

Beschlussempfehlung und Bericht

des Finanzausschusses

**zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 22. Oktober 2009
– Drucksache 14/5300**

Beratende Äußerung zu Ansätzen für ein optimiertes Erhaltungsmanagement bei Landesstraßen

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen:

I.

Von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 22. Oktober 2009 – Drucksache 14/5300 – Kenntnis zu nehmen.

II.

Die Landesregierung zu ersuchen,

1. den Erhalt der Landesstraßen zu stärken; Aus- und Neubaumaßnahmen sind nur in dem Maße umzusetzen, wie sie für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur erforderlich sind;
2. betriebswirtschaftliche Instrumente – neben fachlichen Aspekten – als weitere Entscheidungshilfe bei Erhaltungsmaßnahmen heranzuziehen;
3. zu prüfen, ob mittelfristig ein Landesbetrieb Straßenwesen aufgebaut werden kann;
4. dem Landtag über das Veranlasste bis 31. Dezember 2010 zu berichten.

03. 12. 2009

Der Berichterstatter:

Werner Wölflé

Der Vorsitzende:

Ingo Rust

Bericht

Der Finanzausschuss beriet die Mitteilung Drucksache 14/5300 in seiner 54. Sitzung am 3. Dezember 2009. Vorberatend hatte sich der Innenausschuss in seiner Sitzung am 2. Dezember 2009 mit der Mitteilung befasst (*Anlage*).

Der Berichterstatter betonte, über die Aussage des Rechnungshofs in seiner Beratenden Äußerung, dass sich der Zustand vieler Landesstraßen in den letzten Jahren verschlechtert habe, lasse sich wohl nicht streiten. Der Rechnungshof lege dar, dass die jeweils 40 Millionen €, die das Land aus seinem Konjunkturprogramm in den Jahren 2009 und 2010 für den Erhalt der Landesstraßen zusätzlich zu den derzeit pro Haushaltsjahr veranschlagten 50 Millionen € bereitstelle, das strukturelle Problem nur vorübergehend lösten. Ohne Umsteuern werde sich der Werteverfall des Landesstraßennetzes ab 2011 fortsetzen. Der Rechnungshof halte es für zwingend, jährlich dauerhaft 100 Millionen € an Erhaltungsmitteln im Haushalt auszubringen, und empfehle, die Zustandserfassungen um eine betriebswirtschaftliche Erhaltungssystematik zu ergänzen.

Auf Seite 24 der vorliegenden Drucksache fänden sich folgende interessante Aussagen:

Der Rechnungshof muss wegen der Auswirkungen auf Funktionalität und Wert von Landesvermögen aber auch deutlich darauf hinweisen, dass es fiskalisch fragwürdig ist, das Straßennetz immer mehr zu erweitern und gleichzeitig den Bestand dem schleichenden Verfall auszusetzen. Aufgebrochene Fahrbahnbeläge, Sperrungen, Last- und Geschwindigkeitsbeschränkungen für den Verkehrsteilnehmer sind die Folge.

Das Innenministerium widerspreche in seiner Stellungnahme zu der Beratenden Äußerung der Zustandsbeschreibung nicht und stehe einer Prüfung des Vorschlags des Rechnungshofs, einen Landesbetrieb Straßenwesen aufzubauen, wohlwollend gegenüber. Im Übrigen betrachte das Innenministerium die Situation als nicht so schlimm.

Vom Rechnungshof sei folgende Anregung für eine Beschlussempfehlung an das Plenum vorgelegt worden:

Der Landtag wolle beschließen,

I. von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 22. Oktober 2009, Drucksache 14/5300, Kenntnis zu nehmen;

II. die Landesregierung zu ersuchen,

- 1. den Erhalt der Landesstraßen zu stärken; Aus- und Neubaumaßnahmen sind nur in dem Maße umzusetzen, wie sie für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur erforderlich sind;*
- 2. betriebswirtschaftliche Instrumente – neben fachlichen Aspekten – als weitere Entscheidungshilfe bei Erhaltungsmaßnahmen heranzuziehen;*
- 3. zu prüfen, ob mittelfristig ein Landesbetrieb Straßenwesen aufgebaut werden kann;*
- 4. dem Landtag über das Veranlasste bis 31. Dezember 2010 zu berichten.*

Wegen des Zwangs zur Haushaltskonsolidierung sehe es der Rechnungshof als notwendig an, die Haushaltsmittel innerhalb des Kapitels Straßenbau umzuschichten. Er zitiere dazu folgenden Satz aus der Beratenden Äußerung:

Dem Erhalt des Landesstraßennetzes muss Vorrang vor dem Aus- und Neubau eingeräumt werden.

In diesem Sinn rege der Rechnungshof an, die gegenseitige Deckungsfähigkeit im Staatshaushaltsplan zwischen Aus- und Neubau sowie Erhalt in eine einseitige Deckungsfähigkeit zugunsten des Erhalts zu ändern. Die Umsetzung dieses Vorschlags wäre sozusagen eine erzieherische Maßnahme, was den Aspekt „Erhalt vor Aus- und Neubau“ angehe. Leider sei dieser sehr gute Vorschlag nicht in die vom Rechnungshof angeregte Beschlussempfehlung eingegangen. Daher beantragten die Grünen, in den Beschlussvorschlag nach Ziffer 3 folgende neue Ziffer 4 einzufügen:

(4.) die gegenseitige Deckungsfähigkeit im Staatshaushaltsplan zwischen Aus- und Neubau sowie Erhalt in eine einseitige Deckungsfähigkeit zugunsten des Erhalts zu ändern;

Angesichts des Rückstands beim Erhalt von Landesstraßen hätten die Grünen zumindest nicht die Sorge, dass bei dem Erhaltungstitel Ausgabereste entstünden, wenn diesem Antrag gefolgt würde.

Ein Abgeordneter der CDU führte aus, es sei bemerkenswert, aber auch wichtig, dass eine Institution wie der Rechnungshof feststelle, der Mittelbedarf für den Erhalt der Landesstraßen liege weit über dem dafür veranschlagten Haushaltsbetrag. Damit ergebe sich für den Finanzausschuss, der immer wieder zum Sparen anhalte, eine gewisse Konfliktsituation. Sparen heiße jedoch auch, Werte zu erhalten. Straßen wiederum stellten einen sehr bedeutenden Wert dar. Daher sei es wichtig, sich viel stärker auf Erhaltung und Unterhaltung des Landesstraßennetzes zu konzentrieren und dafür die entsprechenden Mittel auszubringen. Andererseits dürften aber dringend notwendige Neubauten nicht hintangestellt werden.

In der gegenseitigen Deckungsfähigkeit der Haushaltstitel für den Aus- und Neubau sowie für den Erhalt von Landesstraßen sehe er kein großes Problem. Er könne sich nicht vorstellen, dass Gelder, die für den Unterhalt von Straßen vorgesehen seien, mittel- oder langfristig für Neubaumaßnahmen eingesetzt würden. Wenn es dazu komme, handle es sich sicherlich immer nur um zeitliche Überschneidungen. Insofern halte es die CDU zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht für notwendig, die von den Grünen beantragte Formulierung zu übernehmen, und werde ihrem Antrag daher nicht zustimmen.

Durch die Verwaltungsreform 2005 hätten sich auch im Bereich der Straßenaufbauverwaltung Kompetenzverlagerungen ergeben. Dort sei einiges noch nicht optimal organisiert. Deshalb erachte er das Anliegen in Ziffer 3 des Beschlussvorschlags des Rechnungshofs als berechtigt, darüber nachzudenken, ob sich über den Aufbau eines Landesbetriebs Straßenwesen Verbesserungen erreichen ließen. Dies sollte ergebnisoffen geprüft werden. Die CDU stimme Ziffer 3 sowie dem Beschlussvorschlag im Übrigen zu.

Ein Abgeordneter der SPD unterstrich, die Beratende Äußerung weise das niederschmetternde Ergebnis dessen aus, was in der Vergangenheit im Bereich des Erhalts von Landesstraßen geschehen sei. In der Tat bestehe die Verpflichtung, Werte zu erhalten. Aus der Beratenden Äußerung gehe jedoch hervor, dass Anlagevermögen in den zurückliegenden Jahren eher vernichtet worden sei. Ursache dafür bilde die Unterfinanzierung. Dies müsse als Fakt zur Kenntnis genommen werden.

Der Rechnungshof führe aus, dass die Straßenbauverwaltung auf verschiedene Landtagsanfragen zum Thema Landesstraßen „wolkige“ Darlegungen abgegeben habe. Er gehe davon aus, dass damit die Spitze gemeint sei. So könne er sich nicht vorstellen, dass solche Formulierungen von denjenigen stammten, die vor Ort tätig seien. Dies zeige aber schon, wie in der Vergangenheit mit dem Problem umgegangen worden sei.

Seine Fraktion unterstütze den Antrag der Grünen. Eine entsprechende Regelung könne in besseren Zeiten auch wieder rückgängig gemacht werden. Doch stehe wohl außer Zweifel, dass der Schwerpunkt jetzt auf dem Erhalt der Landesstraßen liegen müsse. Gerade in der gegenwärtigen Situation, in der der Bedarf an Erhaltungsmaßnahmen zum Teil groß sei, dürften auf keinen Fall Erhaltungsmittel zugunsten von Aus- und Neubau umgeschichtet werden. Jeder Abgeordnete kenne in seinem Wahlkreis Straßen, die sich in einem schlechten Zustand befänden. Dem Erhalt sei in höchstem Umfang Vorrang vor Aus- und Neubau einzuräumen.

Er bitte um Auskunft, was in Abschnitt II Ziffer 1 des Beschlussvorschlags unter „Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur“ zu verstehen sei. In der Bevölkerung würden Belange wie Lärmschutz und Ähnliches immer wichtiger. Wenn solche Belange nicht mehr eingebracht werden könnten, weil diesbezügliche Maßnahmen nicht in dem Sinn verstanden würden, dass sie z. B. der Verbesserung des Verkehrsflusses dienten, läge dies nicht im Interesse seiner Fraktion.

Eine Abgeordnete der FDP/DVP merkte an, im Ausschuss bestehe Einigkeit darüber, dass der Erhalt der Landesstraßen außerordentlich wichtig sei. Würden Erhaltungsmaßnahmen verspätet vorgenommen, ergäben sich viel höhere Kosten als bei rechtzeitiger Ausführung.

Nicht zustimmen könne sie allerdings dem zweiten Teil des Beschlussvorschlags unter Abschnitt II Ziffer 1:

Aus- und Neubaumaßnahmen sind nur in dem Maße umzusetzen, wie sie für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur erforderlich sind;

Die aufgegriffene Formulierung besage im Umkehrschluss, dass bisher auch Maßnahmen umgesetzt worden seien, derer es für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur nicht bedurft hätte. Die in letzter Zeit erfolgten Maßnahmen seien für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur aber sehr wohl wichtig gewesen.

Sie erwiderte auf Einwurf des Berichterstatters, ihr sei bewusst, dass die Grünen dies anders sähen.

Die Abgeordnete fuhr zu dem von ihr zitierten Teil des Beschlussvorschlags fort, hinzu komme, dass Belange wie Umweltschutz, die manche vielleicht nicht unter Verkehrsinfrastruktur subsumierten, künftig noch bedeutender würden. So könne es beispielsweise als Ergebnis der vonseiten der Grünen massiv betriebenen Feinstaubdebatte erforderlich werden, zu einer entsprechenden Entlastung der Ortskerne Umgehungsstraßen zu bauen, die zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur möglicherweise nicht benötigt würden.

Vor diesem Hintergrund bitte sie um getrennte Abstimmung über die beiden Teile von Abschnitt II Ziffer 1 des Beschlussvorschlags (Erhalt – Aus- und Neubau).

In den letzten 20 Jahren sei die Organisation der Straßenbauverwaltung mehrfach geändert worden. Nach Ziffer 3 des Beschlussvorschlags solle der Aufbau eines Landesbetriebs Straßenwesens geprüft werden. Sie wage allerdings zu bezweifeln, ob ein Landesbetrieb notwendig sei, um die bestehenden Probleme zu beheben. Diese könnten auch durch eine andere Aufteilung der Zuständigkeiten beseitigt werden. In diesem Sinne bitte sie darum, den Aufbau eines Landesbetriebs sehr genau zu prüfen.

Den übrigen Teilen des Beschlussvorschlags – Abschnitt I sowie den Ziffern 2 und 4 von Abschnitt II – stimme sie ohne Bedenken zu.

Ein Abgeordneter der Grünen widersprach den Ausführungen des Abgeordneten der CDU und erklärte, in der Beratenden Äußerung des Rechnungshofs heiße es:

Die Deckungsfähigkeit wurde bisher meist zulasten des baulichen Erhalts genutzt. Sie ist aufzuheben, um eine echte Zweckbestimmung sicherzustellen. Damit können die Erhaltungsmittel entsprechend den Grundsätzen der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit nachvollziehbar dargestellt werden.

Bei der gegenseitigen Deckungsfähigkeit habe es sich bisher also im Kern offensichtlich um eine „Einbahnstraße“ gehandelt. Deshalb sei es wichtig, dem Antrag der Grünen zu folgen. Auch halte er es bei knappen Mitteln für ein Gebot der Rationalität, die Gelder in den Werterhalt zu lenken. So zögen neue Straßen wieder Betriebs- und Erhaltungskosten nach sich. Der Bedarf könne mit den vorhandenen Mitteln anscheinend nicht gedeckt werden.

Der Abgeordnete der SPD erwähnte, hinsichtlich der Organisation der Straßenbauverwaltung habe es in der Vergangenheit in der Tat ein Hin und Her gegeben. Auch die SPD betrachte Ziffer 3 des Beschlussvorschlags als ergebnisoffenen Prüfauftrag. Seine Fraktion sei bisher nicht der Meinung, dass die Organisation der Straßenbauverwaltung geändert werden müsse.

Ein Vertreter des Rechnungshofs wies darauf hin, an den Rechnungshof sei an sich nur eine Frage zu Abschnitt II Ziffer 1 des Beschlussvorschlags gerichtet worden. Die Formulierung dieses Punktes gehe auf einen Kompromiss zurück, den das Innenministerium vorgeschlagen habe.

Ein Vertreter des Innenministeriums trug vor, mit 100 Millionen € an Erhaltungsmitteln pro Jahr könnte die Straßenbauverwaltung nicht nur das Landesstraßennetz in seiner Substanz erhalten, sondern auch deutliche Verbesserungen erreichen. Dies sei bei der gegenwärtigen Haushaltslage nicht möglich.

Auch im Neubaubereich ließen sich im Übrigen nur die allerdringlichsten Maßnahmen umsetzen. Diese Situation werde sich in den kommenden Jahren keineswegs verbessern. Eine Reihe von Straßen insbesondere zur Erschließung des ländlichen Raums sei nicht mehr so ausgebaut, dass sie den heutigen Anforderungen und der verkehrlichen Belastung entsprächen. Deswegen bestehe in diesem Bereich nach wie vor Ausbaubedarf.

Der Bauhaushalt für Landesstraßen umfasse die drei großen Blöcke Erhaltung, Neubau und die sogenannten Ingenieurmittel. Gerade bei Letzteren sei aufgrund der gegenwärtig umzusetzenden Konjunkturprogramme und des erheblichen Personalabbaus, der in den vergangenen Jahren in der Straßenbauverwaltung stattgefunden habe, aktuell ein Ausgabestand erreicht worden, der weit über den Haushaltsansätzen liege. Daher widerspreche er dem Antrag der Grünen vehement, eine einseitige Deckungsfähigkeit zugunsten des Erhalts herzustellen. Würde diesem Antrag entsprochen, wäre die Straßenbauverwal-

zung an der einen oder anderen Stelle möglicherweise nicht mehr in der Lage, ihre Aufträge umzusetzen, da sie nicht mehr alle der vielen Ingenieurbüros, die mittlerweile für das Land tätig seien, bezahlen könnte. Für diese Büros habe das Land pro Jahr 40 bis 50 Millionen € an Sachmitteln aufzubringen. Insofern müsse die Möglichkeit bestehen, ab und zu auf einen anderen Titel zuzugreifen.

Auch könnten Bauarbeiten nicht einfach gestoppt werden, „nur“ weil das Haushaltsjahr zu Ende sei. Vielmehr flössen die Mittel ab und müssten die Rechnungen beglichen werden. Deshalb bitte er dringend darum, es bei der notwendigen Flexibilität zu belassen. Andernfalls könne die Arbeitsfähigkeit der Straßenbauverwaltung nicht mehr gewährleistet werden.

Hinsichtlich der Organisation der Straßenbauverwaltung seien immer Verbesserungen denkbar. Allerdings habe die Straßenbauverwaltung jetzt die Folgen aus der Verwaltungsstrukturreform 2005 gerade einmal bewältigt. Auch könnte sich eine Abstufung von Bundesstraßen, die in Rede stehe, auf die Struktur der Straßenbauverwaltung des Landes auswirken. In der Straßenbauverwaltung seien alle Kapazitäten dafür gebunden, die derzeitigen Rekordsätze zu realisieren. Deshalb ließen sich gegenwärtig keine zusätzlichen Ressourcen für größere Strukturuntersuchungen bereitstellen.

Der Abgeordnete der SPD erinnerte an seine Frage, was unter „Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur“ zu verstehen sei.

Der Vertreter des Innenministeriums antwortete, bevor sanierungsbedürftige alte Straßen einfach mit einer neuen Decke versehen würden, müsse geprüft werden, ob die Linienführung noch den heutigen Verkehrsverhältnissen entspreche. Manchmal sei es auch aus Umweltschutzgründen notwendig – er verweise auf das Stichwort Wasserschutzgebiete –, den gesamten Aufbau einer Straße anzugehen und dabei die Linienführung zu verbessern.

Viele Betriebe im ländlichen Raum seien darauf angewiesen, dass die Verkehre zu- und abflössen. Es bestehe dringender Ausbaubedarf, dem das Land in keiner Weise gerecht werden könne.

Der Finanzminister äußerte, ihn verärgere der geringe politische Stellenwert der Verkehrsinfrastruktur. Deshalb sei er für die deutlichen und absolut richtigen Hinweise des Rechnungshofs durchaus dankbar.

Mit dem Beschlussvorschlag unter Abschnitt II Ziffer 1 des Rechnungshofs habe er kein Problem. So sei ihm keine örtliche Maßnahme bekannt, bei der es nicht um eine Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur gegangen wäre.

Das Land habe die Erhaltungsmittel auf 50 Millionen € angehoben. Auf Aus- und Neubau sei in der Tat lange Zeit ein Anteil von bis zu 70 % der gesamten Straßenbaumittel entfallen. Nun habe die Erhaltung anteilmäßig gleichgezogen. Er sei damit zufrieden, dass zumindest dieses Niveau habe erreicht werden können.

Das Parlament habe das Recht, bei den Haushaltsberatungen, die demnächst wieder anstünden, Mittel umzuschichten und ausgabewirksame Beschlüsse zu fassen. Er bitte aber darum, dabei auch an die geplante Kreditaufnahme zu denken, die in die Milliarden gehe, und nicht nur ausgabewirksame Forderungen zu erheben, sondern auch entsprechende Deckungsvorschläge zu unterbreiten.

Ein Abgeordneter der FDP/DVP hob hervor, Neubau umfasse selbstverständlich auch Radwege und Straßen, durch die die Bevölkerung entlastet werde.

Er könnte aus seinem Wahlkreis sofort einige Straßenbauvorhaben nennen, deren Realisierung die Bevölkerung begrüßen würde. Auch erinnere er daran, dass mehrere Oberbürgermeister, die den Grünen angehörten, ständig neue Straßen, Tunnel und Brücken forderten. Dabei sei bisher nicht davon die Rede gewesen, dass dem Erhalt Vorrang vor Aus- und Neubau zukommen müsse.

Der Berichterstatter bemerkte, er habe nicht erklärt, dass die Grünen den Etatansatz für Neubau streichen wollten. Im Übrigen werde seine Fraktion bei den Haushaltsberatungen wieder beantragen, Mittel zugunsten des Erhalts umzuschichten.

Eingehend auf die Äußerungen des Vertreters des Innenministeriums fügte er an, den Eindruck, dass bei Erhaltungsmaßnahmen unwirtschaftlich vorgegangen worden sei, habe er bisher nur in begrenztem Maß gewonnen. Der Vertreter des Innenministeriums habe ausgeführt, dass bei einem Vorhaben immer abzuwägen sei, ob sich eine Erhaltungsmaßnahme gegenüber einem Neubau wirtschaftlich rechtfertigen lasse. Dies werde im einen oder anderen Fall sogar richtig sein.

Da nach Ziffer 1 von Abschnitt II des Beschlussvorschlags alle Maßnahmen möglich seien, beinhalte sie sozusagen keine Aussage. Deshalb müsse, da es alle Fraktionen für richtig hielten, dem Erhalt Vorrang vor Aus- und Neubau einzuräumen, dem Antrag der Grünen gefolgt werden, die einseitige Deckungsfähigkeit zugunsten des Erhalts herzustellen. Die Wichtigkeit dieses Schritts habe der Vertreter des Innenministeriums zu einem großen Teil durch seine Sichtweise bestätigt, dass es notwendig sei, Neubaumaßnahmen durch Zugriff auf Erhaltungsmittel planerisch zu unterstützen.

Der Abgeordnete der SPD bekräftigte, die SPD-Fraktion halte es für erforderlich, dem Antrag der Grünen zuzustimmen. Er ergänzte, die vonseiten des Innenministeriums geschilderten Probleme seien aus Sicht der vor Ort Tätigen verständlich. Doch gehe es nicht auf den Willen der SPD zurück, wie Ingenieurleistungen und Ähnliches zu verbuchen und abzurechnen seien. Im Übrigen lege er Wert auf die Feststellung, dass seine Fraktion in der Vergangenheit immer wieder auf den schlechten Zustand der Landesstraßen hingewiesen habe.

Der Präsident des Rechnungshofs legte dar, der Rechnungshof wolle mit seiner Beratenden Äußerung aufzeigen, dass es im Prinzip nur eine andere Form von Verschuldung darstelle, wenn die Verkehrsinfrastruktur über einen langen Zeitraum oder fast dauerhaft nicht in dem Maß erhalten werde, wie es notwendig sei. Allein mit der Aussage, dass für den baulichen Erhalt 100 Millionen € pro Jahr erforderlich seien, hätte es sich der Rechnungshof zu einfach gemacht. Deshalb habe sein Haus eine wertende Betrachtung vorgenommen. Danach komme dem Erhalt tendenziell Vorrang vor Aus- und Neubau zu. Diese Aussage sei in Abschnitt II Ziffer 1 des Beschlussvorschlags im Grunde enthalten.

Unter „Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur“ verstehe er auch eine gesamtheitliche Betrachtung. Der verkehrliche Wert einer Einzelmaßnahme stelle sich später in der Gesamtstruktur dar. Seiner Ansicht nach stoße wohl auf Konsens, dass Straßenbau auch alle Bestandteile umfasse, die erforderlich seien, um eine Neubaumaßnahme insgesamt zu bewältigen. Dazu zählten beispielsweise auch Lärmschutzmaßnahmen. In dieser Hinsicht müsse kein unnötiger Dissens aufgebaut werden.

Mit Abschnitt II Ziffer 1 des Beschlussvorschlags sei durchaus eine klare Weichenstellung verbunden. Diese Formulierung, die nicht ausschließlich auf den Rechnungshof zurückgehe, treffe keine Aussage darüber, ob die bisherige

Praxis im Straßenbau richtig oder falsch gewesen sei, sondern beinhalte eine wertende Differenzierung zwischen Erhalt einerseits sowie Aus- und Neubau andererseits.

Was die Frage nach der Einrichtung eines Landesbetriebs Straßenwesen angehe, so sehe der Rechnungshof seine diesbezüglichen Ausführungen nur als Denkanstoß. In Abschnitt II Ziffer 3 des Beschlussvorschlags handle es sich um einen echten Prüfauftrag, der nicht unbedingt in eine bestimmte Richtung weise.

Der Ausschussvorsitzende teilte mit, der Haushaltsgesetzgeber müsse die Landesregierung nicht ersuchen, die gegenseitige Deckungsfähigkeit aufzuheben, sondern könne dies selbst beschließen. Daher lasse sich die von den Grünen beantragte Formulierung sowohl unter Abschnitt I mit der Einleitung „Der Landtag wolle beschließen“ als auch unter Abschnitt II mit der Einleitung „Die Landesregierung zu ersuchen“ einfügen.

Der Berichterstatter erklärte sich auf Frage des Vorsitzenden mit der zuletzt genannten Variante einverstanden.

Daraufhin lehnte der Ausschuss den Änderungsantrag der Grünen mehrheitlich ab.

Sodann stimmte der Ausschuss Abschnitt I der vom Rechnungshof angeregten Beschlussempfehlung an das Plenum einstimmig zu.

Abschnitt II Ziffer 1 Teil 1 (Erhalt) wurde einstimmig zugestimmt.

Abschnitt II Ziffer 1 Teil 2 (Aus- und Neubau) wurde bei einer Gegenstimme mehrheitlich gebilligt.

Den Ziffern 2 bis 4 von Abschnitt II schließlich stimmte der Ausschuss in gemeinsamer Abstimmung einstimmig zu.

16. 12. 2009

Werner Wölfle

Anlage

**Empfehlung
des Innenausschusses
an den Finanzausschuss**

**zu TOP 6
FinA 54./03. 12. 2009**

**zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 22. Oktober 2009
– Drucksache 14/5300**

**Beratende Äußerung zu Ansätzen für ein optimiertes
Erhaltungsmanagement bei Landesstraßen**

Empfehlung

Der Landtag wolle beschließen:

I.

Von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 22. Oktober 2009 – Drucksache 14/5300 – Kenntnis zu nehmen.

II.

Die Landesregierung zu ersuchen,

1. den Erhalt der Landesstraßen zu stärken; Aus- und Neubaumaßnahmen sind nur in dem Maße umzusetzen, wie sie für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur erforderlich sind;
2. betriebswirtschaftliche Instrumente – neben fachlichen Aspekten – als weitere Entscheidungshilfe bei Erhaltungsmaßnahmen heranzuziehen;
3. zu prüfen, ob mittelfristig ein Landesbetrieb Straßenwesen aufgebaut werden kann;
4. dem Landtag über das Veranlasste bis 31. Dezember 2010 zu berichten.

02. 12. 2009

Der Berichterstatter:

Klaus Herrmann

Der Vorsitzende:

Walter Heiler

Bericht

Der Innenausschuss beriet die Mitteilung des Rechnungshofs vom 22. Oktober 2009, Drucksache 14/5300, in seiner 36. Sitzung am 2. Dezember 2009 vorberatend für den Finanzausschuss.

Der Ausschussvorsitzende teilte eingangs mit, da die vorliegende Beratende Äußerung bereits am Folgetag im federführenden Finanzausschuss behandelt werde, sei mündliche Berichterstattung erforderlich.

Ferner rief er in Erinnerung, dass den Ausschussmitgliedern eine Anregung des Rechnungshofs für eine Beschlussempfehlung des Finanzausschusses zugegangen sei (*Anlage*).

Eine Abgeordnete der CDU brachte vor, die CDU-Fraktion unterstütze die vorliegende Beratende Äußerung des Rechnungshofs in vollem Umfang. Auch ihre Fraktion sei der Auffassung, dass mehr Mittel für den Erhalt der Landesstraßen bereitgestellt werden sollten und dass mittelfristig geplant werden sollte, einen Landesbetrieb Straßenwesen aufzubauen. Die vorliegende Anregung des Rechnungshofs für eine Beschlussempfehlung des Finanzausschusses finde die Zustimmung ihrer Fraktion.

Ein Abgeordneter der SPD entgegnete, die CDU-Fraktion sei bereits 50 Jahre lang Regierungsfraktion, sodass sie die von der CDU-Abgeordneten formulierten Ziele längst hätte umsetzen können. Dass das Regierungshandeln in der Vergangenheit anders ausgesehen habe, sei die Ursache für den derzeitigen Zustand der Landesstraßen. Die SPD-Fraktion teile die vorliegende Beratende Äußerung des Rechnungshofs vollinhaltlich.

Hinsichtlich des Erhalts der Landesstraßen interessiere ihn, wie die Landesregierung in Zukunft vorzugehen beabsichtige. Denn das bereitgestellte Geld reiche nach wie vor nicht einmal für die notwendigsten Arbeiten, ganz zu schweigen von wünschenswerten Vorhaben. Auch von der CDU-Abgeordneten habe er nicht gehört, wie die Regierungsfractionen und die Landesregierung die Finanzierungslücke schließen wollten.

Zum Vorschlag des Rechnungshofs, zu prüfen, ob mittelfristig ein Landesbetrieb Straßenwesen aufgebaut werden könne, führte er aus, ein früherer Landesverkehrsminister habe die Zahl der Straßenbauämter drastisch reduziert, was als großer Erfolg dargestellt worden sei. Kurze Zeit später habe der baden-württembergische Ministerpräsident erklärt, die Zahl der Straßenbauämter müsse sinnvollerweise auf 45 erhöht werden, und nunmehr seien die Koalitionsfraktionen offenbar offen für einen Landesbetrieb Straßenwesen. Ein solcher werde von seiner Fraktion durchaus für sinnvoll gehalten, doch könne er die in der Vergangenheit praktizierte Vorgehensweise hinsichtlich der Straßenbauämter im Land in keiner Weise nachvollziehen. Ihn interessiere in diesem Zusammenhang, wann mit einer Umsetzung gerechnet werden könne.

Die Abgeordnete der CDU warf ein, in Baden-Württemberg habe es auch einmal eine große Koalition gegeben, doch gerade in dieser Zeit sei für den Erhalt der Landesstraßen am wenigsten ausgegeben worden. Sie wolle die Verantwortung der CDU-Fraktion nicht kleinreden, doch eine gewisse Mitverantwortung für die derzeitige Situation treffe auch die SPD-Fraktion. Im Übrigen ließen die begrenzten Finanzmittel des Landes leider nicht zu, so viel Geld wie gewünscht in den Landesstraßenbau zu stecken, was auch die CDU-Fraktion gern wollte. Es passe nicht zusammen, dass sich die SPD der Einführung einer Pkw-Maut verweigere, was Finanzmittel sichern und verstetigen könnte, und gleichzeitig den schlechten Straßenzustand kritisiere und im Übrigen auch einen unzureichenden Neubau von Straßen kritisiere. Sie

bitte die Abgeordneten der SPD-Fraktion, einen konstruktiven Beitrag zu liefern, mehr Geld für den Landesstraßenbau zu erhalten. Ein großer Erfolg wäre es im Übrigen bereits, wenn künftig die Planungsmittel, die das Land derzeit für den Bundesfernstraßenbau zur Verfügung stelle, für den Landesstraßenbau zur Verfügung gestellt würden.

Ein Abgeordneter der Grünen betonte, seine Fraktion trage für den in der Tat nicht befriedigenden Zustand der Landesstraßen keine Verantwortung. Seine Fraktion plädiere dafür, statt immer wieder neue Straßen zu bauen, das Geld besser in die Erhaltung des bestehenden Straßennetzes zu stecken. Deshalb unterstütze seine Fraktion die Empfehlung des Rechnungshofs in Ziffer 9 – Schlussbemerkung – der vorliegenden Beratenden Äußerung, die gegenseitige Deckungsfähigkeit im Staatshaushaltsplan zwischen Aus- und Neubau sowie Erhalt in eine einseitige Deckungsfähigkeit zugunsten des Erhalts zu ändern. Er werde diesen Vorschlag daher zu gegebener Zeit zum Antrag erheben, damit darüber abgestimmt werden könne; denn die vorliegende Empfehlung des Rechnungshofs für eine Beschlussempfehlung des Finanzausschusses gehe ihm nicht weit genug. Im Übrigen sei der Vorschlag, einen Landesbetrieb Straßenwesen zu gründen, zwar sicher interessant, lenke jedoch von der Notwendigkeit ab, bereits derzeit verstärkt Neubaumittel für den Erhalt von Landesstraßen zu verwenden.

Ein Abgeordneter der FDP/DVP merkte an, leider habe es an der notwendigen Zeit gemangelt, sich fraktionsintern über die vom Rechnungshof aufgegriffene Thematik auszutauschen. Er werde sich daher bei allen Abstimmungen der Stimme enthalten.

Der Staatssekretär im Innenministerium äußerte, wenn nicht nur Informationen über den Zustand von Landesstraßen und Bundesstraßen in Baden-Württemberg eine Rolle spielten, sondern ein bundesweiter Vergleich angestellt würde, würde schnell deutlich, dass der Straßenzustand auch in den Ländern, in denen die SPD seit langer Zeit in Regierungsverantwortung stehe, zu wünschen übrig lasse, es sich also nicht um ein baden-württembergisches Problem handle und das Herstellen eines Zusammenhangs zwischen CDU-Regierung und Straßenzustand unangebracht sei. Vielmehr sei es so, dass in allen Bundesländern das erforderliche Geld fehle, um im notwendigen Umfang Straßenbau zu betreiben. Baden-Württemberg gehe mit diesem Problem im Übrigen insofern offensiv um, als es die Bewertung des Zustands aller Landesstraßen offenlege. Er plädiere dafür, sachlich nach Wegen zu suchen, um die vorhandenen Mittel so effektiv wie möglich einzusetzen zu können.

Anschließend führte er aus, der Erhaltungszustand lasse sich in der Tat durch eine Mittelverschiebung von Neubaumaßnahmen zu Erhaltungsmaßnahmen verbessern. Doch bei einer solchen Entscheidung würden nicht nur CDU-Bürgermeister, sondern auch beispielsweise den Grünen angehörende Bürgermeister und Oberbürgermeister auf die Dringlichkeit des Baus von Umgehungsstraßen drängen. Er weise in diesem Zusammenhang darauf hin, dass das derzeit teuerste Landesstraßenbauprojekt der Branichtunnel in Schriesheim sei und Schriesheim einen grünen Bürgermeister habe.

Die Landesregierung habe große Anstrengungen unternommen, um möglichst viele Erhaltungsmittel für den Landesstraßenbau bereitzustellen, und der Erfolg sei in der Abbildung 1 der Beratenden Äußerung auf Seite 5 der Drucksache sichtbar. Durch das Konjunkturprogramm erfolge sogar eine Steigerung auf 90 Millionen €.

Der Vorschlag, die gegenseitige Deckungsfähigkeit im Staatshaushaltsplan zwischen Aus- und Neubau sowie Erhalt in eine einseitige Deckungsfähigkeit zugunsten des Erhalts zu ändern, klinge gut. Er gebe jedoch zu bedenken,

dass beim Landesstraßenbau, wo ständig zig zum Teil langwierige Projekte parallel abgearbeitet würden, nicht nach Haushaltsjahren kalkuliert werden könne. Im Übrigen könne es auch witterungsbedingt dazu kommen, dass bestimmte Projekte schneller als planmäßig abgeschlossen werden könnten, während es bei anderen beispielsweise durch Schwierigkeiten beim Grunderwerb zu Verzögerungen kommen könne. Deshalb sei auch eine gewisse Flexibilität hinsichtlich der Verwendung der Haushaltsmittel notwendig. Es würde sich allenfalls der Finanzminister freuen, wenn im Titel für Erhaltungsmaßnahmen Restmittel verblieben, die nicht bestimmungsgemäß ausgegeben werden könnten, aber wegen fehlender Deckungsfähigkeit auch nicht Neubaumaßnahmen zugute kommen könnten.

Die einzige Möglichkeit, um die in der Tat nicht befriedigende Situation hinsichtlich des Erhaltungszustands der Landesstraßen zu verbessern, sei eine Aufstockung der Erhaltungsmittel, und dies sei geschehen. Er sehe sich in diesen Bemühungen durch die vorliegende Beratende Äußerung des Rechnungshofs bestätigt.

Zum Thema „Entwicklung der Landesstraßenbauverwaltung“ führte er aus, die Straßenbauverwaltung habe in der Tat mehrere Umstrukturierungen durchlaufen. Im Rahmen der Föderalismusreform sei zudem auch darüber diskutiert worden, ob der Bund eventuell zwischen 20 und 100 % der Bundesstraßen herabstufte und in die Verantwortung der Länder übergebe, und diese Gespräche seien noch nicht abgeschlossen. Eine solche Herabstufung würde die Landesstraßenbauverwaltung jedoch vor weitere Herausforderungen stellen. Deshalb bleibe auch die zukünftige Ausgestaltung der Landesstraßenbauverwaltung in der Diskussion. Nicht zu unterschätzen sei auch der Ausgang der Diskussion über eine Pkw-Maut mit einer Vignettenlösung auf die Straßenbauverwaltung. Er plädiere daher dafür, zunächst diese beiden derzeit auf Bundesebene offenen Fragen zu klären und erst dann die Landesstraßenbauverwaltung den geänderten Gegebenheiten anzupassen, beispielsweise in Richtung Eigenbetrieb, der durchaus Vorteile hätte.

Ein Vertreter des Rechnungshofs äußerte, der vorliegenden Beratenden Äußerung sei ein intensives Prüfprogramm vorausgegangen, währenddessen der Rechnungshof intensiv mit der Verwaltung in einer Diskussion gewesen sei, woraus der Rechnungshof gelernt und Rückschlüsse gezogen habe. Ziel sei es gewesen, der Verwaltung und dem Parlament Hilfsinstrumente aufzuzeigen, wie das Defizit im Erhalt der Landesstraßen transparent gemacht werden könnte. Denn es sei extrem wichtig, dass der Staat wisse, welches Anlagevermögen Straße in welchem Volumen vorhanden sei und was aufgewandt werden müsse, um dieses Anlagevermögen zu erhalten. Der Rechnungshof habe aufgezeigt, wie dabei vorgegangen werden könnte, befürchte jedoch Nachteile, wenn bis zum Jahr 2015 mit der Erfassung der Werte abgewartet würde. In diesem Fall wäre ein schnell vorliegendes Ergebnis, das später korrigiert werde, wesentlich sinnvoller als eine lange Wartezeit bis zu einem Ergebnis; denn aus dem Wert lasse sich ableiten, welche Investitionen jährlich notwendig seien, um den Straßenerhalt zu gewährleisten. Der vom Rechnungshof genannte Betrag von 100 Millionen € jährlich sei als Richtgröße zu verstehen, die auch aus den Ausgaben der vergangenen Jahre heraus ermittelt worden sei.

In den Neunzigerjahren habe es einen sehr starken Fluss von Mitteln, die für den Bauunterhalt etatisiert gewesen seien, in den Neubau von Landesstraßen gegeben, und gleichzeitig sei der Werteverzehr sehr groß gewesen. Ab dem Jahr 2000 seien umgekehrt Neubaumittel in den Bauunterhalt geflossen, was zu einem Rückgang des Werteverzehrs bei den Landesstraßen auf rund null geführt habe. Daraus resultiere im Übrigen der bereits erwähnte Vorschlag des Rechnungshofs, die gegenseitige Deckungsfähigkeit im Staatshaushalts-

plan zwischen Aus- und Neubau sowie Erhalt in eine einseitige Deckungsfähigkeit zugunsten des Erhalts zu ändern.

Er prognostiziere, dass die in den Jahren 2009 und 2010 nochmals erhöhten Mittel für den Erhalt der Landesstraßen der Qualität der Landesstraßen merklich zugute kämen, und er sei gespannt darauf, ob diese positive Entwicklung, dass die Mittel im Schnitt wieder auf 100 Millionen € pro Jahr gestiegen seien, im Jahr 2011 fortgesetzt werde oder ob mit der Folge, den Werteverzehr wieder ansteigen zu lassen, wieder gekürzt werde. Um einem Werteverzehr entgegenzuwirken, schlage der Rechnungshof vor, neben fachtechnischen Methoden auch betriebswirtschaftliche Methoden zu nutzen. Dann werde der Landtag regelmäßig informiert und habe die Möglichkeit, bei den Haushaltsplanberatungen entsprechend zu reagieren.

Abschließend stellte er klar, dem Rechnungshof gehe es nicht darum, jemanden für den Zustand der Landesstraßen verantwortlich zu machen, sondern vielmehr darum, Politik und Verwaltung Hilfen an die Hand zu geben, um das Problem schlechter Landesstraßen beseitigen zu können.

Ein Abgeordneter der SPD merkte an, er würde sich wünschen, dass die Landesregierung die Hilfestellungen der SPD-Fraktion mit zum Teil ähnlichem Inhalt wie die vorliegenden Beratende Äußerung des Rechnungshofs künftig in ähnlicher Weise anzunehmen bereit sei wie die Beratende Äußerung des Rechnungshofs. Die Situation der Landesstraßen in Rheinland-Pfalz und in allen anderen Bundesländern liege im Übrigen nicht in der Verantwortung des Landtags von Baden-Württemberg; vielmehr müsse in Baden-Württemberg unabhängig von anderen Bundesländern auf ein möglichst gutes Straßennetz hingearbeitet werden. Wenn der politische Wille vorhanden sei, Landesstraßenbaumittel im erforderlichen Umfang bereitzustellen, sei dies auch möglich, wie die Mittelzuweisungen in den Jahren 2009 und 2010 zeigten. Doch an diesem politischen Willen habe es der CDU-Fraktion in der Vergangenheit aus Sicht der Antragsteller gemangelt. Er hoffe, dass die Landesregierung aus der Vergangenheit lerne und die in den Jahren 2009 und 2010 bereitgestellten Mittel verstetige, und dafür trügen die Landesregierung und die Regierungsfractionen die Verantwortung. Die Mittelerhöhungen, die seine Fraktion in der Vergangenheit beantragt habe, seien im Übrigen immer gegenfinanziert gewesen.

Der Abgeordnete der Grünen erhob die in Ziffer 9 – Schlussbemerkung – der Beratenden Äußerung des Rechnungshofs enthaltene Empfehlung,

dass die gegenseitige Deckungsfähigkeit im Staatshaushaltsplan zwischen Aus- und Neubau sowie Erhalt in eine einseitige Deckungsfähigkeit zugunsten des Erhalts geändert wird,

zum Antrag und bat um Abstimmung.

Dieser Antrag wurde gegen zwei Stimmen bei einer Stimmenthaltung mit allen übrigen Stimmen abgelehnt.

Der Ausschuss beschloss als Empfehlung an den federführenden Finanzausschuss mit 15 : 2 Stimmen bei einer Stimmenthaltung, dem Landtag zu empfehlen, der Empfehlung des Rechnungshofs für eine Beschlussempfehlung des Finanzausschusses (*Anlage*) zuzustimmen.

15. 12. 2009

Klaus Herrmann

Anlage

**Rechnungshof
Baden-Württemberg**

**Beratende Äußerung
Landesstraßen**

**Anregung
für eine Beschlussempfehlung
des Finanzausschusses**

**zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 22. Oktober 2009
– Drucksache 14/5300**

**Beratende Äußerung zu Ansätzen für ein optimiertes
Erhaltungsmanagement bei Landesstraßen**

Der Landtag wolle beschließen:

- I. Von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 22. Oktober 2009 – Drucksache 14/5300 – Kenntnis zu nehmen.
- II. Die Landesregierung zu ersuchen,
 1. den Erhalt der Landesstraßen zu stärken; Aus- und Neubaumaßnahmen sind nur in dem Maße umzusetzen, wie sie für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur erforderlich sind;
 2. betriebswirtschaftliche Instrumente – neben fachlichen Aspekten – als weitere Entscheidungshilfe bei Erhaltungsmaßnahmen heranzuziehen;
 3. zu prüfen, ob mittelfristig ein Landesbetrieb Straßenwesen aufgebaut werden kann;
 4. dem Landtag über das Veranlasste bis 31. Dezember 2010 zu berichten.

27. 11. 2009

Kunz Berberich