

Auszug aus

# Denkschrift 2012

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 24

Finanzierung von Landesstraßenbau-  
maßnahmen



**Baden-Württemberg**

RECHNUNGSHOF

## Finanzierung von Landesstraßenbaumaßnahmen (Kapitel 1004 und 1240)

Die Landesstraßenbaumaßnahmen des Impulsprogramms 2008/2009 sind unzureichend kalkuliert. Deshalb ist zu erwarten, dass in großem Umfang nachfinanziert werden muss. Es besteht die Gefahr, dass dies in den nächsten Jahren zulasten des Erhalts der Landesstraßen gehen wird.

Die Aufgaben der Straßenbauverwaltung (Planen, Bauen, Erhalten) sind in realistischen Einklang mit den zur Verfügung gestellten Mittel zu bringen. Die Erhaltungsmittel müssen uneingeschränkt entsprechend ihrer Zweckbestimmung eingesetzt werden.

### 1 Ausgangslage

Aus dem „Impulsprogramm Baden-Württemberg“ sollten 2008 und 2009 für kostenintensive Großprojekte des Landesstraßenbaus 60 Mio. Euro eingesetzt werden. Anfang 2008 schlug das damals für Straßenwesen zuständige Innenministerium vor, vier Maßnahmen mit geschätzten Bauausgaben von 99 Mio. Euro in das Programm aufzunehmen. Die nicht durch das Impulsprogramm gedeckten 39 Mio. Euro waren über den originären Haushalt des Straßenbaus zu finanzieren. Drei Maßnahmen sind im Bau: Ortsumfahrung Schriesheim (Regierungsbezirk Karlsruhe); Westtangente Konstanz (Regierungsbezirk Freiburg); Ortsumfahrung Darmsheim (Regierungsbezirk Stuttgart). Die Ortsumfahrung Bermatingen/Salem-Neufrach (Regierungsbezirk Tübingen) wurde im Zeitpunkt der Prüfung noch geplant.

Der Rechnungshof hat sich damit befasst, nach welchen Kriterien die Straßenbauverwaltung die Maßnahmen für das Impulsprogramm auswählte und wie sich deren Finanzierung auf den Haushalt des Straßenbaus auswirkt.

### 2 Prüfungsergebnisse

#### 2.1 Auswahl der Maßnahmen

Die Straßenbauverwaltung stellte für die Auswahl der Großmaßnahmen des Impulsprogramms vier Szenarien auf:

- Szenario A enthielt nur die Umfahrung Schriesheim, die mit geschätzten Bauausgaben von 60 Mio. Euro in den Finanzrahmen passte.
- Szenario B sah eine Maßnahme je Regierungsbezirk vor. Diese hatten zusammen ein Kostenvolumen von 60 Mio. Euro.
- Szenario C umfasste neben der Umfahrung Schriesheim zwei weitere Maßnahmen. Für alle drei Maßnahmen wurden die Bauausgaben auf 87 Mio. Euro geschätzt. Die zusätzlich zum Impulsprogramm zu finanzierenden 27 Mio. Euro waren aus dem Investitionshaushalt für Landesstraßen bereitzustellen.

- Szenario C Plus war das um eine weitere Maßnahme erweiterte Szenario C. Der Mittelbedarf wurde auf 99 Mio. Euro geschätzt. 39 Mio. Euro sollten aus dem originären Haushalt des Straßenbaus finanziert werden.

Die Straßenbauverwaltung schlug Szenario C Plus vor und nicht das ihrer eigenen Einschätzung nach verkehrlich sinnvolle und in den Finanzrahmen passende Szenario B. Sie begründete dies damit, dass „sowohl die teure Ortsumfahrung Schriesheim als auch weitere wichtige Großmaßnahmen mit erheblichen verkehrlichen Entlastungswirkungen gebaut werden könnten“.

Die Straßenbauverwaltung stellte - nicht wie vorgeschrieben - den verkehrlichen Nutzen der einzelnen Maßnahmen den geplanten Bauausgaben gegenüber, nicht einmal für die sehr teure Ortsumfahrung Schriesheim.

## 2.2 Kostenansätze der Maßnahmen bei der Programmaufnahme

Bei der Aufnahme in das Impulsprogramm waren für die vier Großmaßnahmen nur grobe Kostenschätzungen oder Kostenansätze aus der Vorplanung verfügbar. Bis zum Oktober 2010 stiegen die 2008 geplanten Bauausgaben für alle vier Maßnahmen von 99 Mio. Euro auf 140 Mio. Euro.

Tabelle: Kostenfortschreibung der Maßnahmen des Impulsprogramms

Maßnahmen	In Mio. Euro	
	Januar 2008	Oktober 2011
Ortsumfahrung Schriesheim	60	85
Ortsumfahrung Darmsheim	15	27
Westtangente Konstanz	12	14
Ortsumfahrung Bermatingen/Salem-Neufrach	12	14
Gesamt	99	140
„Rest“-Finanzierungsbedarf aus dem originären Straßenbauhaushalt	39	80

Insbesondere für die zwei Maßnahmen mit Tunnelbauwerken - Ortsumfahrung Schriesheim und Ortsumfahrung Darmsheim - hätte die Straßenbauverwaltung vor der Aufnahme in das Impulsprogramm eine vertiefende Kostenermittlung durchführen müssen. Seinerzeit hatte sie aus anderen Ausschreibungen (u. a. Tunnel der Kernstadumgehung in Neckargemünd vom Dezember 2007) Erkenntnisse, dass die Ausgaben bei Tunnelbauwerken deutlich gestiegen waren. Dennoch hielt das auch für die Umfahrung Schriesheim zuständige Regierungspräsidium Karlsruhe Ende 2007 die damals angesetzten Ausgaben für den Tunnel

Schriesheim „unter der Annahme normaler Marktpreise für angemessen“.

Das Bauprogramm war unzureichend kalkuliert. Die Straßenbauverwaltung nahm mit den viel zu niedrig bemessenen Kostenansätzen in Kauf, dass in großem Umfang nachfinanziert werden muss.

## **2.3 Auswirkungen des Bauprogramms auf den Haushalt des Straßenbaus**

Die Planansätze im Haushalt 2012 und in der Mittelfristigen Finanzplanung reichen nicht aus, um das vorgesehene Bauprogramm zu finanzieren.

- Mit den 2012 im Haushalt veranschlagten 32 Mio. Euro und den in der Mittelfristigen Finanzplanung aufgeführten 37,7 Mio. Euro je Jahr kann der Mittelbedarf für den Aus- und Neubau von Landesstraßen sowie die Kofinanzierung des Impulsprogramms bei Weitem nicht gedeckt werden. 2013 und 2014 sind für die Kofinanzierung des Impulsprogramms über 33 Mio. Euro je Jahr notwendig. Neben den Maßnahmen des Impulsprogramms sind 21 Landesstraßen im Bau. Der Rechnungshof schätzt den Mittelbedarf dafür von 2012 bis 2013/2014 auf 30 Mio. Euro je Jahr. Eine kontinuierliche Finanzbedarfsplanung der Straßenbauverwaltung gibt es nicht. Die Deckungslücken sind nur dadurch aufzufangen, dass Vergaben für schon begonnene Baumaßnahmen vorerst ausgesetzt oder zeitlich gestreckt und dadurch die einzelnen Baumaßnahmen erheblich verteuert werden.
- Den Bedarf an Planungsmitteln beziffert die Straßenbauverwaltung selbst auf 40 Mio. Euro je Jahr. Nach dem Haushaltsansatz 2012 und der Mittelfristigen Finanzplanung sind bis 2015 jedoch nur 30,5 Mio. Euro je Jahr vorgesehen. Die für die Planung fehlenden Mittel können aufgrund der gegenseitigen Deckungsfähigkeit der Titel aus dem Erhalt „umgeschichtet“ werden. Andernfalls müssten Planungen entfallen. Teile der Baumittel des Bundes könnten dann nicht abgenommen werden.
- Mit dem für 2012 geplanten Haushaltsansatz von 100 Mio. Euro kann dem Erhalt der Landesstraßen nach wie vor kein klarer Vorrang gegenüber dem Aus- und Neubau eingeräumt werden. Mit großer Wahrscheinlichkeit geht nicht nur die Refinanzierung des Landesinfrastrukturprogramms (von 2012 bis 2014 sind 23,3 Mio. Euro je Jahr zurück zu bezahlen), sondern auch die Deckungslücke bei den Planungs- sowie Aus- und Neubaumitteln zulasten des Erhalts der Landesstraßen. Dies ist möglich, da Erhalt sowie Aus- und Neubau der Landesstraßen in einer Titelgruppe veranschlagt und gegenseitig deckungsfähig sind.

Die Straßenbauverwaltung hat sich nach Feststellungen des Rechnungshofs in den vergangenen Jahren auf das tradierte „Planen und Bauen“ konzentriert und dabei die Zweckbindung der Erhaltungsmittel eher vernachlässigt. Das Problem zu geringer Mittel für den Erhalt wird durch den weiteren Ausbau des Landesstraßennetzes noch verschärft. Dies trifft insbesondere für die hohen Folgekosten der in den letzten Jahren vermehrt gebauten Tunnel an Landesstraßen zu.

## **3 Empfehlungen**

### **3.1 Konsolidierung des Straßenbauhaushalts**

Die Aufgaben der Straßenbauverwaltung (Planen, Bauen, Erhalten) sind in realistischem Einklang mit den zur Verfügung gestellten Mittel zu bringen.

Die beabsichtigten Planungen, die begonnenen Baumaßnahmen und Freigaben sowie der in der Öffentlichkeit verkündete Vorrang des Erhalts der Straßen lassen sich mit den etatisierten Mitteln nicht umsetzen. Alle laufenden und beabsichtigten Planungen für Landesstraßen sind daher auf den Prüfstand zu stellen.

Die Straßenbauverwaltung muss umgehend Investitionsrahmenpläne für einen Zeitraum von fünf Jahren aufstellen. In ihnen muss der Investitionsbedarf für die Fortführung der im Bau befindlichen Maßnahmen und für die geplanten Erhaltungsmaßnahmen mit realistischen Ausgaben abgebildet sein.

Straßenbauprogramme sollten künftig nur auf der Grundlage definierter Ziele und aussagekräftiger Kosten-Nutzen-Untersuchungen einschließlich der Folgekosten aufgestellt werden.

### **3.2 Verzicht auf die Deckungsfähigkeit der Erhaltungsmittel**

Damit die Erhaltungsmittel entsprechend ihrer Zweckbestimmung auch dafür eingesetzt werden und nicht zur Deckung von Fehlbeträgen in anderen Bereichen des Straßenbaus dienen, ist die gegenseitige Deckungsfähigkeit von Erhaltungsmitteln und denen für den Aus- und Neubau aufzuheben und in eine einseitige Deckungsfähigkeit zugunsten des Erhalts umzuwandeln. Damit würde ein wesentlicher Beitrag zur Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit geschaffen.

## **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur hält die eingetretene Kostenerhöhungen bei einzelnen Maßnahmen des Impulsprogramms für nachvollziehbar. Die Marktentwicklung im Tunnelbau gerade in den letzten beiden Jahren wäre unvorhersehbar gewesen und hätte auch mit einer vertieften Kostenermittlung nicht erfasst werden können.

Einen zusätzlichen Investitionsrahmenplan für den Landesstraßenbau hält das Ministerium nicht für erforderlich. Im Landesstraßenbau gäbe es ein Bau- und ein Impulsprogramm, das jährlich fortgeschrieben werde. Allein Kostenerhöhungen und Einsparauflagen würden die Abwicklung der Baumaßnahmen enorm belasten.

Das Ministerium weist darauf hin, dass die gegenseitige Deckungsfähigkeit für den investitionsbezogenen Straßenbauhaushalt (Aus- und Neubau, Erhalt) ein wichtiges und notwendiges Steuerungsinstrument sei. So könnten die Bauausgaben zwischen der Planung und Bauausführung stark divergieren. Ein flexibler Einsatz der Haushaltsmittel sei daher dringend geboten.

## **5 Schlussbemerkung**

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Straßenbauverwaltung zügig auf fünf Jahre angelegte Investitionsrahmenpläne sowohl für Erhaltungs- als auch Aus- und Neubaumaßnahmen aufstellen muss. Nur mit ihnen kann ein wirtschaftlicher und transparenter Einsatz der knappen Straßenbaumittel sichergestellt werden.

Ferner unterstreicht der Rechnungshof wie schon in seiner Beratenden Äußerung „Ansätze für ein optimiertes Erhaltungsmanagement“ von 2009 (Landtagsdrucksache 14/5300), dass dem Erhalt der Landesstraßen Vorrang vor dem Aus- und Neubau einzuräumen ist. Die im Staatshaushaltsplan veranschlagten Erhaltungsmittel müssen uneingeschränkt und entsprechend ihrer Zweckbestimmung eingesetzt werden. Um dies zu untermauern, ist die gegenseitige Deckungsfähigkeit im Staatshaushaltsplan zwischen Aus- und Neubau sowie Erhalt in eine einseitige Deckungsfähigkeit zugunsten des Erhalts zu ändern.