

Beschlussempfehlung und Bericht

des Finanzausschusses

**zu der Mitteilung der Landesregierung vom 13. Juni 2008
– Drucksache 14/2854**

**Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags;
hier: Denkschrift 2007 des Rechnungshofs zur Landeshaus-
haltsrechnung von Baden-Württemberg für das Haus-
haltsjahr 2005 (Nr. 15)
– Finanzierung der Ortsumfahrungen im Straßenbau**

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen,

von der Mitteilung der Landesregierung vom 13. Juni 2008 – Drucksache
14/2854 – Kenntnis zu nehmen.

10. 07. 2008

Die Berichterstatterin:

Ursula Lazarus

Der Vorsitzende:

Ingo Rust

Bericht

Der Finanzausschuss beriet die Mitteilung Drucksache 14/2854 in seiner
28. Sitzung am 10. Juli 2008.

Der Berichterstatter für den Finanzausschuss führte aus, im Blick auf den
Bau von Ortsumfahrungen sei gemäß dem Bericht der Landesregierung bei
der Bedarfsermittlung und -reihung auch das Kosten-Nutzen-Verhältnis ein
Faktor, den es angemessen zu beachten gelte. Diese Formulierung lege es
seines Erachtens nahe, dass es in diesem Zusammenhang noch andere, mög-
licherweise entscheidendere Faktoren gebe. Daher interessiere ihn, warum
das Kosten-Nutzen-Verhältnis gegebenenfalls nicht das entscheidende Krite-

rium darstelle und welche anderen Faktoren unter Umständen als wichtiger betrachtet würden.

Er zitierte den ersten Absatz auf Seite 132 der Rechnungshofdenkschrift 2007 und fragte, ob es zutreffe, dass die Netzwirkung von Umgehungsstraßen in vielen Fällen nicht untersucht werde und ohne eine solche Untersuchung die Ermittlung der tatsächlichen Kosten-Nutzen-Relation der Vorhaben lückenhaft und fehlerhaft bleibe. Der Abgeordnete zitierte ferner den ersten Absatz auf Seite 131 der Rechnungshofdenkschrift und bat um Auskunft, ob es richtig sei, dass die Kosten-Nutzen-Relation eines Vorhabens anhand überholter Verkehrsdaten ermittelt werde und somit auch die Förderentscheidung auf einer veralteten Grundlage basiere.

Der Berichterstatter ergänzte, von der Beantwortung dieser Fragen hänge es ab, ob er den Beschlussvorschlag unterbreite, von der Mitteilung der Landesregierung Kenntnis zu nehmen, oder ob er darüber hinaus empfehle, die Landesregierung um einen erneuten Bericht zu bitten.

Ein Abgeordneter der CDU unterstrich, es bestünden unzählige Wünsche auf Planung einer Ortsumfahrung. Nicht allen dieser Wünsche werde entsprochen und nicht alle Planungen, die schließlich erfolgten, würden auch tatsächlich realisiert. Wer den Beitrag des Rechnungshofs sowie die Mitteilung der Landesregierung lese und mit offenen Augen durch das Land fahre, könne seines Erachtens nicht zu der Auffassung gelangen, dass Straßen gebaut würden, die nicht unbedingt notwendig seien. Zwar beruhe das Erkennen eines Bedarfs für eine Ortsumfahrung nicht immer auf einer objektiven Sichtweise, doch stellten die betroffenen Bürger keine Vergleichsbetrachtungen an, sondern sähen die Behinderungen und Belastungen, denen sie durch eine bestehende Verkehrssituation täglich ausgesetzt seien, und wollten diesbezüglich eine Änderung erreichen. Effizienz und Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme würden sicher in jedem Einzelfall geprüft.

Vom Berichterstatter sei beanstandet worden, dass zwischen der Verkehrsuntersuchung und der Umsetzung einer Maßnahme teilweise bis zu zehn Jahre lägen. Solche Fälle gingen allerdings meistens auf Einsprüche und Aktionen von Personen zurück, die auch den Grünen sehr naheständen. Ihm jedenfalls sei kein einziges Vorhaben bekannt, bei dem Prognosewerte nicht immer wieder der Entwicklung im Zeitablauf angepasst würden.

Vor diesem Hintergrund sei die CDU der Ansicht, dass der aufgerufene Beratungsgegenstand als erledigt betrachtet werden könne.

Ein Abgeordneter der SPD erklärte, in Ziffer 2 des Landtagsbeschlusses vom 28. November 2007 werde die Landesregierung ersucht, Pauschalen, Kostendeckelungen und Festbetragsfinanzierungen anzuwenden. Dies höre sich zunächst gut an, doch stelle sich die Frage, inwieweit ein entsprechender Umdenkungs- und Entwicklungsprozess in Gang gekommen sei. Auch interessiere ihn, welche Erfahrungen andere Bundesländer mit solchen Instrumenten gemacht hätten.

Hinter der Empfehlung des Rechnungshofs, immer auf die Priorisierung der Projekte zu achten, stehe im Grunde ein „frommer Wunsch“. So seien bereits zahlreiche Vorhaben in die oberste Dringlichkeitsstufe aufgenommen. Die Verwirklichung dieser Maßnahmen stelle eine rein finanzielle Frage dar. Um diese Liste auch nur ansatzweise abarbeiten zu können, bedürfe es schon mehrerer neuer Sonderprogramme.

Der Berichterstatter für den Finanzausschuss hob hervor, ihm gehe es im Interesse eines möglichst effizienten Mitteleinsatzes um die Frage, nach welchen

Kriterien die Kosten-Nutzen-Relation ermittelt werde. Er habe auch noch nie einen Straßenbau verhindert. Ein solches Ergebnis gehe vielmehr auf widerstreitende örtliche Interessen etwa von CDU-Bürgermeistern zurück. Auch stamme die Aussage, dass zwischen der Verkehrsuntersuchung und der Umsetzung einer Maßnahme teilweise bis zu zehn Jahre lägen, nicht von ihm selbst, sondern sei eine der Feststellungen des Rechnungshofs gewesen, die er zitiert habe.

Ein Abgeordneter der FDP/DVP bemerkte, aus ökologischen und ökonomischen Gründen erfolgten inzwischen so gut wie keine großräumigen Neutrasseierungen mehr. Die Bemühungen konzentrierten sich im Wesentlichen darauf, das bestehende Verkehrsnetz zu optimieren, dabei die Belastungen der betroffenen Anlieger zu minimieren und in diesem Zusammenhang nach dem Grundsatz „Ausbau vor Neubau“ auch Ortsumfahrungen zuzulassen. Er halte es für problematisch, wenn auch dies infrage gestellt würde.

Der Finanzausschuss habe jedoch nicht diesen verkehrspolitischen Teil, sondern hauptsächlich die Frage zu behandeln, ob gemäß einem einmütig verabschiedeten Landtagsbeschluss gewährleistet sei, dass bei der Förderung des Baus von Ortsumfahrungen auch Wirtschaftlichkeitskriterien angewandt würden. Die Landesregierung habe den von ihr vorgelegten Bericht sehr schlank abgefasst. Dies sei sicherlich auch im Sinne der Verwaltungsoptimierung und der besseren Lesbarkeit erfolgt.

Das vom Rechnungshof vorgebrachte und vom Finanzausschuss aufgenommene Grundanliegen habe darin bestanden, bei Bau und Förderung von Ortsumfahrungen Kosten-Nutzen-Betrachtungen anzustellen; dem solle sich auch eine Erfolgskontrolle anschließen. Dies maßnahmengenaue nachzuvollziehen müsste im Interesse eines Gesamtüberblicks über das Straßenbauprogramm des Landes und im Sinne einer Zusammenführung von Finanz- und Fachverantwortung seines Erachtens allerdings Aufgabe des Innenausschusses sein.

Der Ausschussvorsitzende fragte, ob es möglich sei, dass ein Straßenbauprojekt eine höhere Priorisierung erreiche und wesentlich schneller verwirklicht werden könne, wenn die betreffende Kommune einen beträchtlichen finanziellen Eigenbeitrag leiste.

Ein Vertreter des Innenministeriums teilte mit, die Untersuchung des Rechnungshofs beziehe sich zum einen auf kommunale Ortsumfahrungen als Zuschussprojekte und zum anderen auf Landesstraßenumfahrungen. Er fügte zu Letzteren an, selbstverständlich müssten alle betroffenen Belange in die Abwägung eingehen. Dazu zählten insbesondere auch ökologische Belange. Die kostengünstigste Variante könne nicht von vornherein als diejenige gelten, die allein geplant werden dürfe. Dem stünden rechtliche Bestimmungen entgegen. Daher sei der Kosten-Nutzen-Faktor nur ein Kriterium.

Er fuhr fort, würde bei den Zuschussprojekten wiederum nur nach dem Kosten-Nutzen-Faktor vorgegangen, gerieten Maßnahmen im ländlichen Raum ans Ende der als vorrangig eingestuften Vorhaben. Dies entspräche nicht den Zielen der Landesregierung. Sie wolle vielmehr Fördermöglichkeiten im ganzen Land. Einerseits lägen im städtischen Bereich die Baukosten deutlich höher als im ländlichen Raum, andererseits sei aber auch die Verkehrsbelastung deutlich höher als auf dem Land. In jedem Einzelfall sei also eine genaue Abwägung vorzunehmen.

Selbstverständlich werde das Straßennetz auf seine Funktion geprüft. Dies sei bei der letzten Fortschreibung des Generalverkehrsplans geschehen und erfolge auch im Rahmen der anstehenden Fortschreibung. Er halte es für ausgeschlossen, dass es zu singulären Lösungen komme, ohne dass zuvor das

umliegende Verkehrsnetz betrachtet worden sei. Das Innenministerium habe in mehreren Gesprächen mit dem Rechnungshof dessen diesbezügliche Bedenken ausräumen können.

In einem Planfeststellungsverfahren sei nur diejenige Lösung durchsetzbar, deren Richtigkeit sich durch die tatsächlichen Verkehrsdaten belegen lasse. Mitunter sei in dieser Hinsicht nachzubessern und müssten aktuelle Verkehrszahlen geliefert werden. Auch könne er nicht erkennen, dass zwischen der Verkehrsuntersuchung und der Umsetzung einer Maßnahme in symptomatischer Weise ein Zeitraum von zehn Jahren liege. Dies wäre rechtlich auch nicht durchsetzbar.

Zu Ziffer 2 des Landtagsbeschlusses vom 28. November 2007 habe die Landesregierung gemäß Ziffer 4 dieses Beschlusses bis zum 30. Juni 2009 zu berichten.

Mit der Frage des Vorsitzenden sei im Übrigen gerade der Kosten-Nutzen-Faktor angesprochen worden. Wenn sich dieser durch finanzielle Beteiligung einer Kommune für das Land verbessere, stiegen die Chancen für das betreffende Projekt, in der Priorisierung nach vorn zu rücken.

Ein Abgeordneter der Grünen betonte, die Möglichkeit, mehr Umgehungsstraßen mit deutlicher Entlastungswirkung zu bauen, hänge entscheidend davon ab, ob das Gesamtverkehrsnetz betrachtet werde. Der Rechnungshof schreibe hierzu:

... 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.

Darauf sei die Landesregierung in ihrem drei Absätze umfassenden schriftlichen Bericht nicht eingegangen. Auch der Vertreter des Innenministeriums habe sich zuvor mündlich nur mit Allgemeinplätzen zu der zitierten Vorhaltung des Rechnungshofs geäußert. Dies könne, zumal es um Ausgaben in Millionenhöhe gehe, in keiner Weise zufriedenstellen. So komme der Ausschuss nicht weiter. Ihm sei auch unverständlich, dass die CDU, für die der Straßenbau von größter Wichtigkeit sei, sich mit solchen Aussagen zufriedengebe. Das Land habe kein Geld, um jedem CDU-Abgeordneten zu einer Umgehungsstraße in seinem Wahlkreis zu verhelfen. Er erwarte, dass die Landesregierung präzise auf die Frage eingehe, ob die aufgegriffene Vorhaltung des Rechnungshofs zutreffe.

Der Abgeordnete der CDU erwiderte, der Abgeordnete der Grünen wolle anscheinend eine Generaldebatte über die Verkehrsplanung führen. Der Ausschuss befasse sich aber laut Tagesordnung mit einem Bericht der Landesregierung zu einem Beitrag des Rechnungshofs, der darin zu einem konkreten Thema Stellung genommen habe.

Seine Fraktion halte die Mitteilung der Landesregierung für völlig ausreichend. Darin werde auf das „Bauprogramm Landesstraßen“ und den Generalverkehrsplan verwiesen. Diese beiden Programme seien nach gründlicher Diskussion und Abwägung aufgestellt worden und bildeten die Grundlage für die Umsetzung von Straßenbaumaßnahmen. Allerdings wisse jeder, dass auch dann, wenn eine Maßnahme planfestgestellt sei und dafür schon Gelder zur Verfügung gestellt würden, noch ein Jahrzehnt vergehen könne, bis tatsächlich gebaut werde.

Ein Abgeordneter der SPD wies darauf hin, die von der SPD verschiedentlich erhobene Forderung nach einer Priorisierung von Straßenbauprojekten sei stets abgelehnt worden. Nun räume die Landesregierung in ihrem Bericht selbst ein:

Im Hinblick auf den sich daraus ergebenden begrenzten Finanzrahmen ist eine konsequente Bedarfsorientierung bzw. eine Priorisierung bei der Aufnahme der einzelnen Vorhaben in das „Bauprogramm Landesstraßen“ unerlässlich.

Diese Haltung stelle durchaus einen Fortschritt dar. Jedoch müsse die Priorisierung auch tatsächlich einmal vorgenommen werden.

Offen sei noch die Frage, ob in anderen Bundesländern eine Priorisierung von Projekten im Landesstraßenbau erfolge. Daneben sei die Frage unbeantwortet, ob ein Einzelvorhaben im Landesstraßenbauprogramm bei Finanzierungsbeiträgen von anderer Seite vorgezogen werden könne.

Eine Abgeordnete der SPD äußerte, in Baden-Württemberg bestünden rund 1 000 Planungen von Umgehungsstraßen. Nach ihrem Verständnis der erteilten Auskünfte werde hinsichtlich des Baus von Umgehungsstraßen in Baden-Württemberg keinesfalls eine volkswirtschaftliche, sondern eine allein auf das Land bezogene Kosten-Nutzen-Analyse angestellt. Es gehe danach, welche Kommune finanziell die höchsten Eigenbeiträge leisten könne. Insofern sei die Realisierung von Vorhaben politisch oder von kommunaler Seite her vielleicht doch steuerbar und würden die Mittel, die das Land für den Bau von Ortsumfahrungen bereitstelle, sehr zufällig vergeben. Von daher erkläre sich auch, dass sich die Landesregierung weigere, eine Prioritätenliste aufzustellen. So müsste diese jedes Mal wieder verworfen werden, wenn eine Kommune finanzielle Eigenmittel zusagte.

Der Vertreter des Innenministeriums legte dar, der Rechnungshof habe 40 Umgehungsstraßen untersucht und das Innenministerium schließlich zu fünf oder sechs davon um eine Stellungnahme gebeten. Das Ministerium habe diese erarbeitet und seine Haltung in mehreren Besprechungen mit dem Rechnungshof erläutert. Dabei sei nur noch die letzte Frage – Ziffer 1 des Landtagsbeschlusses – offen geblieben.

Bei jeder einzelnen Maßnahme werde um die richtige Lösung gerungen. Er schilderte dazu ein konkretes Beispiel, bei dem eine Ortsdurchfahrt zwar eher mittelmäßig belastet gewesen sei, aus Sicherheitsaspekten aber eine Lösung habe gefunden werden müssen. In Abstimmung mit allen Trägern öffentlicher Belange sei letztlich nicht die kostengünstigste Lösung als die geeignetste erachtet worden.

Er trug weiter vor, mit der von seiner Vorrednerin eingangs erwähnten Zahl seien Planungen von Bundesstraßen und Autobahnen angesprochen. Dabei stünden auch hohe Planungsbeträge im Raum. Beim Land hingegen gebe es nur wenige Planungen „auf Halde“.

Gebaut werden könnten lediglich diejenigen Straßen, die im Generalverkehrsplan des Landes ausgewiesen seien. Bei diesen Straßen schließlich erfolge mit der Aufnahme von Vorhaben in das „Bauprogramm Landesstraßen“ eine Priorisierung. Nur bei denjenigen Vorhaben wiederum, die dort an vorderer Stelle stünden, könne sich durch Mitfinanzierung einer Kommune vielleicht einmal eine Änderung ergeben. Die Frage nach einer Priorisierung von Projekten im Landesstraßenbau anderer Bundesländer könne er im Übrigen gegenwärtig nicht beantworten.

Der Ausschuss kam bei zwei Enthaltungen zu der Beschlussempfehlung an das Plenum, von der Mitteilung Drucksache 14/2854 Kenntnis zu nehmen.

21. 07. 2008

Ursula Lazarus