

Antrag

der Fraktion der SPD

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Finanzen

Investitionen in die Infrastruktur des Landes zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Mit einem Investitionsprogramm den hohen Ansprüchen auch Taten folgen lassen!

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen,

I. zu berichten,

1. wie sie den Zustand des Anlagevermögens des Landes, insbesondere den Zustand der Landesstraßen sowie der Landesliegenschaften, derzeit einschätzt;
2. wie hoch die tatsächlichen (Brutto-)Investitionen des Landes in den Unterhalt, die Sanierung und den Neubau von Landesstraßen sowie von Landesliegenschaften jeweils in den einzelnen Jahren zwischen 2002 und 2017 waren (Gruppierungsnummer 517 zuzüglich Hauptgruppe 7);
3. wie hoch sie die kalkulatorischen Abschreibungen, also den jährlichen Werteverlust, auf das Landesstraßen- und das Landesliegenschaftsvermögen beziffert;
4. wie hoch demzufolge die Nettoinvestitionen des Landes in Landesstraßen und Landesliegenschaften jeweils jährlich zwischen 2002 und 2017 ausgefallen sind;
5. wie hoch die gesamten Ausgabeermächtigungen für die unter Ziffer 3 genannten Zwecke sind, die der Landesregierung in 2018 bzw. in 2019 zur Verfügung stehen, bestehend aus den normalen Haushaltsansätzen im beschlossenen Haushaltsplan, den Mitteln in der Sanierungsrücklage sowie den potenziellen Ausgaberesten aus dem Jahr 2017 (Gesamtsollansätze abzüglich Istwerte 2017);

II. ein Programm vorzulegen, mit dem die tatsächlichen Nettoinvestitionen der öffentlichen Hand in die Infrastruktur des Landes über den Zeitraum eines Doppelhaushalts auf über eine Mrd. Euro erhöht werden können.

30. 01. 2018

Stoch, Gall, Hofelich
und Fraktion

Begründung

Öffentliche Investitionen haben erheblichen Einfluss auf das Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft. Aufgrund fehlender öffentlicher Investitionen in der Zeit zwischen 2000 und 2012 sind deshalb die Chancen auf einen hohen Wohlstand auch in der Zukunft gesunken. Die öffentliche Investitionsquote, also der Anteil der Investitionen von Land und Kommunen am Bruttoinlandsprodukt lag im Jahr 2000 noch bei rd. 1,6 Prozent. Dieser Wert ist bis 2012 auf 1,1 Prozent gesunken. Dass im öffentlichen Sektor Baden-Württembergs also über längere Zeit relativ wenig investiert wurde, ist bedenklich. Wichtig ist dabei, dass rund drei Viertel aller öffentlichen Investitionen in Baden-Württemberg von den Kommunen getätigt werden. Die SPD hat in ihrer Regierungsverantwortung auch mit ihrer kommunalfreundlichen Politik dafür gesorgt, dass die öffentlichen Investitionen wieder ansteigen. Sie sind von rd. fünf Mrd. Euro in 2011 auf fast 7,5 Mrd. Euro in 2016, und damit auf über 1,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) angestiegen.

Die Antragsteller halten es für erforderlich, den vom Landtag mit seinem Beschluss zum Doppelhaushalt 2018/2019 formulierten hohen Anspruch bei den Investitionen des Landes (jährlich mindestens zwei Mrd. Euro brutto in 2018 und 2019) auch in der Wirklichkeit bestmöglich umzusetzen. Eine realistische und gleichzeitig ambitionierte Zielvorgabe wären tatsächliche Nettoinvestitionen von einer Mrd. Euro innerhalb der zwei Jahre des Doppelhaushaltsplans. Brutto entspräche dies einer Gesamtsumme von mind. 2,7 Mrd. Euro bzw. 1,35 Mrd. Euro pro Jahr. Das entspräche einem Anstieg der Investitionstätigkeit des Landes von mindestens 50 Prozent. Die Landesregierung soll mit dem beantragten Programm darlegen, mit welchen personellen und organisatorischen Mitteln dieses Ziel erreicht werden kann. Am Geld scheitert es ja wie beschrieben nicht.

Stellungnahme*)

Mit Schreiben vom 26. Februar 2018 Nr. 2-3941.21/50/1 nimmt das Ministerium für Finanzen (FM) im Einvernehmen mit dem Verkehrsministerium (VM) zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen,
I. zu berichten,*

I. wie sie den Zustand des Anlagevermögens des Landes, insbesondere den Zustand der Landesstraßen sowie der Landesliegenschaften, derzeit einschätzt;

Zu I. 1.:

Nach der Eröffnungsvermögensrechnung des Landes gliedert sich das Sachanlagevermögen auf den Stichtag 1. Januar 2017 wie folgt:

*) Nach Ablauf der Drei-Wochen-Frist eingegangen.

• Grundstücke	6.916,63 Mio. EUR
• Gebäude	7.557,24 Mio. EUR
• Infrastrukturvermögen	13.406,89 Mio. EUR
• Naturgüter	5.299,79 Mio. EUR
• Kulturgüter	5.790,42 Mio. EUR
• Techn. Anlagen, Maschinen usw.	451,78 Mio. EUR
• Anlagen im Bau	1.337,85 Mio. EUR

Landesliegenschaften

Die dem Geschäftsbereich des FM zugeordneten baulichen Anlagen weisen einen erheblichen Handlungsbedarf bzgl. der baulichen Sanierung und Modernisierung des Bestands auf. Neben der Bereitstellung der Haushaltsmittel für den regelmäßigen Sanierungsbedarf gilt es auch den in den zurückliegenden Jahren bzw. Jahrzehnten aufgelaufenen Sanierungs- und Modernisierungsstau sukzessive abzubauen.

Landesstraßen

Der Zustand der Landesstraßen wird alle vier Jahre durch eine Zustandserfassung und -bewertung (ZEB) beurteilt. Die zuletzt im Jahr 2016 durchgeführte ZEB hat einen Gesamtzustandswert für die Landesstraßen von 3,4 (Notenskala Fahrbahn 1,0 bis 5,0) ergeben. Dieser Wert zeigt insgesamt eine Zustandsverbesserung der Landesstraßen. Bei der vorhergehenden ZEB im Jahr 2012 wurde ein Gesamtzustandswert von 3,5 ermittelt.

2. wie hoch die tatsächlichen (Brutto-)Investitionen des Landes in den Unterhalt, die Sanierung und den Neubau von Landesstraßen sowie von Landesliegenschaften jeweils in den einzelnen Jahren zwischen 2002 und 2017 waren (Gruppierungsnummer 517 zuzüglich Hauptgruppe 7);

Zu I. 2.:

Es wird im Folgenden davon ausgegangen, dass mit den tatsächlichen (Brutto-)Investitionen die Bauausgaben für Unterhalt, Sanierung und Neubau (Gruppierungsnummer 519 zuzüglich Hauptgruppe 7) gemeint sind.

Landesliegenschaften

Im Folgenden werden die Bauausgaben für die dem Geschäftsbereich des FM zugeordneten baulichen Anlagen ab 2002 auf volle Mio. EUR gerundet dargestellt (ohne Universitätsklinika):

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
453	409	351	339	369	340	398	439
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
530	626	464	474	566	627	703	709

Landesstraßen

Die Ausgaben des Landes in die Erhaltung sowie den Aus- und Neubau von Landesstraßen seit 2002 stellen sich folgendermaßen dar (auf volle Mio. EUR gerundet):

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
114	117	94	86	89	99	106	144

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
124	135	96	123	133	160	145	146

Der grundständige Sanierungsbedarf, der in nachfolgender Ziffer 3 verwendet wird, bezieht sich nur auf Erhalt sowie Aus- und Neubau. Aus Konsistenzgründen mit der Darstellung im Hochbau wird daher lediglich die Summe der Ausgaben für Erhalt sowie Aus- und Neubau dargestellt. Ausgaben für den Straßenunterhalt (Reinigung usw.) sind damit nicht enthalten.

3. wie hoch sie die kalkulatorischen Abschreibungen, also den jährlichen Werteverlust, auf das Landesstraßen- und das Landesliegenschaftsvermögen beziffert;

Zu I. 3.:

Landesliegenschaften

Im Zusammenhang mit der Einbringung und Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktion der SPD zur Änderung der Landeshaushaltsordnung (Drucksache 16/2861) wurde der Begriff der „kalkulierten Abschreibung“ mit Verweis auf den Bericht der Landesregierung zum Kassensturz (Drucksache 15/155) als grundständiger Mittelbedarf, der sich aus der regelmäßigen Instandhaltung und dem rechnerischen Wertverlust zusammensetzt, beschrieben. Dieser auf der Grundlage immobilienwirtschaftlicher Kennwerte rechnerisch ermittelte grundständige Mittelbedarf beträgt für die dem Geschäftsbereich des FM zugeordneten baulichen Anlagen aktuell rd. 850 Mio. EUR pro Jahr (ohne Universitätsklinika). Das Rechenmodell wurde im Jahr 2016 überarbeitet und aktualisiert. Der Berechnung liegen aktuell ein SV-Versicherungswert für die landeseigenen Gebäude in Höhe von rd. 25 Mrd. EUR und ein Herstellungswert der sonstigen baulichen Anlagen in Höhe von rd. 2,6 Mrd. EUR zugrunde.

Für die regelmäßige Instandhaltung errechnet sich daraus bei 1 bis 1,5 % der Herstellungskosten ein Mittelbedarf in Höhe von rd. 350 Mio. EUR pro Jahr. Für die Investitionen, die nach Ablauf der durchschnittlichen wirtschaftlichen Gesamtnutzungsdauer von 50 bis 65 Jahren notwendig werden, errechnet sich ein weiterer Mittelbedarf in Höhe von rd. 485 Mio. EUR pro Jahr. Für Anmietungen ergibt sich aus Erfahrungswerten vorangegangener Jahre zusätzlich ein durchschnittlicher Mittelbedarf von rd. 15 Mio. EUR pro Jahr. In der Summe ergeben die drei Kostenblöcke einen grundständigen Mittelbedarf in Höhe von rd. 850 Mio. EUR pro Jahr. Der Sachverhalt wurde im Zuge der Behandlung des Gesetzentwurfs der Fraktion der SPD zur Landeshaushaltsordnung im Ausschuss für Finanzen am 1. Dezember 2017 erläutert (Drucksache 16/3101).

Landesstraßen

Im Bereich des Straßenbaus hat der Rechnungshof Baden-Württemberg (RH) im Jahr 2009 festgestellt, dass sich der Zustand vieler Landesstraßen in den letzten Jahren kontinuierlich verschlechtert hat. Nach Auffassung des RH müssten die Mittel für den Erhalt der Landesstraßen auf 100 Mio. EUR pro Jahr erhöht werden, damit das Straßennetz bedarfsgerecht instand gehalten und langfristig wieder ein besseres Zustandsniveau erreicht werden kann. Dieser Betrag wurde auch im Kassensturzbericht (Drs. 15/155) als grundständiger Mittelbedarf im Bereich der

Landesstraßen von der Landesregierung anerkannt. Der Mittelbedarf für die Erhaltung der Landesstraßen und der Brücken mit dem Ziel einer nennenswerten Substanzverbesserung hat sich nach Auffassung des Verkehrsministeriums seit 2009 auf eine Größenordnung von 140 Mio. Euro jährlich erhöht. Dieser Mittelbedarf wurde dementsprechend auch in der Mittelfristigen Finanzplanung ab 2020 zugrunde gelegt. Für 2018/19 steht darüber hinausgehend sogar eine Ausgabeermächtigung von 155 Mio. Euro zur schnelleren Zustandsverbesserung zur Verfügung.

Anmerkung zur Vermögensrechnung

In der Vermögensrechnung des Landes werden der bilanzielle Wert des Landesvermögens ausgewiesen und künftig die jährlichen Abschreibungsraten abgebildet. Die planmäßige Abschreibung der dem Geschäftsbereich des Finanzministeriums zugeordneten baulichen Anlagen lässt sich bereits heute aus der Anlagenbuchhaltung ermitteln. Sie belief sich im Jahr 2017 auf rund 320 Mio. EUR (ohne Universitätsklinik).

Der Wert des Verkehrsinfrastrukturvermögens wurde erst anlässlich der Vermögensrechnung auf den 1. Januar 2017 durch das VM ermittelt und wird derzeit in der Anlagenbuchhaltung erfasst. Aus diesem Grund liegen bisher noch keine planmäßigen Abschreibungen vor. Diese werden erstmals in der Vermögensrechnung auf den 31. Dezember 2017 ausgewiesen.

Diese Abschreibungsbeträge bilden allerdings nicht die Instandhaltungsaufwendungen sondern nur den bilanziellen Wertverlust ab.

4. wie hoch demzufolge die Nettoinvestitionen des Landes in Landesstraßen und Landesliegenschaften jeweils jährlich zwischen 2002 und 2017 ausgefallen sind;

Zu I. 4.:

Landesliegenschaften

Im Folgenden werden die Bauausgaben für Sanierung, Modernisierung und Neubau aus Ziff. 2 abzüglich des in Ziff. 3 dargestellten Wertes für den grundständigen Mittelbedarf in Höhe von 850 Mio. EUR dargestellt. Dabei wird näherungsweise davon ausgegangen, dass sich der grundständige Mittelbedarf in den Vorjahren in einer ähnlichen Größenordnung bewegt hat (gerundet auf volle Mio. EUR)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
-397	-441	-499	-511	-481	-510	-452	-411

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
-320	-224	-386	-376	-284	-223	-147	-141

Der holzschnittartige Vergleich zwischen dem modellhaft ermittelten grundständigen Mittelbedarf und den tatsächlichen Bauausgaben lässt erkennen, dass in den zurückliegenden Jahren insbesondere in der Zeit vor 2009 eine Sanierungs- und Investitionslücke entstanden ist. Seit dem 4. Nachtrag zum Staatshaushaltsplan 2011 wurden mit zusätzlichen Bauprogrammen die finanzpolitischen und logistischen Möglichkeiten ausgeschöpft, um mit gezielten Investitionen in den landeseigenen Gebäudebestand diese Lücke zu verringern. Mit den finanziellen Anstrengungen im Staatshaushaltsplan 2018/19 und einer Verstetigung der Mittel in den Folgejahren sollte es gelingen, die rechnerische Sanierungs- und Investitionslücke mittelfristig zu schließen.

Landesstraßen

Geht man von einem grundständigen Mittelbedarf von jährlich rund 100 Mio. EUR bzw. 140 Mio. EUR ab dem Jahr 2016 im Bereich der Landesstraßen aus (vgl. Ziff. 3), dann ergeben sich folgende groben Schätzwerte für die Nettoinvestitionen ab 2002 (gerundet auf volle Mio. EUR):

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
14	17	-6	-14	-11	-1	6	44

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
24	35	-4	23	33	60	5	6

5. wie hoch die gesamten Ausgabenermächtigungen für die unter 3 genannten Zwecke sind, die der Landesregierung in 2018 bzw. in 2019 zur Verfügung stehen, bestehend aus den normalen Haushaltsansätzen im beschlossenen Haushaltsplan, den Mitteln in der Sanierungsrücklage sowie den potenziellen Ausgaberesten aus dem Jahr 2017 (Gesamtsollansätze abzüglich Istwerte 2017);

Zu I. 5.:

Landesliegenschaften

Für die Landesliegenschaften sind im Kapitel 1208 (Staatlicher Hochbau) des Staatshaushaltsplans 2018/19 Haushaltsansätze für Ausgaben in den Unterhalt, die Sanierung und den Neubau in Höhe von 700,1 Mio. EUR in 2018 und 725,1 Mio. EUR in 2019 etatisiert. Das Ausgabesoll kann sich im Laufe des jeweiligen Haushaltsjahres aufgrund von Beiträgen der Europäischen Union, des Bundes, der Gemeinden, Dritter oder Zuführungen aus Rücklagen und dem Allgemeinen Grundstock in Abhängigkeit davon ob die jeweilige Baumaßnahme mit Drittmitteln finanziert wird und wann diese im Landeshaushalt vereinnahmt werden können, erhöhen.

Für die im Staatshaushaltsplan 2018/19 neu aufgenommenen Maßnahmen für landeseigene Gebäude sind Zuführungen an die Rücklage für Maßnahmen im Sinne des § 1 Abs. 3 der VO zu § 18 LHO in Höhe von insgesamt 213,6 Mio. EUR in 2018 und 700,0 Mio. EUR in 2019 vorgesehen.

Für die in den Staatshaushaltsplänen 2015/16 und Staatshaushaltsplänen 2017 aufgenommene Maßnahmen sind zum 01.01.2018 in der Rücklage für Maßnahmen im Sinne des § 1 Abs. 3 der VO zu § 18 LHO noch Mittel in Höhe von insgesamt 114,56 Mio. EUR verfügbar.

Aufgrund der noch ausstehenden Rechnungslegung für das Haushaltsjahr 2017 und der umfangreichen Arbeiten zur Ermittlung der Ausgabereste im Kapitel 1208 können zum jetzigen Zeitpunkt noch keine abschließenden Angaben zu potenziellen Ausgaberesten aus dem Jahr 2017 getroffen werden. Nach einer ersten vorläufigen Schätzung können sich die Ausgabereste in einer dem Vorjahr vergleichbaren Größenordnung (2016: 226,1 Mio. EUR) bewegen.

Mit den zur Verfügung stehenden Ausgabenermächtigungen wird für den Staatlichen Hochbau ein Ausgabevolumen in Höhe von rd. 1 Milliarde Euro pro Jahr ermöglicht. Ausgabenermächtigungen für Hochschulkliniken im Einzelplan 14 sind hierbei nicht berücksichtigt.

Landesstraßen

Im Staatshaushaltsplan 2018/19 stehen Ausgabenermächtigung für Erhaltung in Höhe von insgesamt 155 Mio. Euro p. a. zur Verfügung, davon entfallen 75 Mio. Euro auf die Entnahme aus der Rücklage für Maßnahmen im Sinne des § 1 Abs. 3 der VO zu § 18 LHO (Kap. 1212 Tit. 359 05). Für den Bereich Aus- und Neubau im Straßenbau stehen 48,5 Mio. Euro p. a. zur Verfügung. Insgesamt ergibt sich damit eine Ausgabenermächtigung i. H. v. 203,5 Mio. Euro p. a.

Im Kapitel 1212 (Sammelansätze der Allgemeinen Finanzverwaltung) sind beim Titel 359 05 (Entnahmen aus der Rücklage für Maßnahmen im Sinne des § 1 Abs. 3 der VO zu § 18 LHO) für die Sanierung und Erhaltung von Landesstraßen und Brücken, einschließlich Planung und Bauüberwachung insgesamt je 100,0 Mio. für 2018 und 2019 etatisiert. Das Verhältnis Erhaltung zu Planung ist dabei 75,0 Mio. Euro zu 25,0 Mio. Euro.

Die im Jahr 2017 eventuell verbliebenen Ausgabereste stehen erst nach Abschluss der Rechnungslegung 2017 fest. Aufgrund der vielfältigen Haushaltsflexibilisierungen können hierzu derzeit auch noch keine vorläufigen Beträge genannt werden.

II. ein Programm vorzulegen, mit dem die tatsächlichen Nettoinvestitionen der öffentlichen Hand in die Infrastruktur des Landes über den Zeitraum eines Doppelhaushalts auf über eine Mrd. Euro erhöht werden können.

Zu II.:

Der Abbau des Sanierungsstaus bei den Liegenschaften des Landes und bei den Landesstraßen ist ein wichtiges Ziel der Landesregierung. Die großen Anstrengungen der letzten Jahre zum Abbau des Sanierungsstaus sollen im Rahmen der haushaltswirtschaftlichen Möglichkeiten fortgeführt werden. Die aktuelle mittelfristige Finanzplanung 2017 bis 2021 sieht daher eine bedarfsgerechte Verstärkung der Mittel vor. Durch den Abbau des Sanierungsstaus im Sinne einer nachhaltigen Finanzpolitik werden die Risiken und Belastungen für den Landeshaushalt ab 2020 deutlich reduziert und damit auch Vorsorge für die dauerhafte Einhaltung der Schuldenbremse getroffen.

Dr. Splett

Staatssekretärin