naturschutz.de/datenschutz](http://www.bund-naturschutz.de/datenschutz)