

# Auszug aus Denkschrift 2007

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg  
mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2005

Beitrag Nr. 15

Finanzierung der Ortsumfahrungen im Straßenbau



**Rechnungshof Baden-Württemberg**

## 15 Finanzierung der Ortsumfahrungen im Straßenbau (Kapitel 0326)

**Bei Bau und Förderung von Ortsumfahrungen wurde der Bedarf nicht immer hinreichend geprüft. Die Bauausgaben standen teilweise nicht in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen. Der Rechnungshof verlangt künftig eine konsequente Bedarfsorientierung, nachvollziehbare Kosten-Nutzen-Betrachtungen und verbindliche Erfolgskontrollen.**

### 1 Vorbemerkung

Die Verkehrsbelastung in den Städten und Gemeinden hat in den vergangenen Jahren stark zugenommen. Die Lösung der innerstädtischen Durchgangsverkehrsprobleme wurde und wird häufig im Bau von Ortsumfahrungen oder Ortsentlastungsstraßen gesehen, da sie dazu beitragen können, die Belastungen der Bürger durch Lärm- und Schadstoffemissionen zu reduzieren und mehr Verkehrssicherheit zu erreichen. Als Allheilmittel können Ortsumfahrungen aber nicht betrachtet werden, zumal die Verkehrsprobleme in den Ortskernen dauerhaft nur dann gelöst werden, wenn der Durchgangsverkehr konsequent, z. B. durch Verkehrsberuhigung, unterbunden wird.

Ortsumfahrungen sind in der Regel mit hohen Bauausgaben verbunden und erfordern zeit- und arbeitsaufwendige Planungen sowie langwierige Rechtsverfahren. Aus diesen Gründen, vor allem aber wegen zunehmender Finanzierungsnöte der öffentlichen Haushalte, bemühen sich Gemeinden oftmals viele Jahre um den Bau ihrer Umfahrung, sei es als Landes- oder als Kommunalstraße. Infolge der Fokussierung auf die ursprünglich beabsichtigte Umfahrung wird dann gelegentlich übersehen, dass andere, auch kostengünstigere, Alternativen bestehen.

Bedarf, Priorität und Ausbaustandard einer Ortsumfahrung sind deshalb auf der Grundlage der herangezogenen Verkehrsdaten nicht immer nachvollziehbar. Im Vordergrund der Entscheidung sollte stets stehen, dass mit den Vorhaben eine spürbare Entlastungswirkung erreicht und dabei ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis gewahrt wird.

Der Rechnungshof hat zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Stuttgart landesweit 40 Umfahrungen im Landesstraßenbau und im kommunalen Straßenbau geprüft, die mit bis zu 70 % der zwendungsfähigen Ausgaben nach dem bis 31.12.2006 gültigen Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) gefördert werden.

## 2 Bedarfsorientierung

In der Regel wird der Bedarf für eine Ortsumfahrung durch Verkehrsuntersuchungen ermittelt. Dazu gehören Verkehrszählungen zum Ist-Zustand und darauf aufbauende Prognosen zu Planfällen (sogenannten Varianten), anhand derer die Entlastungswirkung der Ortsdurchfahrt nachgewiesen wird. Bei der Durchsicht dieser Verkehrsuntersuchungen hat der Rechnungshof festgestellt, dass

- zwischen der Verkehrsuntersuchung und der Umsetzung einer Maßnahme teilweise bis zu 10 Jahre liegen, nur vereinzelt wurde der Bedarf aktualisiert,
- bei den Prognosewerten mitunter Verkehrszunahmen in den Ortsdurchfahrten angenommen wurden, die bei objektiver Betrachtung nicht zu erwarten sind, sodass die Entlastungswirkung oftmals deutlich geringer ausfällt.

Geringe Entlastungswirkungen sollten Anlass sein, Umfahrungen hinsichtlich ihres Bedarfs und ihrer Dringlichkeit kritischer zu hinterfragen. Zwar mag der Bau einer Umfahrung von betroffenen Anwohnern belasteter Ortsdurchfahrten als notwendig angesehen werden. Dennoch hat die Verwaltung bei der Prüfung solcher Vorhaben die mit der Maßnahme angestrebten Entlastungswirkungen so zu definieren, dass sie als Grundlage für eine messbare Erfolgskontrolle dienen können (siehe Pkt. 5).

Dies wäre ein erster Schritt in Richtung einer Priorisierung von Vorhaben, die zwingend erfolgen muss, weil die Straßenbauvorhaben des Landes und der Kommunen um die knappen Mittel konkurrieren.

## 3 Wirtschaftlichkeit

Die Wirtschaftlichkeit einer Straßenbaumaßnahme wird danach beurteilt, ob der Nutzen - im Falle der Umfahrungen ist das die Verkehrsentlastung - in einem vertretbaren Verhältnis zu den Ausgaben steht. Deshalb werden in der Regel verschiedene Trassenvarianten betrachtet, um unter Berücksichtigung aller Rahmenbedingungen die wirtschaftlichste Trasse auszuwählen.

Besondere Bedeutung kommt dabei den kostenintensiven Ingenieurbauwerken zu, die erhebliche Folgekosten für die Straßenbaulastträger mit sich bringen. Aber auch die Möglichkeit der sparsamen Querschnittsgestaltung oder des Verzichts auf kreuzungsfreie Anlagen sollte überlegt werden. Die Straßenbauverwaltung sollte außerdem nur die technisch notwendigen Bauvorhaben sowie die Lärmschutz- und Kompensationsmaßnahmen, die sich aus rechtlichen Verpflichtungen ergeben, finanzieren bzw. fördern.

Diesen Wirtschaftlichkeitsüberlegungen stehen die bei der Prüfung mitunter festgestellten Förder- und Finanzierungsrealitäten gegenüber. Danach wurden zwar überwiegend verschiedene Trassenvarianten planerisch untersucht und bewertet; dies führte jedoch nicht immer dazu, dass die verkehrlich und wirtschaftlich günstigste Variante auch tatsächlich realisiert wurde. So hat der Rechnungshof festgestellt, dass eine Kommune im Rahmen ihrer Planungshoheit im kommunalen Straßenbau ihre Wunschtrasse ungeachtet von Mehrausgaben als insgesamt förderfähig durchgesetzt hat.

Eine Folge davon ist, dass die Bewilligungsstellen kaum mehr der Verpflichtung nachkommen, eine Betrachtung des Gesamtverkehrsnetzes anzustellen, die unter Umständen zu anderen Lösungen mit wesentlich besseren Entlastungswirkungen führen würde. Auch werden häufig keine zusammenhängenden und geschlossenen Verkehrskonzeptionen mehr entwickelt und realisiert. Statt dessen gibt es sogenannte Schlingenlösungen, bei denen mit jeder Ortsumfahrung der Verkehr vor die Tore der nächsten Gemeinde verlagert wird, die wiederum eine individuelle (und meist ebenfalls teure) Lösung ihrer Verkehrsprobleme herbeiführen muss.

Die Mittellängspässe haben außerdem dazu geführt, dass knapp ein Fünftel der untersuchten Vorhaben nicht mehr entsprechend der Baulastträgerschaft aus Bundes- oder Landesmitteln, sondern - modifiziert und umgestuft - aus dem GVFG-Fördertopf finanziert wurde. Durch die Verlagerung der Finanzierung von Umfahrungen wird diesem Fördertopf jedoch ein erheblicher Betrag entzogen.

In Anbetracht dieser Entwicklungen sollte sich die Förderung von Umfahrungen an objektiven Kriterien des Bedarfs und der Dringlichkeit orientieren, die eine Realisierung ohne Finanzierungsumwege erlauben. Auch sollte im Rahmen der gesetzlich vorgegebenen Genehmigungsverfahren der Kosten-Nutzen-Betrachtung ein höherer Stellenwert beigemessen werden, damit unter Abwägung aller Belange eine ökologisch sinnvolle und zugleich wirtschaftlich vernünftige Trasse mit der besten verkehrlichen Wirkung gewählt werden kann.

#### 4 Vereinfachung des Zuwendungsverfahrens

Die Höhe der Bauausgaben für die geprüften Vorhaben zeigt eine breite Streuung; beispielsweise für den gebauten Kilometer Umfahrung: von rd. 1 Mio. € bis zu mehr als 5 Mio. €. Selbst unter Berücksichtigung der Tatsache, dass lokale Gegebenheiten die Investitionen beeinflussen, hält es der Rechnungshof für notwendig, dass solche Abweichungen kritisch hinterfragt werden.

Die Bauausgaben müssen künftig realitätsnah geschätzt werden, nachträgliche Erhöhungen dürfen das Land nicht belasten. Der Rechnungshof empfiehlt daher:

- Pauschalen für einzelne Fördergegenstände (z. B. Kunstbauwerke) zur Vereinfachung des Zuwendungsverfahrens sowie zur Überprüfung der Plausibilität von Kostenansätzen im Landesstraßenbau zu entwickeln und einzusetzen; im Zweifel sind bei örtlichen und topografischen Besonderheiten Zu- oder Abschläge vorzunehmen; mittels der Pauschalen können aufwendige gestalterische Elemente oder eine ausgabenintensive Bauausführung - wegen der hohen Förderquote vorrangig zulasten des Landes - vermieden werden;
- Kostendeckelungen bei Fördervorhaben zu nutzen, vor allem dann, wenn kostengünstigere und verkehrlich sowie ökologisch nahezu gleichwertige Lösungen wegen kommunalpolitisch gegenläufiger Interessen verworfen werden. Mehrausgaben für aufwendigere Lösungen, die aus kommunalpolitischer Sicht wünschenswert sein mögen, dürfen nicht zulasten des Landes gehen;
- Festbetragsfinanzierungen anzustreben, um damit eine größere Finanzierungssicherheit für Bewilligungsstelle und Vorhabensträger zu schaffen und um Ergänzungs- und Erhöhungsanträge weitgehend auszuschließen.

## 5 Erfolgskontrollen

Erfolgskontrollen im Förderbereich dienen dazu festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Förderziele erreicht wurden und ob der damit verbundene Mitteleinsatz wirtschaftlich war. In diesem Sinne werden vor Beginn des Vorhabens Erfolgskriterien festgelegt, anhand derer später die Zielerreichung gemessen wird.

Die bei der Prüfung vorgefundene Praxis der Erfolgskontrolle blieb weit hinter den Vorgaben der Verwaltungsvorschrift zu § 44 Landeshaushaltsordnung zurück; meist gab es überhaupt keine Erfolgskontrolle. Die zuwendungsrechtlichen Vorschriften enthalten dafür nur unzureichende Vorgaben. Aus diesem Grund legen die Bewilligungsstellen meist kaum Gewicht auf eine ausreichende Beschreibung des Ausgangszustands oder auf ausformulierte Zielbeschreibungen.

Der Rechnungshof fordert eine effektive Erfolgskontrolle. Hierzu gehört auch, dass Ziel- und Messgrößen, die der Planung zugrunde liegen, in die Bewilligungsbescheide aufgenommen werden, sodass nach Abschluss des Vorhabens ein Soll-Ist-Vergleich möglich ist. Wird zum Beispiel die Entlastungswirkung nicht erreicht, könnte der Vorhabensträger zu flankierenden Maßnahmen aufgefordert werden, die vom Rückbau der alten Ortsdurchfahrt über Fahrbahnverengungen bis zu Bepflanzungen reichen können.

## 6 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium stimmt zu, dass mit dem Bau einer Umgehungsstraße als Landesmaßnahme oder als GVFG-Vorhaben eine spürbare Entlastungswirkung erreicht und dabei ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis gewahrt sein muss. Ebenso müssen bei der Bedarfsorientierung von Umfahrungen alle relevanten Gesichtspunkte berücksichtigt werden. Hierzu gehörten insbesondere die Verkehrsbelastung und die verkehrliche Entlastungswirkung der Projekte.

Nach Ansicht des Innenministeriums muss weiterhin in jedem Einzelfall sorgfältig geprüft bzw. entschieden werden, ob der Bau einer Umgehungsstraße angesichts der spezifischen örtlichen Verhältnisse gerechtfertigt ist oder nicht. Dabei dürfe keinem Belang von vornherein ein besonderer Vorrang eingeräumt werden. Es werde jedoch nicht verkannt, dass der Wirtschaftlichkeit ein hoher Stellenwert beizumessen ist. Im Hinblick auf die oftmals sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Projekte erscheint aus Sicht des Innenministeriums die Festsetzung stringenter Grenzwerte, vor allem für die Entlastungswirkung, jedoch schwierig, da auch dann ein begründeter Bedarf für den Bau einer Umgehungsstraße bestehen könne, wenn die Mindestverkehrsbelastung und die Entlastungswirkung nicht in vollem Umfang erfüllt werden.

Weiterhin sagt das Innenministerium die Prüfung zu, inwieweit bestimmte Förderleistungen, wie z. B. Brücken bis zu 20 m Spannweite, kombinierte Geh- und Radwege sowie Park+Mitnahme-Plätze, pauschaliert werden können. Erkenntnisse, ob sich diese Pauschalen bewähren und tatsächlich zu einer Verwaltungsvereinfachung beitragen, lägen voraussichtlich Ende des Jahres 2007 vor. Ebenso seien, wie frühere Erfahrungen zeigen, die Kostendeckelung und Festbetragsfinanzierung Instrumentarien, die für eine GVFG-Förderung eingesetzt werden können.

Das Innenministerium will in einer landesrechtlichen Nachfolgevorschrift des GVFG neben der Anteilsförderung auch die Festbetragförderung sowie Vorgaben für die Erfolgskontrolle aufnehmen.

## 7 Schlussbemerkung

Unstreitig sind oft Umfahrungen notwendig, um Ortsdurchfahrten zu entlasten und die Bürger vor schädlichen Emissionen zu schützen. Aber nicht jede Umfahrung muss bei kritischer Beurteilung der Entlastungswirkung auch vom Land gefördert oder gar vorrangig behandelt werden. In diesem Zusammenhang ist das Land gefordert, seine Steuerungsfunktion in Bezug auf überregionale Verkehrskonzepte verstärkt zu nutzen.

Im Hinblick auf die weiterhin bestehende Mittelknappheit sowohl im Landesstraßenbau als auch im geförderten kommunalen Straßenbau wird eine kritische Prüfung geplanter Umfahrungen, ihrer Dringlichkeit, ihres Nutzens und der Bauausgaben unerlässlich sein.