

Auszug aus

Denkschrift 2010

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des
Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 18

Förderung kommunaler Straßenbauvorhaben



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Förderung kommunaler Straßenbauvorhaben (Kapitel 0326)

Der Rechnungshof empfiehlt, das Altprogramm des kommunalen Straßenbaus schnellstmöglich zu bereinigen. Durch eine landesgesetzliche Regelung ist die Förderung bis 2019 zu sichern. Darin sind die Förderbedingungen anzupassen. Nur so entsteht Handlungsspielraum für neue Vorhaben.

1 Ausgangslage

Mit der Föderalismusreform 2006 entfielen die Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG). Bis 2019 leistet der Bund solche Mittel nach dem Entflechtungsgesetz an die Länder. Von 2007 bis 2013 erhält Baden-Württemberg 168 Mio. Euro jährlich. Davon setzt das Land für den kommunalen Straßenbau 100 Mio. Euro und für den öffentlichen Nahverkehr 68 Mio. Euro ein. 2014 werden die Beträge durch eine Revision neu festgelegt. Ebenso entfällt die Zweckbindung für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden, es gibt nur noch eine investive Zweckbindung.

Bis 2013 sind für den kommunalen Straßenbau, neben den 100 Mio. Euro Übergangsmitteln des Bundes, noch 5 Mio. Euro Komplementärmitel des Landes aus der Kraftfahrzeugsteuerverbundmasse jährlich verfügbar. Mit diesem Geld muss das Land das Förderprogramm nach dem GVFG (Altprogramm) und das Förderprogramm nach dem Entflechtungsgesetz (Neuprogramm) finanzieren. Das Altprogramm enthält alle Vorhaben, die vor 2007 aufgenommen wurden und noch nicht abgeschlossen sind. Das Neuprogramm wird jährlich fortgeschrieben. Die beiden Förderprogramme bilden das Förderprogramm kommunaler Straßenbau. Es umfasst knapp 1.000 Vorhaben mit Zuwendungen von 1,3 Mrd. Euro (Stand Mai 2009).

Die nach dem Förderprogramm von 2009 bis 2013 zu leistenden Zuwendungen betragen 538 Mio. Euro. Dafür stehen Fördermittel von 525 Mio. Euro (105 Mio. Euro jährlich) zur Verfügung. Es fehlen 13 Mio. Euro (Stand Mai 2009).

Die Lücke bei der Finanzierung des Förderprogramms kommunaler Straßenbau sowie die fehlende Planungs- und Finanzierungssicherheit nach 2013 schränkt die Förderung neuer Vorhaben ein. Bislang fehlt eine landesgesetzliche Nachfolgeregelung zum GVFG.

2 Ablauf des Förderverfahrens

Der Vorhabenträger kann eine Zuwendung beantragen, wenn das Vorhaben in das Förderprogramm aufgenommen ist. Das Regierungspräsidium unterrichtet den Vorhabenträger über die Genehmigung des Antrags. Die Genehmigung enthält Angaben zur Förderhöhe und der Förderung für die einzelnen Jahre. Danach erfolgt bei förderfähigen Vorhaben die Bewilligung der Zuwendungsraten entsprechend der verfügbaren Haushaltsmittel und dem Baufortschritt.

Vorhaben des Neuprogramms können bewilligt werden, wenn sie durch Haushaltsmittel und Verpflichtungsermächtigungen finanziert sind. Die Finanzierung der Vorhaben des Altprogramms erfolgt dagegen nur aus Haushaltsmitteln. Nach den Vorgaben des Ministeriums hat die Ausfinanzierung des Altprogramms Vorrang vor der Bewilligung neuer Vorhaben.

3 Abwicklung des Altprogramms

Im Altprogramm befinden sich mehr als 500 nicht abgeschlossene Vorhaben. Darunter sind solche, die bereits vor mehr als 10 Jahren in das Altprogramm aufgenommen wurden. Für viele Vorhaben sind bis 2008 keine oder nur wenige Fördermittel abgeflossen. Der Rechnungshof hat 82 Vorhaben untersucht. Von der Prüfung ausgenommen waren Vorhaben nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz.

Die folgenden Beispiele stehen für vier typische Fallgruppen:

- Nicht abgeschlossene Rechtsverfahren

Obwohl die Vorhaben genehmigt und Zuwendungsbescheide erteilt wurden, sind die erforderlichen planungsrechtlichen Voraussetzungen noch nicht geschaffen worden und damit die Vorhaben noch nicht umsetzungsfähig.

Bei der Nordumfahrung Heimsheim im Enzkreis handelt es sich um eine rund 600 Meter lange Querverbindung zwischen den Landesstraßen L 1134 und L 1175. Das Regierungspräsidium Karlsruhe hatte die grundsätzliche Förderfähigkeit festgestellt und das Vorhaben 2002 in das Förderprogramm aufgenommen. Es genehmigte den Förderantrag im Dezember 2003. Für das Vorhaben sind Zuwendungen von 1,2 Mio. Euro vorgesehen. Zwischen 2004 und 2009 wurden vier Bewilligungsbescheide erteilt. Diese verfielen, da sich das Bebauungsplanverfahren durch Bürgereingaben und Petitionen sowie Änderungen im Bau- und Naturschutzrecht verzögerte. Hinzu kamen Schwierigkeiten beim Grunderwerb. Mit der Baumaßnahme war bis Ende 2009 noch nicht begonnen worden. Die Stadt Heimsheim will das Bebauungsplanverfahren in der ersten Hälfte 2010 zum Abschluss bringen und noch 2010 mit dem Bau beginnen.

- Probleme beim Grunderwerb

Bei Vorhaben, für die kein Rechtsverfahren erforderlich ist, kann ohne weitere Vorbereitung mit dem Grunderwerb begonnen werden. Die Genehmigung der Förderanträge erfolgt grundsätzlich vor Abschluss des Grunderwerbs. Auch Zuwendungen werden ausbezahlt, bevor der gesamte Grunderwerb erfolgt ist. Dies ist zulässig. Treten beim Grunderwerb jedoch Schwierigkeiten auf, können die Vorhaben nicht umgesetzt werden.

Das Regierungspräsidium Stuttgart genehmigte im März 2003 den Förderantrag für die Ortsumgehung Wüstenhausen im Landkreis Heilbronn. Die Zuwendung beträgt 1,2 Mio. Euro. Bereits im April 2004 stand fest, dass das Vorhaben in den nächsten Jahren wegen Schwierigkeiten beim Grunderwerb nicht begonnen werden kann. Die endgültige Entscheidung über die Umsetzung will der Antragsteller 2010 treffen.

- Finanzielle Situation der Antragsteller

Den Bewilligungen liegt ein verbindlicher Finanzierungsplan zugrunde. Die finanzielle Situation der Antragsteller kann sich in kurzer Zeit erheblich verschlechtern (z. B. durch wegfallende Gewerbesteuerereinnahmen, anderweitige unaufschiebbare Ausgaben). Bereits begonnene Vorhaben können vom Antragsteller nicht mehr finanziert werden. In den meisten Fällen kommen die Antragsteller ihrer Pflicht, die Bewilligungsstellen darüber zu unterrichten, nicht oder nicht zeitnah nach.

Das Regierungspräsidium Freiburg genehmigte im Januar 2006 den Förderantrag für die Verbindung Solvaystraße-Gewerbestraße in Grenzach-Wyhlen im Landkreis Lörrach. Die genehmigten Zuwendungen betragen 1,2 Mio. Euro. Bis 2007 wurden 95.000 Euro an Zuwendungen für den Grunderwerb ausbezahlt. Bereits 2006 zeichnete sich eine Verschlechterung der finanziellen Situation der Gemeinde ab. Sie war nicht mehr in der Lage, die erforderlichen Eigenmittel für das Vorhaben aufzubringen. Der Bau wurde zurückgestellt. Das Vorhaben verblieb im Förderprogramm. Im Herbst 2009 forderte das Regierungspräsidium die Gemeinde auf, entweder die geleisteten Zahlungen zurückzuzahlen oder definitiv mit dem Projekt zu beginnen. Im Februar 2010 sicherte die Gemeinde dem Regierungspräsidium zu, das Vorhaben im Haushaltsjahr 2010 und den darauf folgenden Jahren zu finanzieren.

- Bildung von Bauabschnitten

Vorhaben werden häufig in mehrere Bauabschnitte aufgeteilt, die nacheinander realisiert werden. Gründe für die Abschnittsbildung sind überwiegend nicht abgeschlossene Rechtsverfahren für einzelne Abschnitte oder Probleme bei der Gesamtfinanzierung. Mit der Aufteilung in Bauabschnitte wird eine lange Umsetzungsdauer in Kauf genommen. Kann einer der Abschnitte nicht realisiert werden, weil die rechtlichen Voraussetzungen fehlen oder die Finanzierung nicht mehr möglich ist, muss die Förderung des gesamten Vorhabens infrage gestellt werden. Obwohl die endgültige Fertigstellung ungewiss ist, verbleiben die Vorhaben über Jahre im Förderprogramm.

Das Regierungspräsidium Tübingen genehmigte im November 1999 den ersten Bauabschnitt für eine Gemeindeverbindungsstraße zwischen Schwendi und dem Teilort Kleinschafhausen im Landkreis Biberach. Dieser wurde 2002 fertiggestellt. Wegen Ausfällen bei der Gewerbesteuer und Schwierigkeiten beim Grunderwerb wurde der Bau des zweiten Bauabschnitts bis heute nicht begonnen. Um die angestrebte Verbesserung der Verkehrsverhältnisse zu erreichen, sind beide Bauabschnitte erforderlich. Inzwischen wurde der Förderantrag für den zweiten Bauabschnitt vorgelegt. Die Gemeinde beabsichtigt, den Großteil der Flächen im laufenden Flurbereinigungsverfahren zu erwerben. Sie rechnet mit einer vorläufigen Besitzstandseinweisung im Herbst 2011 und plant, danach umgehend mit dem Bau zu beginnen.

4 Empfehlungen

Der Rechnungshof empfiehlt, das Altprogramm schnellstmöglich zu bereinigen. Die Bewilligungsstellen sollten stärker darauf achten, dass die noch laufenden Vorhaben zügig abgewickelt werden. Das Ministerium sollte darauf hinwirken, dass nicht umsetzungsfähige Vorhaben aus dem Altprogramm genommen werden und, soweit rechtlich möglich, rückabgewickelt werden.

Die landesgesetzliche Nachfolgeregelung zum GVFG ist zu erlassen, damit Planungssicherheit ab 2014 gewährleistet ist. Der Rechnungshof regt dazu folgende Regelungen an:

- Zusagen zur Förderung sind nur für Vorhaben zu erteilen, bei denen die Rechtsverfahren (Bebauungsplan, Planfeststellung) abgeschlossen sind.
- Um jahrelange Vorfinanzierungen durch das Land zu vermeiden, sollten Zuwendungen für Grunderwerb erst bei Baubeginn gewährt werden.
- Die Bildung von Bauabschnitten ist nur in Ausnahmefällen vertretbar, wenn die Bauabschnitte eigenständig förderfähig sind. In jedem Fall sind sie in enger zeitlicher Abfolge umzusetzen.
- Genehmigungen und Zuwendungsbescheide sollten befristet werden.

5 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr ist der Auffassung, dass keine Lücke bei der Finanzierung des Förderprogramms für den kommunalen Straßenbau besteht, da nur die bewilligten Vorhaben zu berücksichtigen sind. Als Ausgleich für die entfallenden Länderprogramme für Investitionen im kommunalen Straßenbau und im öffentlichen Personennahverkehr sind bis 2019 Kompensationszahlungen des Bundes vorgesehen. Von 2009 bis 2019 sind dies, ohne die für 2013 angestrebte Revision, für den kommunalen Straßenbau voraussichtlich 1,1 Mrd. Euro (jährlich 100 Mio. Euro).

Das Ministerium führt aus, dass sich die Anregungen des Rechnungshofs zur Durchführung des Neuprogramms mit seinen Überlegungen decken.

6 Schlussbemerkung

Ziel des Rechnungshofs ist es, Handlungsspielraum für künftige Förderungen zu schaffen.