

9 Priorisierung von Straßenbauprojekten; Planungskosten

Die Straßenbauverwaltung sollte geeignete Verfahren und Kriterien entwickeln, um die Rangfolge der Straßenbauprojekte zu priorisieren und sie wirtschaftlicher zu realisieren.

Das Land hat im Jahr 2003 für den Bundesverkehrswegeplan 221 Straßenprojekte als vordringlichen Bedarf angemeldet, die nach bisheriger Mittelbereitstellung erst im Laufe von 35 Jahren realisiert werden könnten.

Die Kosten für Planung und Bauüberwachung von Bundes-, Landes- oder Kreisstraßen können reduziert werden; die Personalproduktivität der Straßenbauverwaltung sollte erhöht werden.

1 Bundesfernstraßenbau

1.1 Grundlage für Bundesfernstraßenbauprojekte

Straßenbauprojekte des Bundes, die das Land in Auftragsverwaltung für den Bund ausführt, sind seit vielen Jahren im Bundesverkehrswegeplan (BVWP) dargestellt. In den jeweils gültigen BVWP wird (auf der Basis Verkehrsträger übergreifender Prognosen und Bewertungskriterien) für die Verkehrsträger Straßen- und Schienenverkehr bzw. Wasserstraßen das für die Gestaltung und den Ausbau der bestehenden Infrastruktur erforderliche Investitionsvolumen einschließlich der Finanzmittel für Ersatz und Erhaltung dargestellt. Die Grundlage hierfür bilden die Meldungen der Länder. Aussagen über Bauwürdigkeit und Dringlichkeit wurden dabei von den Ländern bisher nicht getroffen. Die Laufzeit des aktuell gültigen BVWP aus dem Jahr 1992 erstreckt sich bis ins Jahr 2012. Der BVWP stellt insoweit lediglich den Gesamtbedarf an Investitionsmaßnahmen fest. Hinsichtlich der Finanzierung und des Zeitpunkts der Realisierung einer Maßnahme gibt es keine Festlegungen. Aus dem BVWP ist ein Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen abzuleiten; dieser ist nach dem Fernstraßengesetz alle fünf Jahre zu überprüfen und ggf. fort zu schreiben.

Seitens des Bundes werden die gemeldeten Projekte in die Dringlichkeitsstufen „Vordringlicher Bedarf“ und „Weiterer Bedarf“ unterteilt. Lediglich für den vordringlichen Bedarf wird ein Zieljahr und ein zugehöriger Finanzrahmen jeweils genannt. Der nächste BVWP sieht als Zieljahr das Jahr 2015 vor. Neu ist, dass die für den vordringlichen Bedarf vorgesehenen Projekte bis 2015 mindestens begonnen sein sollen.

Die Erfahrungen der zurückliegenden Jahre haben gezeigt, dass die bisherige Aufstellungs- und Fortschreibungspraxis den Erfordernissen einer modernen Verkehrsplanung und den zurückgehenden finanziellen Investitionsmitteln nicht mehr gerecht wird. Da flexiblere Planungsinstrumentarien notwendig sind, wurden mehrere Sonderprogramme geschaffen, die dazu dienen sollten, eher kurzfristig auf verkehrspolitische Problemstellungen eingehen zu können.

1.2 Sonderprogramme neben dem Bundesverkehrswegeplan

1.2.1 Investitionsprogramm 1999 bis 2002

An Stelle des gesetzlich vorgeschriebenen Fünfjahresplans wurde vom Bund als Übergang zur kurzfristig beabsichtigten Überarbeitung des Bundesverkehrswegeplans für die Jahre 1999 bis 2002 ein Investitionsprogramm für Straßenbauprojekte mit einem Gesamtvolumen von rd. 34,4 Mrd. € aufgestellt. In diesem Investitionsprogramm sind für Baden-Württemberg 70 sog. hoch prioritäre Maßnahmen und neun prioritäre Maßnahmen darstellt.

1.2.2 Zukunftsinvestitionsprogramm

Das Zukunftsinvestitionsprogramm (ZIP) basiert auf Zinersparnissen infolge Einnahmen aus der Versteigerung der sog. UMTS-Lizenzen. In den Jahren 2001 bis 2003 wird jeweils ein Betrag von rd. 24 Mrd. € zielgerichtet für zusätzliche Investitionen in den Bereichen Verkehr, Forschung, Bildung und Energie eingesetzt. Der Straßenbau erhält im Rahmen des ZIP insgesamt rd. 1,38 Mrd. €. Damit werden 125 zusätzliche Ortsumgehungen finanziert. Für Baden-Württemberg sind im Rahmen des ZIP 15 Projekte vorgesehen, die z. T. komplementär aus Normalprogrammen (rd. 126 Mio. €) und aus dem ZIP (rd. 190 Mio. €) finanziert werden.

1.2.3 Anti-Stau-Programm

Mit dem Anti-Stau-Programm soll lt. Bundesverkehrsministerium nahtlos an das Investitionsprogramm 1999 bis 2002 angeschlossen werden. Dieses Programm läuft von 2003 bis 2007. Das Gesamtvolumen (einschließlich Schienen und Wasserstraßen) beträgt rd. 3,78 Mrd. €. Davon sollen rd. 1,89 Mrd. € auf Straßenbauprojekte entfallen.

Für Baden-Württemberg sind im Rahmen des Anti-Stau-Programms die in Übersicht 1 dargestellten Maßnahmen geplant.

Übersicht 1

Maßnahmen des Anti-Stau-Programms

Vorhaben	Volumen in Mio. €
A 6 Viernheim – AK Mannheim	49,1
A 6 AK Walldorf – AS Wiesloch/Rauenberg	26,3
A 6 AS Sinsheim – AS Sinsheim/Steinsfurt	41,1
A 6 AS Sinsheim/Steinsfurt – AS Bad Rappenau	26,5
A 6 AS Bad Rappenau – AS Heilbronn/Untereisesheim	34,6
A 6 AS Heilbronn/Untereisesheim – AK Weinsberg	73,7
A 8 AS Heimsheim – Leonberg-West	84,3
A 8 Ausbau AS Stuttgart/Degerloch	50,6
Summe Baden-Württemberg	386,2

Die aus dem Anti-Stau-Programm zu realisierenden acht Maßnahmen in Baden-Württemberg haben ein Finanzvolumen von 386,2 Mio. €; dies entspricht rd. 20 % des für den Straßenbau bundesweit vorgesehenen Gesamtvolumens von rd. 1,89 Mrd. €.

1.3 Fortschreibung des Bundesverkehrswegeplans

Die zur Zeit gültige BVWP aus dem Jahr 1992 wird derzeit aus folgenden Gründen aktualisiert:

- Die Prognosen sind durch die Verkehrsentwicklungen überholt.
- Die Kostenschätzungen vieler Projekte – und damit auch die Kosten-/Nutzenverhältnisse – sind nicht mehr aktuell.
- Der BVWP 1992 war mit rd. 41 bis 46 Mrd. € erheblich unterfinanziert.
- Ein Teil der für zukünftige Investitionen vorgesehenen Finanzmittel ist bereits durch die Refinanzierung privat vorfinanzierter Projekte in Anspruch genommen.

Alle Projekte des BVWP, die nicht den folgenden Voraussetzungen entsprechen, sollen deshalb einer Neubewertung unterzogen werden:

- Vorhaben des Investitionsprogramms 1999 bis 2002.
- Vorhaben des Anti-Stau-Programms für die Jahre 2003 bis 2007.
- Maßnahmen des vereinbarten „vordringlichen Bedarfs“, für die am 31.12.1999 ein Planfeststellungsbeschluss oder ein vergleichbarer Beschluss vorlag.

Auf Grund der veränderten Erfordernisse, die an neue Straßeninfrastrukturprojekte gestellt werden, soll die Bewertungsmethodik unter Berücksichtigung knapper monetärer Mittel modifiziert werden. Die bisherigen Elemente der Bundesverkehrswegeplanung, wie Gesamtverkehrsprognosen für den Personen- und Güterverkehr auf Basis von Szenarien und gesamtwirtschaftliche Projektbewertung nach Verkehrsträger übergreifend einheitlichen Maßstäben zur Festlegung der Bauwürdigkeit und der Dringlichkeit von erwogenen Verkehrsprojekten, sollen um folgende weitere Komponenten ergänzt bzw. präzisiert werden und künftig im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Bewertung zusätzlich in die Kosten-Nutzen-Bewertung mit einfließen:

- Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Projekten
- Induzierter Verkehr
- Räumliche Wirkungen
- Umwelteffekte
- Städtebau

Zusätzlich sollen Faktoren, die auf die Einschätzung des Umweltrisikos, der Raumwirksamkeit und der städtebaulichen Bewertung Einfluss haben, mit in die Gesamtbetrachtung einfließen.

1.4 Angemeldete Projekte aus Baden-Württemberg im Jahr 2000

Das UVM hatte für das Land zur Aktualisierung des BVWP im Jahr 2000 insgesamt 422 Fernstraßenprojekte angemeldet. Darin enthalten waren auch Planungsvarianten und Alternativen zu einzelnen Projekten. Die Baulastträgerkosten beliefen sich für diese Projekte mit einem Umfang von rd. 2.300 Straßenkilometer auf mehr als 14 Mrd. €. Die Vorhaben sind in Übersicht 2 dargestellt.

Übersicht 2

Zusammenstellung aller für den Bundesverkehrswegeplan aus Baden-Württemberg gemeldeten Bundesfernstraßenprojekte; Stand: Juni 2000

Status	Anzahl	Kilometer	Kosten in Mio. €
in Bau befindliche Vorhaben	3	15,6	153,4
Investitionsprogramm 1999 bis 2002	39	241,8	1.612,9
Anti-Stau-Programm	8	58,0	377,9
Planfestgestellte Vorhaben	46	222,7	1.485,3
Zwischensumme	96	538,1	3.629,5
Neue Vorhaben	39	243,4	1.276,7
Alternative Planungen zu geplanten Vorhaben	26	131,9	761,4
Vorhaben, die bereits im BVWP 1992 enthalten waren	259	1.372,2	8.476,1
Sonstige	2	14,1	152,8
Summe	422	2.299,7	14.296,5

1.5 Bundeszuweisungen für Neubau und die Erweiterung von Straßenbauprojekten

Für den Neubau und die Erweiterung von Straßenbauprojekten hat das Land in den zurückliegenden Jahren Bundeszuweisungen in der in Übersicht 3 genannten Höhe erhalten¹.

Übersicht 3

Bundeszuweisungen für Neubau und Erweiterung

Jahr	Bundeszuweisungen in Mio. €
1994	247,3
1995	200,1
1996	193,9
1997	185,7
1998	190,8
1999	178,1
2000	146,0
2001	173,6
Summe	1.515,5

In den Jahren 1994 bis einschließlich 2001 erhielt das Land insgesamt 1.515,5 Mio. € an Bundeszuweisungen; durchschnittlich 189,5 Mio. €/Jahr.

1.6 Künftiges Verfahren zur Bewertung von Bundesfernstraßenbauprojekte

Im Zuge der Neuaufstellung forderte der Bund die Länder im Mai 2002 auf, für die angemeldeten Verkehrsprojekte (Schiene, Straße und Bundeswasserstraßen) die vom Bund erarbeiteten Daten zu überprüfen und die Projekte selbst zu priorisieren. Das UVM wendete dagegen ein, der Bund habe für Projekte in Baden-Württemberg keinen Finanzrahmen bekannt gegeben. Damit fehle die entscheidende Größenordnung zur Beurteilung der Projekte. Dass der BVWP aus dem Jahr 1992 dringend fortgeschrieben werden müsse, stehe außer Frage und war ursprünglich bereits für die letzte Legislaturperiode vorgesehen, wurde dann aber in das Jahr 2003 verschoben.

Der Bund hat neben veränderten verkehrlichen Gesichtspunkten die Maßstäbe „Raumwirkungsanalyse“ und „Umweltrisikoeinschätzungen“ als wesentliche neue Elemente in die Bewertung der Projekte eingebracht. Das Land weist daraufhin, dass deren Berechtigung, Anwendung und Gewichtung bislang unklar seien. Das Land beabsichtigt, sich mit den fachlichen Fragen der Projektbewertung des Bundes kritisch auseinander zu setzen und sie auf Richtigkeit, Stimmigkeit und Relevanz hin zu untersuchen und in Abstimmung mit den jeweils Betroffenen vor Ort und mit den anderen Bundesländern zu einem einheitlichen methodischen Vorgehen zu kommen.

Der RH hält eine Priorisierung im Sinne des Erarbeitens einer Dringlichkeitsliste des jeweiligen Landesbedarfs nach objektiven Kriterien für zwingend geboten. Die im Zuge der Fortschreibung des BVWP zusätzlich zu berücksichtigenden Faktoren und Beurteilungskomponenten hält der RH in der Sache für berechtigt.

¹ ohne Refinanzierungsraten für privat vorfinanzierte Maßnahmen; vgl. DS 13/583.

1.7 Bewertungskriterien für Bundesfernstraßenprojekte im Land

Eine systematische, an objektiven Kriterien orientierte und nachvollziehbare Priorisierung der Vorhaben, die für den BVWP angemeldet werden, findet von Seiten des Landes bislang nicht statt. Zwar liegen für die geplanten Vorhaben Zahlen zur Verkehrsbelastung und zu den Kosten vor, es existiert aber landesseitig kein einheitlicher, standardisierter Kriterienkatalog, der eine objektive Beurteilung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses eines Straßenbauprojekts und eine daran orientierte Priorisierung zulassen würde. Mit der Anmeldung zum BVWP begibt sich das Land der Möglichkeit einer eigenen verkehrspolitischen Gewichtung. Die Vorhaben wurden einseitig von Seiten des Bundes einer Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen.

Die fehlende landesspezifische Priorisierung der Bundesfernstraßenbauprojekte, hat vor dem Hintergrund, dass der Bau und die Instandhaltung der Bundesfernstraßen bundesweit eine jährliche Finanzierungslücke von rd. 2 Mrd. € aufweisen, nachhaltige Folgen. Da auf der einen Seite laufend weitere Projekte angemeldet werden, andererseits aber die Finanzierung bereits bewerteter und planfestgestellter Vorhaben nicht ausreichend gesichert ist, läuft die Schere stetig weiter auseinander. Durch die im Jahr 2000 zum BVWP angemeldeten 422 Vorhaben wurde zwar ein immenser Bedarf dokumentiert, gleichzeitig stand aber fest, dass mangels Finanzierbarkeit viele Projekte keine Chance der Realisierung haben.

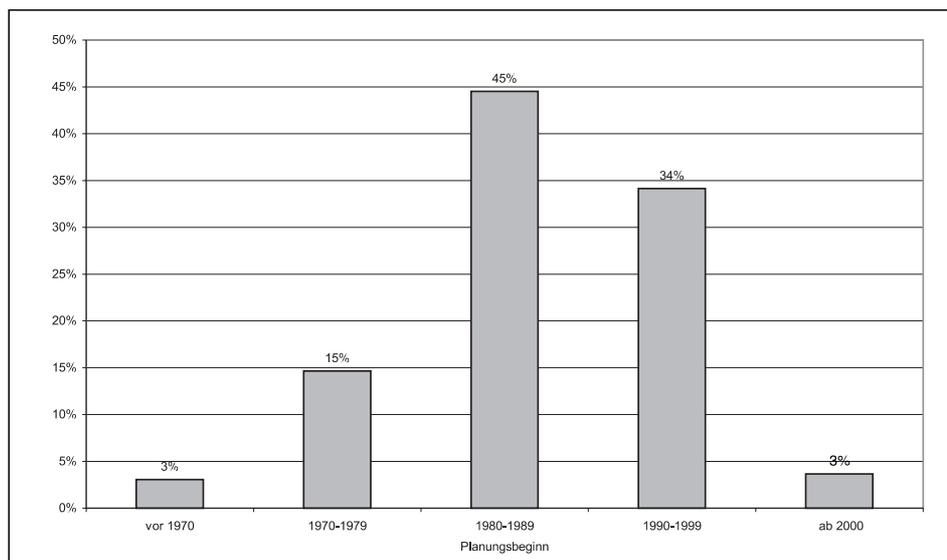
Die Folgen hieraus sind:

- Durch Anhäufung von Projekten ohne Priorisierung verliert die Anmeldung an Akzeptanz und Durchschlagskraft und macht dadurch die Festlegung der Dringlichkeit durch Dritte erforderlich.
- Eine Bedarfsmeldung ohne einen annähernd lebensnahen Bezug zur Finanzierbarkeit entwertet sich selbst.
- Für die Planung dieser Maßnahmen fallen unnötige Planungskosten (Personal- und Sachkosten sowie Kosten für die Leistungen Dritter) in nicht unerheblicher Höhe an, die in vollem Umfang von Baden-Württemberg zu tragen sind, wenn das Projekt nicht realisiert wird.

Die Auswertung von 164 der 422 angemeldeten Bundesfernstraßenprojekte hat ergeben, dass der Planungsbeginn bei 18 % dieser Projekte bereits vor 1980 und bei 45 % zwischen 1980 und 1989 lag (s. Schaubild).

Schaubild

Planungsbeginn von Bundesfernstraßenprojekten des Landes (gerundet)



Dass mit dem Bau eines Großteils dieser Projekte in absehbarer Zeit oder überhaupt begonnen wird, ist auf Grund der finanziellen Rahmenbedingungen eher unwahrscheinlich.

Im Februar 2003 hat das UVM dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen die von dortiger Seite geforderte Liste vordringlicher Bauprojekte für die Fortschreibung des Bundesverkehrswegeplans übersandt. Darin wurden 221 Projekte mit einem Gesamtvolumen von 6,6 Mrd. € für den sog. vordringlichen Bedarf vorgeschlagen. Die Verteilung auf Bundesautobahnen und Bundesstraßen ergibt sich aus Übersicht 4.

Legt man den bisherigen Mittelzufluss aus Bundeszuweisungen (s. Übersicht 3) mit durchschnittlich 189,5 Mio. € zu Grunde, könnten die 221 Straßenprojekte des vordringlichen Bedarfs erst im Laufe der nächsten 35 Jahre realisiert werden. Die in Zukunft zu erwartenden Anteile an der LKW-Maut können zwar zu einer Verbesserung der Finanzierungssituation beitragen; deren konkrete Auswirkungen sind aber derzeit nur schwer abschätzbar.

Übersicht 4

Meldungen des Landes für die Fortschreibung des Bundesverkehrswegeplans

	Anzahl der Projekte	
	Bundesautobahnen	Bundesstraßen
indisponibel (bereits festgelegt)		
in Bau	11	41
im Finanzierungsprogramm eingestellt	12	0
planfestgestellt bis 31. 12. 1999 und Lückenschluss	4	23
disponibel		
neue Maßnahmen	11	25
Maßnahmen aus dem BVWP 1992	7	87

Nach welchen Kriterien insbesondere die disponiblen, also die neu angemeldeten Maßnahmen bzw. der Überhang aus dem BVWP 1992, ausgesucht wurden, ist dem RH nicht bekannt. Nach Ansicht des UVM bedarf es keiner inneren Priorisierung der Maßnahmen. Ein Verfahren, mit dem die Dringlichkeit der Realisierung von künftigen Maßnahmen nicht bewertet und lediglich ein fiktiver Finanzrahmen vorgegeben wird, gewährleistet nach Einschätzung des RH keine wirtschaftlichen Entscheidungen.

2 Ausgangslage Landesstraßenbau

Nach der 5-Jahres-Bilanz zur Umsetzung des Generalverkehrsplans 1995 sind für den Um-, Aus- und Neubau von Landesstraßen die Investitionen im Zeitraum 1995 bis 1999 um 19 % von rd. 54 Mio. € auf rd. 43 Mio. € gefallen. Von 1995 bis 1999 konnten deshalb lediglich rd. 250 km Landesstraßen fertig gestellt werden. Als Reaktion hieraus wurden im Doppelhaushalt 2000/2001 dem Landesstraßenbau für die Jahre 2000 und 2001 einschließlich des durch die Finanzierungsgesellschaft für öffentliche Vorhaben des Landes Baden-Württemberg mbH vorfinanzierten Sonderprogramms jeweils rd. 107 Mio. € zur Verfügung gestellt.

Für die Erhaltung von Landesstraßen sanken die Mittel von durchschnittlich rd. 30 Mio. € in den Jahren 1991 bis 1995 auf rd. 20 Mio. € je Jahr in den Jahren 1996 bis 1999. Um langfristige Folgeschäden zu vermeiden, wurde der Mitteleinsatz für die Erhaltung in den Jahren 2000 und 2001 auf 34,2 Mio. € bzw. 27,2 Mio. € gesteigert. Im Jahr 2002 sind für Aus- und Neubaumaßnahmen mehr als 62 Mio. € und für Erhaltungsmaßnahmen knapp 50 Mio. € zur Verfügung gestellt worden.

2.1 Fehlende Bewertungskriterien für Landesstraßenprojekte

Im Landesstraßenbau ist das Land – anders als beim Bau von Bundesfernstraßen – alleiniger Herr des Verfahrens. Die Probleme sind jedoch nahezu identisch, da es auch hier nach den Feststellungen des RH an einer an objektiven Kriterien orientierten Planung der Neu-, Aus-, Umbau- und Erhaltungsprojekte mangelt. Die Reihenfolge, in denen Bauprojekte an bestehenden bzw. neu zu errichtenden Landesstraßen nach deren Aufnahme in den „vordringlichen“ bzw. „weiteren Bedarf“ des Generalverkehrsplans des Landes angegangen werden, erscheint zumindest teilweise willkürlich.

Auch hier hat der RH keine klaren Vorgehensmuster und Kriterien gefunden, die eine objektive Gesamtbeurteilung zur Priorisierung gerade der Projekte des „vordringlichen Bedarf“ zulassen. Insbesondere fehlt es an Berechnungen, die die volkswirtschaftlichen und finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der jeweiligen Maßnahme dokumentieren. Fehlende Auswahlkriterien machen die Straßenbauverwaltung zudem anfällig für einseitige Einflussnahmen (s. auch Beitrag Nr. 25).

2.2 Vorschlag zur Kriterienbildung

Um die Projekte des Landesstraßenbaus effizient und wirtschaftlich sinnvoll realisieren zu können, ist es notwendig, ein standardisiertes Bewertungsverfahren (z. B. in Form von Nutzwertanalysen) mit gewichteten Kriterien zu entwickeln, die sich an der Notwendigkeit der Maßnahme und deren Auswirkungen orientieren. Solche Kriterien können sein:

- Zustand der Straße/des Bauwerks
- Unfallhäufigkeit
- Zeitdauer bis zur Fertigstellung der Maßnahme
- Finanzielle Auswirkungen der Maßnahme bzw. der Alternativen
- Umweltfaktoren
- gesamtwirtschaftliche Auswirkungen

Die Rangfolge für die Realisierung der Projekte könnte dann durch die jeweiligen Nutzwertanalysen und die sich daraus ergebenden Zielerreichungsgrade ermittelt werden. Dadurch würde Planungssicherheit geschaffen, der Nutzen für die Allgemeinheit belegt, und unsachgerechte Einflussnahmen Dritter könnten reduziert werden. Nicht zuletzt wären die knappen Mittel effizienter einzusetzen.

3 Kosten für Planung und Bauüberwachung

3.1 Unzureichende Kostentransparenz

Mit der Planung und Bauüberwachung von Straßenbauprojekten waren im Untersuchungszeitraum Mitarbeiter der Regierungspräsidien, des Landesamts für Straßenwesen (LfS), der Autobahnbetriebsämter und der Straßenbauämter befasst². Der RH hat für alle 422 im BVWP enthaltenen Bundesfernstraßen sowie für die 161 im StHpl. 2000/2001 veranschlagten Landesstraßen u. a. Daten zum Planungsbeginn und Planungsstand sowie zu den Kosten für Planung und Bauüberwachung Dritter erhoben.

² Mit Wirkung vom 01.01.2003 wurden die bisherigen 20 Straßenbau- und 5 Autobahnbetriebsämter in 18 integrierte Straßenbauämter zusammengefasst. Die bisherigen landesweiten Aufgaben des LfS wurden der beim RP Stuttgart angegliederten Landesstelle für Straßentechnik übertragen.

Parallel hierzu wurden für alle Bau- und Erhaltungsprojekte (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) im Zeitraum zwischen 1999 und 2001 diverse Strukturdaten (u.a. externe Planungskosten, Investitionen) erhoben. Abschließend wurde der Personalstand der mit Bauplanung und Bauüberwachung betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ermittelt. Es war aber nicht möglich, darzustellen, welchen Aufwand einzelne Straßenbauprojekte an internen Planungskosten verursachten, weil die Straßenbauverwaltung ihre eigenen Planungs- und Bauüberwachungskosten den jeweiligen Straßenbauprojekten nicht zuordnen konnte. Vergleichende Wirtschaftlichkeitsberechnungen waren damit ausgeschlossen. Im Zuge der Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente (NSI) soll dies ab Juli 2003 über entsprechende Projektsteuerungsmaßnahmen möglich sein.

3.2 Personalbestand und -kosten der für Planung und Bauunterhaltung eingesetzten Mitarbeiter

Im Erhebungszeitraum hat sich der Personalstand für Planung und Bauüberwachung bei der Straßenbauverwaltung entsprechend Übersicht 5 entwickelt.

Übersicht 5

Personalbestand für Bauplanung und Bauüberwachung der Bundesfern-, Landes- und Kreisstraßen (gerundet)

Jahr	einfacher Dienst	mittlerer Dienst	gehobener Dienst	höherer Dienst	besetzte Personalstellen insgesamt
1999	36	401	291	221	949
2000	36	376	279	213	904
2001	31	359	272	204	866

Demnach wurde der Personalbestand für Planung und Bauüberwachung seit 1999 um 83 Stellen zurückgeführt.

Von den in den Jahren 1999 bis 2002 besetzten Personalstellen entfallen auf die jeweiligen Regierungsbezirke (Regierungspräsidien und Straßenbauämtern) bzw. das LfS einschließlich Autobahnbetriebsämter die in der Übersicht 6 dargestellte Anzahl.

Übersicht 6

Besetzte Stellen für Planungs- und Bauüberwachungsleistungen (gerundet)

	einfacher Dienst	mittlerer Dienst	gehobener Dienst	höherer Dienst	gesamt
1999					
Landesamt für Straßenwesen	10,5	93,6	57,9	71,0	233,0
Regierungsbezirk Freiburg	10,5	67,7	56,5	40,0	174,7
Regierungsbezirk Karlsruhe	6,0	67,8	42,0	28,0	143,8
Regierungsbezirk Stuttgart	8,0	98,3	82,0	46,3	234,6
Regierungsbezirk Tübingen	1,0	73,7	52,5	36,0	163,2
Stellen insgesamt					949,3
2000					
Landesamt für Straßenwesen	10,5	84,9	54,6	65,6	215,6
Regierungsbezirk Freiburg	10,5	63,9	54,0	41,0	169,4
Regierungsbezirk Karlsruhe	6,0	64,0	44,0	28,0	142,0
Regierungsbezirk Stuttgart	8,0	94,3	79,3	42,8	224,4
Regierungsbezirk Tübingen	1,0	68,9	47,3	35,5	152,7
Stellen insgesamt					904,1
2001					
Landesamt für Straßenwesen	8,5	80,2	52,7	60,4	201,8
Regierungsbezirk Freiburg	8,5	53,2	54,5	38,0	154,2
Regierungsbezirk Karlsruhe	5,0	63,5	42,8	27,0	138,3
Regierungsbezirk Stuttgart	8,0	94,3	76,0	41,9	220,2
Regierungsbezirk Tübingen	1,0	67,8	46,5	36,4	151,7
Stellen insgesamt					866,2

Trotz Reduzierung der Personalstellen um rd. 10 % sind die hierfür angefallenen Personalkosten auf Grund von Lohn- und Gehaltssteigerungen nur um 5 % von rd. 66 Mio. € in 1999 auf rd. 63 Mio. € in 2001 gesunken.

Zusammen mit den an Dritte vergebenen Planungs- und Bauüberwachungsleistungen ergeben sich für das Land die in Übersicht 7 zusammengefassten Ausgaben für Planung- und Bauüberwachung.

Übersicht 7

Planungskosten für Bundesfern-, Landes- und Kreisstraßen 1999 bis 2001

	Kosten für Planungs- und Bauüberwachungsleistungen in Mio. €		
	Personalkosten	externe Kosten	Gesamt
1999			
Landesamt für Straßenwesen	16,48	7,03	23,51
Regierungsbezirk Freiburg	12,06	0,21	12,27
Regierungsbezirk Karlsruhe	9,72	2,95	12,67
Regierungsbezirk Stuttgart	16,11	4,45	20,56
Regierungsbezirk Tübingen	11,33	3,76	15,09
Summe	65,70	18,40	84,10
2000			
Landesamt für Straßenwesen	15,89	7,63	23,52
Regierungsbezirk Freiburg	12,25	0,13	12,38
Regierungsbezirk Karlsruhe	10,06	3,14	13,20
Regierungsbezirk Stuttgart	16,01	3,73	19,74
Regierungsbezirk Tübingen	11,08	2,81	13,89
Summe	65,29	17,44	82,73
2001			
Landesamt für Straßenwesen	14,88	7,70	22,58
Regierungsbezirk Freiburg	11,28	0,21	11,49
Regierungsbezirk Karlsruhe	9,79	4,15	13,94
Regierungsbezirk Stuttgart	15,68	7,21	22,89
Regierungsbezirk Tübingen	11,04	3,55	14,59
Summe	62,67	22,82	85,49

Danach wurde im Jahr 2001 ein Betrag von rd. 86 Mio. € nur für Planungs- und Bauüberwachungskosten für Bundesfern-, Landes- und Kreisstraßenprojekte aufgewendet. Eine Zuordnung der internen Kosten auf die jeweiligen Baulastträger war nicht möglich.

3.3 Planungskosten für Maßnahmen nach dem Bundesverkehrswegeplan

Die Planungskosten für Bundesfernstraßenprojekte trägt zunächst das Land als Vorleistung. Die Haushaltsmittel für externe Planungs- und Bauüberwachungsleistungen sind bei Kap. 1004 (Straßenbau) und Kap. 1008 (LfS) jeweils im Tit. 534 03 (Dienstleistungen Dritter u. dgl.) veranschlagt. Die Personal- und Sachkosten für die selbst erbrachten Planungs- und Bauüberwachungsleistungen werden aus Kap. 1004 bzw. 1008 bestritten und sind nicht eindeutig zuzuordnen.

Für die im Jahr 2000 zum BVWP angemeldeten 422 Projekte des Landes wurden die durch Dritte verursachten Planungskosten an Hand von Erhebungsbogen bei den Regierungspräsidien, dem LfS und den Straßenbauämtern erhoben.

Aufgeteilt nach den Regierungsbezirken bzw. der Zuständigkeit des LfS sind die in Übersicht 8 dargestellten externen Planungs- und Bauüberwachungskosten angefallen.

Übersicht 8

Externe Planungs- und Bauüberwachungskosten für Bundesfernstraßenprojekte seit 1995 bis 2001

	Straßenlänge in km	durch Dritte angefallene Planungskosten in €	Planungskosten Dritter pro km in €	durch Dritte angefallene Kosten für Bauüberwachung in €	Bauüberwachungskosten Dritter pro km in €
Regierungsbezirk Freiburg	353	15.229.419	43.094	13.106.168	37.086
Regierungsbezirk Karlsruhe	322	9.686.362	30.091	352.900	1.096
Regierungsbezirk Stuttgart	425	16.008.883	37.650	638.001	1.500
Regierungsbezirk Tübingen	441	13.881.883	31.485	66.826	152
Landesamt für Straßenwesen	758	17.078.000	22.521	6.562.000	8.654
Summe	2.299	71.884.547	31.268	20.725.895	9.015

Allein in den Jahren 1995 bis einschließlich 2001 hatte das Land Ausgaben für Leistungen an Dritte in Höhe von rd. 92,6 Mio. € zu erbringen. Der Großteil hiervon entfiel mit rd. 72 Mio. € auf die Planungskosten. Da für viele dieser Projekte bereits vor 1995 Planungsleistungen erbracht wurden bzw. solche künftig noch erforderlich werden, liegen die tatsächlichen Ausgaben deutlich höher.

Mit vertretbarem Aufwand waren flächendeckende Angaben über die Planungskosten aber vor 1995 nicht zu gewinnen. Der RH hat sich daher auf Aussagen ab 1995 beschränkt, zumal diese die Dimensionen der von Dritten geleisteten Planungs- und Bauüberwachungsausgaben hinreichend deutlich machen. Auffallend sind die Spannweiten bei den Bauüberwachungskosten je km. Während im Regierungsbezirk Freiburg über 37.000 € je km aufgewendet werden mussten, wurden im Regierungsbezirk Tübingen lediglich 152 € je km ausgegeben.

Nach der Regelung in Art. 104 a Abs. 5 GG tragen die Länder im Rahmen der Auftragsverwaltung die gesamten Verwaltungskosten, während der Bund für die sog. Zweckausgaben, die für die Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht an Bundesfernstraßen entstehen, aufzukommen hat. Die seit dem Jahr 1972 gesetzlich festgelegte Pauschale beträgt für Entwurfsbearbeitung 2 % und für die Bauaufsicht 1 % der Baukosten. Erstattungen des Bundes, die dieser nur für die tatsächlich realisierten Projekte gewährt, werden bei Tit. 231 01 vereinnahmt. Es entspricht der gegenwärtigen rechtlichen Situation, dass der weit überwiegende Anteil der Planungskosten von den Ländern getragen werden muss. Die Länder bemühen sich seit vielen Jahren um eine günstigere Regelung.

Im Vergleichszeitraum hat das Land vom Bund die in Übersicht 9 zusammengefassten Erstattungen erhalten.

Übersicht 9

Erstattungen durch den Bund

Jahr	in Mio. €
1995	10,8
1996	12,2
1997	14,5
1998	12,4
1999	10,5
2000	9,9
2001	12,3
2002	8,9
Summe	91,5

Dies bedeutet, dass lediglich die externen Planungs- und Bauüberwachungsleistungen durch die Erstattungen des Bundes abgedeckt sind (s. Übersicht 8). Die eigenen Kosten für Planung und Bauüberwachung verblieben demnach voll beim Land. Allein in den Jahren 1999 bis 2001 beliefen sich diese internen Personalkosten auf rd. 194 Mio. €.

3.4 Planungskosten für Projekte des Landesstraßenbaus

Entsprechend der Erhebung für die Bundesfernstraßenprojekte wurden auch Daten für Landesstraßen erhoben.

Übersicht 10

Externe Planungs- und Bauüberwachungskosten für Landesstraßenprojekte seit 1995 bis 2001

	Straßenlänge in km	durch Dritte angefallene Planungskosten in €	Planungskosten Dritter pro km in €	durch Dritte angefallene Kosten für Bauüberwachung in €	Bauüberwachungskosten Dritter pro km in €
Regierungsbezirk Freiburg	93	3.641.191	39.153	0	0
Regierungsbezirk Karlsruhe	53	1.500.254	28.307	1.243.000	23.453
Regierungsbezirk Stuttgart	116	7.746.263	66.778	2.043.400	17.616
Regierungsbezirk Tübingen	61	1.592.478	26.106	75.558	1.239
Summe	323	14.480.186	44.830	3.361.958	10.409

An durchschnittlichen Planungskosten waren 44.830 € je km aufzuwenden. Im Vergleich zu den Bundesfernstraßenprojekten liegen die Anteile der Planungskosten Dritter für den Landesstraßenbau je km im Schnitt um rd. 13.000 € höher. Eine differenzierte Betrachtung zeigt, dass dies insbesondere auf die hohen Planungskosten im Regierungsbezirk Stuttgart zurückzuführen ist. Dort lagen die an Dritte bezahlten Planungskosten bei 66.778 € je km. Auch die durchschnittlichen externen Bauüberwachungskosten sind im Vergleich zu den Bundesfernstraßenprojekten höher.

4 Kennzahlen zur Planung und Bauüberwachung

Eine Aussage über das Verhältnis zwischen ausgegebenen Bausummen für Bundes-, Landes- und Kreisstraßen und den dafür aufgewendeten Planungs- und Bauüberwachungskosten zeigt die Übersicht 11.

Übersicht 11

Verhältnis Planungs- und Bauüberwachungsleistungen zu Bauausgaben für Bundes-, Landes- und Kreisstraßen der Jahre 1999 bis 2001³

	Bausausgaben für Bundes-, Landes- und Kreisstraßen in Mio. €	Summe der Kosten für Planung und Bauüberwachung in Mio. €	Anteil der Planung und Bauüberwachung an den Bausausgaben in %
1999			
Landesamt für Straßenwesen	131,3	23,5	18
Regierungsbezirk Freiburg	54,8	12,3	22
Regierungsbezirk Karlsruhe	62,5	12,7	20
Regierungsbezirk Stuttgart	82,7	20,6	25
Regierungsbezirk Tübingen	78,1	15,1	19
Summe	409,4	84,2	21
2000			
Landesamt für Straßenwesen	117,4	23,5	20
Regierungsbezirk Freiburg	57,5	12,4	22
Regierungsbezirk Karlsruhe	58,3	13,2	23
Regierungsbezirk Stuttgart	97,2	19,7	20
Regierungsbezirk Tübingen	78,6	13,9	18
Summe	409,0	82,7	20
2001			
Landesamt für Straßenwesen	139,1	22,6	16
Regierungsbezirk Freiburg	76,0	11,5	15
Regierungsbezirk Karlsruhe	73,5	13,9	19
Regierungsbezirk Stuttgart	108,9	22,9	21
Regierungsbezirk Tübingen	87,5	14,6	17
Summe	485,0	85,5	18

Demnach beläuft sich das Verhältnis der Planungs- und Bauüberwachungskosten zu den Baukosten zwischen 18 % und 21 %. Das heißt, dass rd. ein Fünftel der Baukosten einer Maßnahme zusätzlich für Planung und Bauüberwachung aufzubringen ist. Einer der Gründe hierfür ist, dass sich die Planungsverfahren in einer Vielzahl von Fällen über Jahrzehnte hinaus erstrecken. Auf Grund dieser langen „Hängepartien“ und sich immer wieder ändernder Rahmenbedingungen mussten in der Vergangenheit für ein und dieselben Maßnahmen die Planungen mehrfach geändert werden, obwohl weiterhin kaum Realisierungschancen bestehen. Dieser Eindruck hat sich bei den örtlichen Erhebungen bei mehreren Straßenbauämtern bestätigt.

³ In den Baukosten nicht berücksichtigt sind privat vorfinanzierte Maßnahmen sowie Projekte für Dritte im Rahmen von Gemeinschaftsmaßnahmen.

5 Personalproduktivität der Straßenbauverwaltung

Noch drastischer fällt der Vergleich aus, wenn man die Personalproduktivität betrachtet. Dabei werden die gesamten Personalkosten der Straßenbauverwaltung (einschließlich der Kosten für Dienstleistungen Dritter) zu den Ausgaben für Straßen-Neubau, Umbau, Ausbau, Erneuerung und Unterhalt ins Verhältnis gesetzt. Für die Jahre 1994 bis 2000 ergeben sich hier Verhältniszahlen zwischen 1:1,47 und 1:1,18. Die Übersicht 12 zeigt, dass sich diese Kennzahl von 1994 bis 1999 bzw. 2000 erheblich verschlechtert hat. Erst das Jahr 2001 zeigt wieder eine deutlich positivere Tendenz auf.

Übersicht 12

Personalproduktivität in der Straßenbauverwaltung

	1994	1995		1999	2000	2001
	Stellen			Stellen		
Landesamt für Straßenwesen	656,5	644,5		598,5	598,5	557,5
Straßenbauverwaltung (Kapitel 1004)	1.719,5	1.677,5		1.632,0	1.632,0	1.528,0
Summe	2.376,0	2.322,0		2.230,5	2.230,5	2.085,5
Kosten	Mio. €			Mio. €		
Personal (einschl. Straßenwärter)	385,5	376,7			361,9	361,9
Externe Planung u. Bauüberwachung	31,2	34,0		28,3	28,8	33,9
Summe Kosten	416,7	410,7		390,2	390,7	372,3
Ausgaben						
Straßen-Neubau Bund, Land, Kreise	366,5	326,0			257,8	233,5
Umbau, Ausbau, Erneuerung	157,1	158,5		79,7	129,0	132,4
Unterhaltung (ohne Straßenwärter)	88,8	89,9		100,4	99,6	92,7
Summe Ausgaben	612,4	574,4		437,9	462,1	535,1
	Verhältnis Kosten/Ausgaben			Verhältnis Kosten/Ausgaben		
Personalproduktivität	1,47	1,40			1,12	1,18

Im Ergebnis bedeutet dies, dass in der Vergangenheit zu jedem €, der für Investitionen oder Unterhalt im Straßenbau ausgegeben wurde, bis zu einem weiteren € an internen und externen Personalausgaben anfiel. Die Produktivitätskennzahl hat sich in den Jahren 1995 bis 2000 kontinuierlich verschlechtert; erst im Jahr 2001 wurde wieder das Niveau der Jahre 1994/1995 erreicht.

Betrachtet man die Entwicklung seit 1994, so bedeutet dies, dass der Personalabbau in der Straßenbauverwaltung lange Zeit nicht mit den rückläufigen Investitionsmitteln Schritt gehalten hat. Der Personalbestand wurde erst im Jahr 2001 deutlich reduziert. Hinzu kam, dass die externen Kosten auf hohem Niveau stagnierten und im Jahr 2001 wieder um 5 Mio. € angestiegen sind.

Die Ausgaben sind zukünftig weiter erheblich zu reduzieren. Planungsleistungen sind auf das für eine sinnvolle und finanzierbare Verkehrsinfrastruktur notwendige Maß zu reduzieren. Detaillierte „Schubladenplanungen“ sind zu vermeiden; allenfalls sind Projekte grob zu entwerfen, damit eine erste Nutzen-Kosten-Abwägung möglich ist. Die eingesparten, unnötigen Planungskosten könnten für dringend erforderliche Straßenbau- und Sanierungsprojekte verwendet werden.

6 Empfehlungen

6.1 Durch die Anmeldung von 221 Projekten für die Aktualisierung des BVWP im Jahr 2003 wird für Baden-Württemberg ein großer Bedarf an Projekten im Rahmen des Bundesfernstraßenbaus dokumentiert. Deren Realisierung ist jedoch auf Grund fehlender Finanzmittel zumindest mittelfristig unwahrscheinlich. Maßnahmen, die in naher Zukunft keine Chance haben, sollten künftig nicht mehr für den BVWP angemeldet werden. Kosten für detaillierte Planungen dieser Projekte sind zu vermeiden. Dagegen sollten Maßnahmen, die Aussicht auf eine Realisierung haben, mit entsprechendem Nachdruck vorangetrieben werden.

6.2 Der RH hält es für zwingend notwendig, Aus- und Neubauprojekte von Bundesfernstraßen bereits landesseitig zu priorisieren und ein Ranking der Projekte zu erstellen.

6.3 Das Land verfügt bislang über keine hinreichenden Angaben zu Planungs- und Bauunterhaltungskosten der einzelnen Fernstraßenprojekte. Insbesondere die internen Kosten der einzelnen Maßnahme können bisher nicht beziffert werden. Das UVM sollte sich dieser Frage aus Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten verstärkt widmen.

6.4 Die Kosten für Bauplanung und Bauüberwachung von Bundesfern-, Landes- und Kreisstraßen betragen rd. 20 % der Gesamtherstellungskosten. Weil für Bundesfernstraßenprojekte diese Kosten lediglich mit 3 % der Baukosten vergütet werden, ist eine deutliche Kostensenkung bei Planung und Bauüberwachung anzustreben.

6.5 Auch im Landesstraßenbau sind objektive und einheitliche Kriterien und standardisierte Verfahren zu entwickeln und zu verwenden, um z. B. mit Hilfe von Nutzwertanalysen zu entscheiden, in welcher Reihenfolge die in den Generalverkehrsplan aufgenommenen Maßnahmen realisiert werden sollen. Durch klare und einheitliche Entscheidungs- und Vorgehensmuster könnten Planungssicherheit geschaffen, der Nutzen für die Allgemeinheit besser belegt und nicht sachgerechte Einflussnahmen reduziert werden. Unnötige Detailplanungen „auf Vorrat“ sollten vermieden und die Ersparnisse in dringende Bauprojekte umgeleitet werden.

6.6 Die Personalproduktivität ist durch geeignete Maßnahmen weiter zu verbessern.

7 Stellungnahme des Ministeriums

Das UVM widerspricht der Einschätzung des RH, es fehle beim Landesstraßenbau wie beim Bundesfernstraßenbau an einer an objektiven Kriterien orientierten Planung der Maßnahmen. Im Generalverkehrsplan des Landes würden Bedarf und Dringlichkeitsstufen nach einer differenzierten Bewertungsmethodik und nach objektiven Kriterien ermittelt und festgelegt. Dies treffe auch für die Bauprogramme zu.

Das UVM hält die auf Grund der Umfrage des RH im Rahmen des Projekts von den Regierungspräsidien, den Straßenbauämtern, dem LfS und den Autobahnbetriebsämtern gelieferten Daten für nur eingeschränkt belastbar.

Die Straßenbauverwaltung sei im eigenen Interesse bestrebt, die Aufwendungen für Planung und Bauüberwachung so gering wie möglich zu halten. Eine effiziente Planungsarbeit setze aber gerade bei ständig schwankendem Mittelabfluss einen ausreichenden Vorlauf der Planung voraus. Hinsichtlich der Dauer der Planungsphasen verschiedener Maßnahmen hat das UVM bemerkt, dass Planungen für Bundes- und Landesstraßen im Grundsatz nur für Projekte des „Vordringlichen Bedarfs“ betrieben würden. Die Straßenbauverwaltung sehe sich aber immer wieder auf Wunsch der Kommunen veranlasst, Planungen für Straßen aufzunehmen, auch wenn deren Realisierung mittel- bis längerfristig nicht absehbar sei. Dies begründe sich einerseits mit der Daseinsvorsorge der Gemeinde, die Bauleitplanung in Abstimmung auf eine künftige Straßenplanung weiter zu entwickeln, andererseits mit dem Interesse der Straßenbauverwaltung, eine mögliche – mit erträglichen Kosten zu realisierende – Trasse freizuhalten. Daraus resultierten Planungsaufwendungen, die später unter Umständen in Teilen modifiziert und an andere Rahmenbedingungen angepasst werden müsse. Allgemein sei bei den hohen Planungskosten noch zu bedenken, dass beim Straßenbau die planerischen und fachtechnischen Anforderungen in Anpassung an den neuesten Stand der Technik und an aktuelle rechtliche Vorgaben in den letzten Jahren enorm gestiegen seien.

Nicht zuletzt sei die Straßenbauverwaltung gezwungen, nachdem sie einen Großteil der Planungen nicht mehr selbst durchführen könne, Planungen an Private zu vergeben, was sich in der Gesamtsumme der Planungskosten ebenfalls kostenerhöhend niederschläge, zumal auch vergebene Planungen betreut werden müssten.

8 Schlussbemerkung

Die Argumentation des UVM, die Bundes- und Landesstraßenprojekte würden durch die Qualifizierung in „Vordringlichen“ bzw. „Weiteren Bedarf“ ausreichend priorisiert, ist nicht neu. Konkrete und nachvollziehbare Beispiele oder Verfahrensmuster wurden dem RH jedoch nicht vorgelegt. Der RH fordert weiterhin eine bedarfsgerechte Priorisierung; die bloße Darstellung des in Zukunft wünschenswerten Bedarfs an Bundesfern- und Landesstraßenprojekten erfüllt nicht mehr das Erfordernis einer wirtschaftlichen und zielorientierten Verkehrsplanung.

Vielmehr muss gerade innerhalb des „Vordringlichen Bedarf“ eine Festlegung auf die verkehrspolitisch tatsächlich notwendigen Maßnahmen erfolgen, die unter Berücksichtigung der voraussichtlich zur Verfügung stehenden Mittel in einem Ranking dargestellt werden müssen. Dies ist möglich, wenn ein nachvollziehbares, transparentes Instrumentarium zur Gesamtbewertung der Kosten und des Nutzens einer Maßnahme vorliegt. Eine „Priorisierung“ nach lediglich zwei Bedarfsarten unter Verzicht auf ein „eigenes Ranking“ reicht nicht aus.

Der RH hält die bei den Dienststellen der Straßenbauverwaltung erhobenen Daten, die im Übrigen auf einer hohen Aggregationsebene zusammengeführt wurden, für aussagekräftig, zumal die Fragebogen mit einem vom UVM benannten „Expertenteam“ abgestimmt und die Meldungen von den Regierungspräsidien vorab einer Plausibilisierung unterzogen wurden. Es ist angezeigt, aus diesem Datenmaterial die notwendigen Konsequenzen zu ziehen.