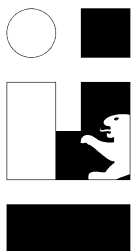


Auszug aus Denkschrift 2009

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg
mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2007

Beitrag Nr. 7

Umsetzung und Finanzierung des Generalverkehrsplans



Rechnungshof Baden-Württemberg

Umsetzung und Finanzierung des
Generalverkehrsplans
(Kapitel 0326)

7

Die Umsetzung und Finanzierung des Generalverkehrsplans bleibt beim Bau von Landesstraßen weit hinter den Planungen zurück. Von den 1.300 Maßnahmen des vordringlichen Bedarfs sind erst 37 % realisiert. Am Ende der Laufzeit des aktuellen Generalverkehrsplans im Jahre 2012 werden mehr als 600 Baumaßnahmen nicht verwirklicht sein.

Der neue Generalverkehrsplan sollte weniger, dafür aber realisierbare Projekte enthalten.

1 Landestraßenbau

1.1 Generalverkehrsplan

Vorgesehene Maßnahmen zum Aus- und Neubau des Landesstraßennetzes werden im Generalverkehrsplan dargestellt. Der derzeit geltende Generalverkehrsplan wurde von der Landesregierung am 17.07.1995 beschlossen. Er enthält die Grundlinien der Verkehrspolitik des Landes bis 2012. Die geplanten Aus- und Neubauvorhaben wurden in die Kategorien „vordringlicher“ Bedarf und „weiterer“ Bedarf unterteilt. Der vordringliche Bedarf umfasst den Überhang der bereits im vorangegangenen Generalverkehrsplan 1986 enthaltenen Maßnahmen mit einem Kostenvolumen von 1,1 Mrd. Euro. Hinzu kommen neue Maßnahmen von höchster Dringlichkeit mit einem Volumen von 1,3 Mrd. Euro. Zum weiteren Bedarf zählen Projekte mit niedriger Dringlichkeitsstufe, die erst nach dem Jahr 2012 verwirklicht werden sollen; das Gesamtvolumen dieser Maßnahmen beläuft sich auf 0,45 Mrd. Euro.

1.2 Bearbeitungsstand

Der aktuelle Generalverkehrsplan enthält 1.443 Baumaßnahmen. Davon sind 1.301 Maßnahmen in den vordringlichen Bedarf (90 %) und 142 Maßnahmen in den weiteren Bedarf eingestuft. Tabelle 1 zeigt den Bearbeitungsstand der Maßnahmen des vordringlichen Bedarfs Ende 2008.

Tabelle 1

Straßenbaumaßnahmen des vordringlichen Bedarfs
Bearbeitungsstand: Ende 2008

Bearbeitungsstand	Zahl der Baumaßnahmen je Regierungsbezirk				Gesamt
	Freiburg	Karlsruhe	Stuttgart	Tübingen	
Noch ohne Planung oder entfallene Maßnahmen	97	78	231	99	505
In Bearbeitung	63	82	123	49	317
Fertiggestellt	107	116	156	100	479
Summe	267	276	510	248	1.301

Von den 1.301 Maßnahmen des vordringlichen Bedarfs wurden von 1995 bis Ende 2008 nur 479 Maßnahmen (37 %) komplett fertiggestellt. Weitere 505 dieser Maßnahmen (39 %) sind noch ohne Planung bzw. sind inzwischen aus unterschiedlichen Gründen entfallen.

Die Bearbeitungsstände in den Regierungsbezirken weisen große Unterschiede auf. Während im Regierungsbezirk Stuttgart die Fertigstellungsquote bei nur 31 % liegt, hat der Regierungsbezirk Karlsruhe 42 % der Maßnahmen bereits realisiert. Bei den Maßnahmen in Bearbeitung liegen die Quoten zwischen 30 % in Karlsruhe und 20 % in Tübingen. Während also im Regierungsbezirk Karlsruhe 72 % der Maßnahmen fertiggestellt bzw. in Bearbeitung sind, liegt dieser Wert in den Regierungsbezirken Stuttgart und Tübingen bei 55 % bzw. 60 %.

Von den 142 Projekten des weiteren Bedarfs sind 109 noch ohne Planung. 19 Projekte des weiteren Bedarfs wurden fertiggestellt oder sind in Bau. Gleichzeitig wurden 19 Maßnahmen aus dem vordringlichen Bedarf, für die baureife Planungen vorliegen, aufgrund fehlender Mittel bisher nicht begonnen.

1.3 Finanzierung des Generalverkehrsplans

Bei der Verabschiedung des Generalverkehrsplans 1995 strebte das Land an, jährlich 60 Mio. Euro zur Erhaltung und 125 Mio. Euro (siehe Generalverkehrsplan Baden-Württemberg 1995, Seite 66) zum Um-, Aus- und Neubau des Landesstraßennetzes zur Verfügung zu stellen, also durchschnittlich insgesamt 185 Mio. Euro je Jahr.

Tatsächlich wurde 2004 bis 2008 nur etwas mehr als die Hälfte der geplanten Mittel für den Landesstraßenbau vom Land bereitgestellt, siehe Tabelle 2.

Tabelle 2

Gesamtausgaben für den Landesstraßenbau ohne Ausgaben für Planung und Bauüberwachung 2004 bis 2008 (in Mio. Euro)

Ausgaben	2004	2005	2006	2007	2008 ¹
Erhaltung	40,9	40,6	46,4	46,7	51,9
Um-, Aus- und Neubau	52,6	49,7	48,1	55,8	54,9
Grunderwerb	6,8	6,8	6,7	6,7	6,8
Sonstige Investitionen	2,9	3,5	2,5	2,7	1,7
Gesamtausgaben Landesstraßenbau	103,2	100,6	103,8	111,8	115,2

¹ 2008 sind 0,43 Mio. Euro aus dem Impulsprogramm Baden-Württemberg enthalten.

Tabelle 2 zeigt die Realität des Landesstraßenbaus: Statt der nach dem Generalverkehrsplan angestrebten 185 Mio. Euro stellte das Land in den letzten fünf Jahren im Durchschnitt nur 107 Mio. Euro je Jahr, also 58 % der im Generalverkehrsplan vorgesehenen Mittel zur Verfügung. Für den Um-, Aus- und Neubau von Straßen wurden nur etwas mehr als 40 % dieser Mittel tatsächlich bereitgestellt. Von 1995 bis 2003 lagen die Ausgaben für den Straßenbau im Durchschnitt sogar deutlich unter 50 %. Das Land erreichte nach Verabschiedung des Generalverkehrsplans zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd die eigenen Zielvorgaben. Daran ändert auch die folgende Maßnahme wenig: Um dringend anstehende Großprojekte mit Einzelprojektkosten von mehr als 10 Mio. Euro aus dem Generalverkehrsplan schneller verwirklichen zu können, erhielt der Landesstraßenbau 2008 aus dem Impulsprogramm Baden-Württemberg 60 Mio. Euro. Damit sollen vier Maßnahmen mit einem Kostenvolumen von 99 Mio. Euro begonnen werden. Die Mittel sind im Staatshaushaltsplan in Kapitel 1240 veranschlagt.

1.4 Bewertung

Der aktuelle Generalverkehrsplan gilt seit 14 Jahren. In dieser Zeit wurden 479 Maßnahmen des vordringlichen Bedarfs komplett fertiggestellt, das sind rund 34 Maßnahmen je Jahr. Im Generalverkehrsplan sind allerdings noch weitere 771 Maßnahmen des vordringlichen Bedarfs (ohne entfallene Maßnahmen) enthalten, für deren Realisierung weitere 23 Jahre benötigt würden.

Am Ende der Laufzeit des Generalverkehrsplans im Jahr 2012 werden noch mehr als 600 Maßnahmen nicht verwirklicht sein. Daran wird sich auch durch das Infrastrukturprogramm des Landes, das der Ministerrat am 16.03.2009 beschlossen hat, wenig ändern. Nach der bisherigen Praxis müssten „aus Gründen des Vertrauensschutzes gegenüber den Beschlüssen der Landesregierung und der Planungskontinuität“ alle diese Projekte ohne genauere Prüfung als „Altlast“ in den vordringlichen Bedarf des neuen Generalverkehrsplans übernommen werden. Dieser neue Plan, der bis 2025 gelten soll, würde weitgehend aus „Altlasten“ bestehen. Neue Maßnahmen könnten nicht aufgenommen werden. Eine nicht am Bedarf und an der aktuellen Dringlichkeit orientierte Planung ist keine sinnvolle Entscheidungsgrundlage.

Eine Rangfolge der Maßnahmen nach objektiven Kriterien konnte der Rechnungshof nicht feststellen. Die Reihenfolge, in welcher die Maßnahmen realisiert werden, erscheint eher willkürlich.

In der Denkschrift 2003, Beitrag Nr. 9 - Priorisierung von Straßenbauprojekten; Planungskosten, hatte der Rechnungshof für den Bundesstraßenbau die Vorteile eines objektiven und einheitlichen Bewertungsverfahrens aufgezeigt. Diese waren:

- Planungssicherheit,
- besserer Nutzen für die Allgemeinheit und
- keine sachfremden Einflussnahmen.

Auf die damalige Empfehlung des Rechnungshofs hat das Land inzwischen für die Bundesstraßen eine Priorisierungsliste anhand von Nutzwertanalysen erstellt und veröffentlicht. Die Priorisierung auf Grundlage festgelegter Kriterien wird vom Bund akzeptiert und als Chance genutzt. Es ist nicht nachvollziehbar, dass das Land im eigenen Zuständigkeits- und Verantwortungsbereich dieses Instrument nicht nutzt, es aber für Bundesstraßen positiv beurteilt und dessen Anwendung forciert.

1.5 Empfehlungen

Der neue, bis 2025 gültige Generalverkehrsplan darf nicht nach den „Strickmustern“ der letzten Jahrzehnte fortgeschrieben werden. Er muss weniger, dafür aber realisierbare Projekte enthalten. Bei der Fortschreibung des Generalverkehrsplans sind daher folgende Punkte zu beachten:

- In den vordringlichen Bedarf dürfen nur die Maßnahmen aufgenommen werden, die im Hinblick auf den Planungszeitraum und auf die voraussichtlich zur Verfügung stehenden Mittel tatsächlich durchgeführt werden können. Zusätzlich kann eine angemessene Anzahl von Maßnahmen in den weiteren Bedarf aufgenommen werden. Diese können als „Nachrückmaßnahmen“ zum Zuge kommen, wenn vordringliche Projekte ausfallen oder zusätzliche Mittel bereitgestellt werden.
- Die für Landesstraßen geplanten Maßnahmen sollten, ähnlich wie die Planungen für Bundesstraßen, nach den Grundsätzen einer Nutzwertanalyse priorisiert werden. Die Kriterien sowie deren Gewichtung sollten jedoch den landespolitischen Erfordernissen und Zielsetzungen angepasst werden. Dies gilt auch für die „Altlasten“ des aktuellen Generalverkehrsplans. Eine automatische Übernahme aller „Altprojekte“ darf nicht erfolgen.

2 Kennzahlen zur Steuerung von Bundes- und Landesstraßenprojekten

Seit der Einführung des SAP-Moduls Projektsystem in der Straßenbauverwaltung ist eine projektscharfe Ermittlung der Kosten möglich. Hieraus können Kennzahlen für die Planung und Ausführung von Straßenbaumaßnahmen gebildet und ein Kennzahlensystem aufgebaut werden. Diese Kennzahlen sollen der Planung und Steuerung der Ressourcen innerhalb der Regierungsbezirke und dem Benchmarking zwischen den Regierungsbezirken dienen.

Für das Benchmarking zwischen den Regierungspräsidien wurden 2007 die folgenden fünf Kennzahlen in einem definierten Kennzahlensteckbrief festgelegt:

- Verhältnis der Ingenieurleistungen zu den Investitionen,
- Privatisierungsgrad von Ingenieurleistungen,
- Betreuungsaufwand für Leistungen externer Ingenieurbüros,
- Umsatz je Mitarbeiter und
- projektbegleitender Aufwand bei Straßenbauprojekten.

2.1 Feststellungen

Die in den Projekten enthaltenen Personalkosten wurden aus den Arbeitszeitbuchungen der Bediensteten der Straßenbauverwaltung in SAP erzeugt. Die Aussagekraft der hieraus abgeleiteten Kennzahlen setzt voraus, dass die Buchungen korrekt erfolgten. Diese Voraussetzung wurde in den zurückliegenden Jahren nicht erfüllt. Die Arbeitszeitbuchungen waren zum Teil unvollständig. Die Buchungsqualität hat sich 2008 verbessert.

Anmerkungen zu den Kennzahlen im Einzelnen:

Das Verhältnis der Ingenieurleistungen zu den Investitionen stellt den Anteil der Planungs- und Bauüberwachungskosten an den Gesamtprojektkosten dar. Dieser Anteil lag 2007 bei durchschnittlich 9 %. Auffällig ist die hohe Spannweite von 7 % im Regierungsbezirk Karlsruhe bis 11 % im Regierungsbezirk Tübingen. Hätten im Sinne des Best Practice alle Regierungspräsidien den Kostenanteil des Regierungspräsidiums Karlsruhe erreicht, hätten bei den Planungs- und Bauüberwachungskosten rund 10 Mio. Euro eingespart werden können.

60 % aller Ingenieurleistungen werden vom Land eingekauft. Dieser hohe Privatisierungsgrad ist politisch gewollt und Folge des Personalabbaus. Gleichwohl ist der Privatisierungsgrad in den Regierungsbezirken unterschiedlich hoch. Er liegt zwischen 54 % in Karlsruhe und 69 % in Freiburg.

2007 entstand für die Betreuung der Leistungen externer Ingenieurbüros ein Aufwand von 3,1 Mio. Euro. Dies entspricht 35 Vollzeitäquivalenten. Dieser Betreuungsaufwand muss kritisch überprüft und möglichst reduziert werden. Er ist künftig verstärkt zu berücksichtigen, wenn zwischen Eigenerledigung und Fremdvergabe zu entscheiden ist.

Berechnet wird auch der durchschnittliche Umsatz (Investitionen für Bundes- und Landesstraßen) je Mitarbeiter der Baureferate Aus- und Neubau. Dieser Betrag liegt im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 je Mitarbeiter bei 960.000 Euro im Jahr bzw. bei 80.000 Euro im Monat. Die Werte differieren auch hier stark zwischen den einzelnen Regierungspräsidien: Der Wert für Karlsruhe liegt um 33 % höher als für Tübingen. Insgesamt erscheint dem Rechnungshof ein zu betreuendes Umsatzvolumen je Mitarbeiter von 80.000 Euro im Monat sehr niedrig.

Der Rechnungshof empfiehlt, Vergleichszahlen anderer Bundesländer, großer Kommunen und Privatfirmen in die Bewertung und damit auch in die künftige Personalbemessung einzubeziehen. Ein deutlich höheres Umsatzvolumen je Mitarbeiter ist anzustreben.

In die Kennzahl zum projektbegleitenden Aufwand fließen alle internen Personalaufwendungen ein. Dazu zählen Bauherrenleistungen, Betreuung der Ingenieurbüros, Abstimmung mit Dritten, interne und externe Berichtspflichten, Grunderwerb, Vorbereitung von Spatenstich und Einweihungen. 2005 bis 2007 wurden dafür im Durchschnitt landesweit 11,2 Mio. Euro je Jahr aufgewandt. Allein 2007 entfielen auf den projektbezogenen Verwaltungsaufwand 12,6 Mio. Euro, also 21 % des Gesamtaufwands für alle Projekte. Da es sich überwiegend um Personalkosten handelt, ist rund ein Fünftel aller Arbeitskapazitäten für Aufgaben eingesetzt, die mit der Planung und Baudurchführung nichts zu tun haben. Dieser Aufwand muss im Detail analysiert und soweit möglich gesenkt werden.

2.2 Empfehlungen für die Nutzung der Kennzahlen

Die automatisierte Ermittlung von einheitlichen Kennzahlen für ein Benchmarking zwischen den Regierungspräsidien ist zielführend. Die ermittelten Benchmarking-Kennzahlen sollten in den produktorientierten Haushalt einfließen und dort abgebildet werden.

Die Daten müssen zuverlässig sein. Ansonsten ist ein sinnvoller und aussagefähiger Vergleich nicht möglich.

Folgende Punkte sind zu beachten:

- Alle Buchungen (Haushalts- und Arbeitszeitbuchungen) müssen nach den vom Innenministerium erstellten Kontierungsrichtlinien erfolgen. Diese sind regelmäßig auf ihre Aktualität zu prüfen und müssen bei Bedarf angepasst werden.
- Durch eine einheitliche und regelmäßige Qualitätskontrolle muss sichergestellt werden, dass die Buchungen entsprechend den Richtlinien erfolgen. Eine Fehlerkorrektur muss zeitnah stattfinden.
- Es muss gewährleistet sein, dass die Arbeitszeitbuchungen vollständig und plausibel sind.
- Die Kennzahlen werden ohne Umlagen berechnet. Bei sichergestellter Datenqualität ist dies für einen internen Vergleich zwischen den Regierungspräsidien ausreichend. Sobald eine Kennzahl zum Vergleich mit externen Kosten-Kennzahlen herangezogen wird, müssen Umlagekosten und Unterbringungskosten der Dienststelle berücksichtigt werden.
- Die Kennzahlen müssen anders als bisher von den Führungskräften systematisch nachgefragt werden und als Steuerungsinformation bei Entscheidungen einfließen. Dies muss auf ministerieller Ebene beginnen und sich bis in die Straßenbauabteilung der Regierungspräsidien, beispielsweise in Form einer Zielvereinbarung, fortsetzen.

3 Erstattungen durch den Bund

Planung und Bau der Bundesfernstraßen binden erhebliche Personalkapazitäten der Bauverwaltung des Landes. Die Ausgaben für die Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht an Bundesfernstraßen werden vom Bund durch eine Pauschale abgegolten. Diese liegt seit 1972 unverändert bei 3 % der Baukosten.

Tabelle 3 gibt einen Überblick, wie hoch der vom Bund erstattete Anteil an den tatsächlichen Planungs- und Bauüberwachungskosten war.

Tabelle 3

Anteil der Erstattung von Planungs- und Baudurchführungskosten durch den Bund (in Mio. Euro)

	2005	2006	2007	Gesamt
Planungs- und Bauüberwachungskosten für Bundesfernstraßen: eigene und fremde Kosten ohne Umlagen	32,3	40,9	45,4	118,6
Erstattung durch Bund	10,1	19,6	12,0	41,7
Anteil Erstattung durch Bund	31 %	48 %	26 %	35 %

Insgesamt hat der Bund lediglich 35 % der dem Land tatsächlich entstandenen Kosten zurückerstattet. In den letzten Jahren mussten jährlich 26 Mio. Euro vom Land selbst getragen werden. Die pauschale Erstattungsquote des Bundes ist nur zulasten von Investitionsmitteln zu verändern. Daher muss die Straßenbauverwaltung selbst alles tun, um die Planungs- und Bauüberwachungskosten möglichst gering zu halten. Auf Vorratsplanungen bei Bundesstraßen muss verzichtet und der Priorisierung der Maßnahmen hohe Bedeutung beigemessen werden.

4 Anlagebuchhaltung für das unbewegliche Anlagevermögen

4.1 Umsetzung in der Straßenbauverwaltung

Die Anlagenbuchhaltung für das unbewegliche Anlagevermögen wurde in der Straßenbauverwaltung bisher noch nicht eingeführt. Sie wurde wegen Problemen bei der Bewertung und bei der Programmtechnik zurückgestellt.

Bisher wurden noch keine im SAP-Projektsystem gebuchten Kosten, wie in der Kosten- und Leistungsrechnung üblich, auf Fachprodukte bzw. Anlagen abgerechnet. Eine nachträgliche Abrechnung bereits geschlossener Geschäftsjahre ist in SAP in der Regel nur mit hohem Aufwand möglich.

4.2 Empfehlung

Die am 01.01.2009 in Kraft getretene überarbeitete Verwaltungsvorschrift „Anlagenbuchhaltung“ fordert die Einführung der Anlagenbuchhaltung für unbewegliches Anlagevermögen bis 2015.

Um den Aufwand nicht weiter zu erhöhen und um in absehbarer Zeit einen Anlagenspiegel über das unbewegliche Anlagenvermögen der Straßenbauverwaltung automatisiert erstellen zu können, ist ein entsprechendes Konzept zu erarbeiten und zeitnah umzusetzen.

5 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium widerspricht der Auffassung des Rechnungshofs, wonach sich die hohe Anzahl der Projekte im Generalverkehrsplan nicht am Bedarf und an der Dringlichkeit orientiert habe. Die Maßnahmen seien nach einem einheitlichen Bewertungsverfahren und nach objektiven Kriterien ausgewählt worden. Die Anzahl der Projekte habe der technischen Notwendigkeit entsprochen. Außerdem treffe der Vorwurf, die Rangfolge für die Realisierung der Maßnahmen sei willkürlich und stark von momentanen politischen Einflüssen abhängig, schon deshalb nicht zu, weil jeder Maßnahme ein langjähriger Planungsprozess voranginge.

Die hohe Diskrepanz zwischen angestrebten und tatsächlich erbrachten Mitteln sei auf die allgemeine Finanzknappheit der öffentlichen Hand in den letzten Jahren zurückzuführen.

6 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, die Anzahl der Projekte des vordringlichen Bedarfs im neuen Generalverkehrsplan auf ein realistisches Maß zu begrenzen. Hierbei sind vor allem die voraussichtlich zur Verfügung stehenden Mittel zu beachten.

Die Analyse des aktuellen Generalverkehrsplans hat gezeigt, dass die bisherige Vorgehensweise weit an der Realität vorbeigeht.