



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2017

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2015
und
Stellungnahme 2016
zum Abbau des strukturellen
Finanzierungsdefizits bis 2020

Kiel, 6. April 2017



Bemerkungen 2017

des

Landesrechnungshofs

Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2015

und

Stellungnahme 2016 zur Planung der
Landesregierung vom 06.09.2016 zum
Abbau des strukturellen Finanzierungs-
defizits bis 2020

Kiel, 6. April 2017

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905
Fax: 0431 988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

26. Nur ein Anfang: Sondervermögen Verkehrsinfrastruktur

Der schlechte Zustand der Landesstraßen hat die Landesregierung endlich wachgerüttelt: Sie hat die Finanzmittel aufgestockt. Im „Sondervermögen Verkehrsinfrastruktur“ stellte sie zusätzlich 43,3 Mio. € für den Zeitraum 2014 bis 2017 bereit. Im Bericht zum Zustand der Landesstraßen 2014 belegt sie diesen schlechten Zustand.

Der Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr verfolgt einerseits konsequent das 2014 verkündete Erhaltungsprogramm für die stärker belasteten Landesstraßen. Andererseits repariert er ohne erkennbare Strategie für 7,2 Mio. € Straßen mit wenig Verkehr. Es fehlt eine Gesamtstrategie für alle Landesstraßen.

Die Landesregierung muss klarstellen, ob und wie sie alle Landesstraßen erhalten will. Daran führt kein Weg vorbei.

Eine Neubewertung des gesamten Straßennetzes in Schleswig-Holstein nach den Maßstäben des Straßen- und Wegegesetzes ist unausweichlich.

26.1 Zustand der Landesstraßen bestimmt den Finanzbedarf

Es ist sichtbar, fühlbar und messbar: Der Zustand der Straßen in Schleswig-Holstein hat sich weiter verschlechtert. Die Landesregierung hat erkannt, dass sie diese Entwicklung aufhalten muss.

In dem Bericht 2014 über den Zustand der Landesstraßen¹ ermittelte das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie (Verkehrsministerium) einen Bauinvestitionsbedarf von 90 Mio. €/Jahr für die nächsten 10 Jahre.

Tatsächlich wurden von 2014 bis 2016 folgende Mittel für den Erhalt der Landesstraßen verausgabt bzw. stehen für 2017 zur Verfügung:

¹ Bericht der Landesregierung: „Zustand der Landesstraßen in Schleswig-Holstein 2014“, Landtagsdrucksache 18/2066 vom 26.06.2014 (Zustandsbericht 2014).

Ausgaben 2014 bis 2017 in Mio. €

	2014 Ist	2015 Ist	2016 Ist	2017 Soll
Wirtschaftsplan LBV-SH				
755 01	11,8	15,0	12,9	22,4
Sondervermögen				
Verkehrsinfrastruktur	9,2	11,6	14,9	7,6
IMPULS 2030	-	-	11,4	13,6
Summe	21,0	26,6	39,2	43,6

Das Land stockte ab 2013 die Finanzmittel um 43,3 Mio. € auf. Diese 43,3 Mio. € stellte es im „Sondervermögen Verkehrsinfrastruktur“ für den Zeitraum 2014 bis 2017 bereit. Das ist ein Schritt in die richtige Richtung. Dennoch reichen die veranschlagten Mittel bei Weitem nicht aus, um den von der Landesregierung selbst ermittelten Sanierungstau abzubauen.

Für 2017 sind im Wirtschaftsplan des LBV-SH 22,4 Mio. € für die Straßenerhaltung eingeplant. Weiter stehen 13,6 Mio. € aus dem Sondervermögen IMPULS 2030 und 7,6 Mio. € aus den noch verbliebenen Mitteln des „Sondervermögens Verkehrsinfrastruktur“ für Bauinvestitionen zur Erhaltung der Landesstraßen zur Verfügung, insgesamt 2017 also 43,6 Mio. €. Damit ergibt sich noch immer eine Finanzierungslücke von 46,4 Mio. € zu dem festgestellten Bedarf von jährlich 90 Mio. €.

Jahrzehntelang hatten die jeweiligen Landesregierungen versäumt, für einen verkehrsgerechten Straßenzustand zu sorgen. Nun bestimmt der Straßenzustand den Finanzbedarf.

Auch unter Einbeziehung des Sondervermögens reichen die Mittel nicht, um alle Landesstraßen in einem verkehrsgerechten Zustand zu erhalten.

Der LBV-SH hat das Landesstraßennetz daher nach Prioritäten in ein Netz 1 - Straßen mit größerer Verkehrsbedeutung - und ein Netz 2 - Straßen mit geringer Verkehrsbedeutung und wenig Verkehr - eingeteilt.¹ Das Netz 1 umfasst 1.200 km, das Netz 2 2.300 km Landesstraßen.

Mit der Erhaltungsplanung benannte der LBV-SH für den Zeitraum 2014 bis 2017 konkrete Baumaßnahmen. Es handelt sich fast ausschließlich um längere Streckenabschnitte des Netzes 1.

¹ Für eine ausführliche Beschreibung der Prioritäten siehe Zustandsbericht 2014.

2017 wird der LBV-SH den Zustand der Landesstraßen erneut erfassen und bewerten. Erkennbar wird dann, ob er die weitere Substanzverschlechterung im Netz 1 aufhalten konnte. Der LBV-SH wird eine erweiterte Strategie für die nächste Dekade entwickeln müssen. Die Landesregierung muss nach einem Zustandsbericht 2017 die benötigten Mittel in voller Höhe zur Verfügung stellen, um die Landesstraßen zu erhalten.

26.2 **Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr setzt Erhaltungsprogramm Netz 1 konsequent um**

Der LRH hat 16 Maßnahmen des Erhaltungsprogramms für das Netz 1 aus den Jahren 2014 und 2015 geprüft. Der LBV-SH führt das Programm konsequent aus. Die zentrale Steuerung durch das Erhaltungsdezernat hat sich bewährt. Die Niederlassungen arbeiteten die Erhaltungsmaßnahmen engagiert ab. Systematische Fehler oder mangelndes Qualitätsbewusstsein hat der LRH nicht festgestellt. Die fertigen Leistungen erfüllten weitgehend die ausgeschriebenen Anforderungen.

Mit einer Ausnahme:

Der LBV-SH berichtete, dass in den letzten Jahren gebaute Asphaltdecken frühzeitig verspröden. Das mindert ihre Haltbarkeit. Der LRH hat gleiche Beobachtungen gemacht. Eine mögliche Ursache könnte die Verwendung von Ausbauasphalt sein, zu der alle Baulastträger nach dem Kreislaufwirtschaftsgesetz¹ verpflichtet sind. Dieses Gesetz fordert, dass vorhandener Asphalt ausgebaut (Ausbauasphalt) und dem neuen Asphalt beigemischt wird. Aktuell können die Straßenbaulastträger die Zugabemengen und Beschaffenheit von Ausbauasphalt nicht überprüfen. Das birgt Risiken für die Qualität des eingebauten Asphalts.

Das Verkehrsministerium sollte den LBV-SH bitten, die Ursachen der Versprödung herauszufinden.

Das **Verkehrsministerium** gibt an, dass die Entwicklung des Landesstraßennetzes durch die Zustandserfassung und -bewertung beobachtet werde. Die Materialanforderungen an die Dauerhaftigkeit von Asphaltbaustoffen seien verschärft worden.

Der **LRH** fordert, die Problematik der Verwendung ausgebauteer Asphalte weiterhin zu verfolgen.

¹ Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz - KrWG) vom 24.02.2012, BGBl. I S. 212; zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 04.04.2016, BGBl. I S. 569.

26.3 Mitteleinsatz für das Netz 1

Bei allem Engagement der Mitarbeiter schaffte es der LBV-SH nicht, die zur Verfügung stehenden Mittel auszugeben.

Entwicklung des Sondervermögens Verkehrsinfrastruktur in Mio. € *

Jahr	Zuführungen zum Sondervermögen	Ausgaben des LBV-SH	Bestand Sondervermögen am Jahresende
2013	26,0	-	26,0
2014	10,0	9,2	26,8
2015	7,3	11,6	22,5
2016	-	14,9	7,6

* Die Zahlen sind gerundet.

Für 2014 hatte der LBV-SH eine Ausgabe aus dem Sondervermögen von 16,3 Mio. € prognostiziert. Tatsächlich konnten aber nur 9,2 Mio. € in Baumaßnahmen umgesetzt werden.

Für 2015 sollten 16,4 Mio. € aus dem Sondervermögen ausgegeben werden, tatsächlich wurden nur 11,6 Mio. € verbaut.

Für 2016 standen 22,5 Mio. € aus dem Sondervermögen zur Verfügung, davon sollten 16 Mio. € ausgegeben werden. Tatsächlich ausgegeben wurden 14,9 Mio. €.

Die verausgabten Mittel blieben damit, wie die obige Tabelle zeigt, erheblich hinter den Planungen zurück.

In der Gesamtschau über alle zur Verfügung stehenden Mittel aus dem Haushalt und den beiden Sondervermögen ergibt sich für 2014 bis 2016 folgendes Bild:

Mittel und Ausgaben 2014 bis 2016 in Mio. € *

	Wirtschaftsplan LBV-SH: 755 01	Sondervermögen		Summe	nicht verausgabt
		Verkehrsinfrastruktur	IMPULS 2030		
2014					-13,2
Mittel	8,2	26,0	-	34,2	
Ausgaben	11,8	9,2	-	21,0	
2015					-6,5
Mittel	6,3	26,8	-	33,1	
Ausgaben	15,0	11,6	-	26,6	
2016					-8,4
Mittel	13,7	22,5	11,4	47,6	
Ausgaben	12,9	14,9	11,4	39,2	

* Die Zahlen sind gerundet, Rundungsdifferenz bei Summenbildung.

2014 standen insgesamt 34,2 Mio. € zur Verfügung, verbaut wurden 21 Mio. €. Nicht ausgegeben wurden 13,2 Mio. €.

2015 standen insgesamt 33,1 Mio. € zur Verfügung, ausgegeben wurden 26,6 Mio. €. Nicht ausgegeben wurden 6,5 Mio. €.

2016 standen insgesamt 47,6 Mio. € zur Verfügung, verbaut wurden 39,2 Mio. €. Nicht ausgegeben wurden 8,4 Mio. €.

Das **Verkehrsministerium** weist darauf hin, dass aus dem „Sondervermögen Verkehrsinfrastruktur“ 2016 nur 16 Mio. € eingeplant gewesen seien, der Rest sollte 2017 verausgabt werden. Danach ergäben sich 41,1 Mio. €, die 2016 verausgabt werden sollten, zu tatsächlich verwendeten 39,2 Mio. €.

Die Tatsache, dass der LBV-SH trotz höherer Mittel schon bei seiner Planung weit hinter diesen zurückbleibt, zeigt überdeutlich, dass dem LBV-SH schlicht die notwendigen Planungskapazitäten fehlen.

Die Landesregierung hat es über Jahre versäumt, den LBV-SH personell in die Lage zu versetzen, die anstehenden Aufgaben zu bewältigen.

Das **Verkehrsministerium** verweist darauf, dass die Mittel des Sondervermögens gleichmäßig für die Jahre 2014 bis 2017 verplant worden seien.

Der **LRH** hat aufgezeigt, dass es dem LBV-SH trotz Anstrengungen nicht gelungen ist, die geplanten Mittel komplett zu verausgaben.

26.4 **Endlich erkannt: Es müssen Ingenieure eingestellt werden**

Der LBV-SH war 2014, 2015 und 2016 nicht in der Lage, die verfügbaren Mittel zu verausgaben. Es fehlte in 3 von 4 Niederlassungen der planerische Vorlauf. Die Niederlassungen beklagten, dass sie nicht ausreichend Personal für die Straßenerhaltung hätten. Der LRH stellte fest, dass auch die Organisation und Steuerung noch verbessert werden können. Aktuell bestimmen die Organisation und die Ressourcen den Umfang der Straßenerhaltung. Der LBV-SH muss die Organisation und die Ressourcen dagegen auf die Erhaltung der Straßen ausrichten.

- Die Landesregierung muss den Ingenieuren und Technikern bessere Anreize und Perspektiven bieten und neue Ingenieure einstellen. Sie sollte überlegen, welchen Mehrwert sie über die Vergütung hinaus diesen notwendigen Mitarbeitern bieten kann. Die Landesregierung hat keine Wahl: Sie muss bei der Personalgewinnung erfolgreich sein.

- Der LRH schlägt vor, Ingenieurbüros über Präqualifizierungsangebote fit zu machen, damit sie einen Teil der Arbeit bei der Straßenerhaltung übernehmen können.
- Die Landesregierung sollte die Vorschriften überprüfen, vereinfachen und vereinheitlichen. Sonderregelungen für einzelne Baulastträger mögen auf den ersten Blick wirtschaftlich erscheinen, können aber die Planung und Umsetzung verzögern.

Das **Verkehrsministerium** gibt an, umfangreich für Personal geworben zu haben, jedoch ohne den gewünschten Erfolg. Es verweist auf Kooperationen mit Hochschulen, Messe- und Schulbesuche oder Präsenz in sozialen Medien, über die Nachwuchskräfte gewonnen werden sollen, aber auch den Einkauf von externem Know-how für Planungsleistungen. Für 2017 habe es eine Erhöhung sowohl der Mittel für Personal als auch für Werkverträge erreichen können.

Der **LRH** verkennt nicht die Schwierigkeiten der Personalgewinnung. Umso wichtiger ist es, neue Wege, wie beispielsweise vom LRH aufgeführt, zu beschreiten.

26.5 **Unwirtschaftlich: Landesregierung agiert beim Netz 2 ohne Plan**

Die Landesregierung hat noch keinen Plan, wie sie mit den Straßen im Netz 2 verfahren will. Deshalb war es inkonsequent, dass der LBV-SH 2015 und 2016 im Netz 2 für 7,2 Mio. € Straßen flicken ließ. Diese Mittel kamen weder aus dem „Sondervermögen Verkehrsinfrastruktur“ noch aus dem Sondervermögen „IMPULS 2030“. Sie wurden nach Angaben des LBV-SH vielmehr aus Einsparungen in anderen Bereichen finanziert. Über diese Mittel konnten die Niederlassungen zu gleichen Teilen verfügen, obwohl sie unterschiedlich große Landesstraßennetze betreuen. Dies ist ineffizient, denn die Niederlassungen bzw. die Straßenmeistereien entscheiden selbst, was sie mit dem Geld machen. Solange noch kein Plan für das Netz 2 vorliegt, bleibt der LBV-SH den Nachweis schuldig, dass die Mittel wirtschaftlich eingesetzt werden.

Das **Verkehrsministerium** weist darauf hin, dass gemäß dem Bericht 2014 zum Zustand der Landesstraßen im Netz 2 ausschließlich Maßnahmen zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit im Rahmen der begrenzten verfügbaren Mittel erfolgen sollten. Dieses sei passgenau vor Ort in wirtschaftlicher Weise geschehen. Es kündigt an, 2017 eine neue Zustandserfassung durchzuführen und 2018 den Landesstraßenzustandsbericht zu aktualisieren. Auf dieser Basis sollten eine Strategie und die Fortschreibung der Erhaltungsprogramme erstellt werden. Durch die deutliche Anhebung der Erhaltungsinvestitionen durch das Sondervermögen Verkehrsinfrastruktur bzw. IMPULS 2030 sollten zum einen der

Sanierungsstau weiterhin abgebaut und zum anderen grundsätzlich auch Möglichkeiten zur Durchführung von Sanierungsarbeiten bei Landesstraßen in der Fläche in Angriff genommen werden.

Der **LRH** wird die zu entwickelnde Strategie und deren Umsetzung verfolgen. Er wird prüfen, ob durch die Maßnahmen ein Gegensteuern zum weitergehenden Substanzverfall gelingt. Dabei wird sich der LRH auch mit den Fragen befassen, ob eine längere Gebrauchsdauer der Straßen und die notwendige Qualität der Bauausführung sichergestellt werden.

26.6 Vorfahrt für Landesstraßen

Es ist richtig, dass die Landesregierung Prioritäten setzt, denn um alle Landesstraßen zu erhalten, reichen die Mittel nicht.

Dennoch: Der LBV-SH muss eine Strategie für alle Straßen entwickeln. Er sollte das Erhaltungsdezernat im Betriebssitz weiter stärken und auch mit dem Netz 2 betrauen. Der LBV-SH muss seine Kompetenzen bündeln.

Der LBV-SH führt aktuell doppelt so viele Erhaltungsmaßnahmen auf Bundes- und Kreisstraßen (42 bzw. 39) durch wie auf Landesstraßen (22).

Erhaltungsmaßnahmen 2016 nach Baulastträgern

2016	Anzahl der Maßnahmen		
	Bund	Land	Kreise
Rendsburg	6	3	10
Kosten in T€*	14.655	3.386	5.083
Flensburg	4	4	20
Kosten in T€	6.179	3.350	7.310
Itzehoe	13	6	4
Kosten in T€	16.000	7.500	1.100
Lübeck	16	5	5
Kosten in T€	20.705	10.420	1.320
Betriebssitz	3	4	-
Kosten in T€	10.050	8.100	-
Summe Maßnahmen	42	22	39
Summe Kosten in T€	67.589	32.756	14.813

* Die Kosten für die B 76, 2. BA, fehlen.
Stand: 07.06.2016

Der LRH regt an, die Gewichtung zu diskutieren. Insbesondere Landesstraßen sind in der Regel verkehrlich höher belastet als Kreisstraßen. Sie sollten also vordringlich erhalten werden. Auch hier zeigt sich, dass ein Konzept für das gesamte Straßennetz in Schleswig-Holstein fehlt.

Das **Verkehrsministerium** gibt an, dass der LBV-SH seinen Pflichten aus der übertragenen Auftragsverwaltung der Kreisstraßen gerecht werden wolle.

Der **LRH** weist jedoch darauf hin, dass die Erledigung dieser Aufgabe nicht dazu führen kann, dass dabei weniger Erhaltungsmaßnahmen auf Landesstraßen durchgeführt werden.

26.7 **Straßen in Schleswig-Holstein neu klassifizieren**

Dringend erforderlich ist eine Neubewertung des Straßennetzes in Schleswig-Holstein¹ nach den Maßstäben des Straßen- und Wegegesetzes. Die Landesregierung sollte in einem Gutachten erarbeiten, wie die Straßen nach ihrer Verkehrsbedeutung neu klassifiziert werden müssten. Viele Landes- und Kreisstraßen verfügen auch heute noch nicht über die notwendigen Ausbauquerschnitte. Weder das Land noch die Kreise sind in der Lage, den notwendigen Ausbau vorzunehmen. Das Gutachten könnte die fachliche Diskussionsgrundlage dafür sein, welche Straßen langfristig ausgebaut, vorrangig erhalten, welche abgestuft, aufgestuft oder ggf. aufgegeben werden sollten. Das Land und die Kommunen könnten so die Finanzmittel zielgerichteter einsetzen.

Das **Verkehrsministerium** unterstützt die Forderung des LRH, das Straßennetz in Schleswig-Holstein nach den Maßstäben des Straßen- und Wegegesetzes und hier nach ihrer Verkehrsbedeutung einzustufen. Es weist jedoch darauf hin, dass die Übertragung der Straßenbaulast einen entsprechenden finanziellen Ausgleich nach sich ziehen würde.

Der **LRH** sieht die funktionelle Neubewertung des Straßennetzes in Schleswig-Holstein auch als Grundlage dafür, zukünftige Verkehrskonzepte zu entwickeln und Finanzmittel zielgerichteter einzusetzen.

26.8 **Zweifel sind angebracht: Kann der LBV-SH das Programm IMPULS 2030 umsetzen?**

Die Landesregierung hat das InfrastrukturModernisierungsprogramm IMPULS 2030² beschlossen. Mit IMPULS 2030 sollen von 2018 bis 2020 über den normalen Haushalt hinaus 36 Mio. € pro Jahr für die Erhaltung des Landesstraßennetzes bereitgestellt werden. Das Verkehrsministerium

¹ Straßen- und Wegegesetz des Landes Schleswig-Holstein (StrWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25.11.2003, GVObI. Schl.-H. S. 631.

² Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „InfrastrukturModernisierungsprogramm für unser Land Schleswig-Holstein (IMPULS 2030)“ vom 16.12.2015, GVObI. Schl.-H. S. 419; ber. 2016 S. 27, 2017 S. 195, zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 14.12.2016, GVObI. Schl.-H. S. 999.

teilte mit, dass 2016 bereits 11,4 Mio. € bereitgestellt wurden, für 2017 sollen es 13,6 Mio. € sein.

Mit der aktuellen Personalbesetzung und Organisation wird der LBV-SH nicht in der Lage sein, Erhaltungsmaßnahmen auf Landesstraßen in diesem Umfang durchzuführen. Das Verkehrsministerium und der LBV-SH müssen konkret darlegen, wie sie diese Mittel in Maßnahmen umsetzen wollen.

Die Landesregierung hat dem LBV-SH mit den zugesagten Mitteln Planungssicherheit gegeben. Nun muss der LBV-SH mit straffer Koordination das Erhaltungsprogramm weiter umsetzen. Erfolgreich wird der LBV-SH sein, wenn er den Verschleiß der Landesstraßen aufhalten und dies mit den kommenden Zustandserfassungen belegen kann.

Das **Verkehrsministerium** teilt mit, dass 2016 die Mittel aus dem Programm IMPULS 2030 nahezu vollständig umgesetzt worden seien und 2017 planmäßig vorbereitet und umgesetzt würden.

Der **LRH** weist darauf hin, dass der LBV-SH die geplanten Ausgaben aus den beiden Sondervermögen nicht realisieren konnte.

26.9 **Bundesinfrastrukturgesellschaft Verkehr darf nicht zum Stillstand bei Landesstraßen führen**

Bund und Länder haben im Oktober 2016 beschlossen,¹ dass der Bund die Bundesauftragsverwaltung reformieren und die Bundesautobahnen in eigener Verwaltung übernehmen wird. Ob die Bundesstraßen ebenfalls von dieser Gesellschaft übernommen werden, ist noch nicht festgelegt. Es ist zu erwarten, dass der Bund sein Autobahnnetz und die Bundesstraßen bewerten und abgestufte Straßen an die Länder übertragen könnte.

Der Weg zu einer Bundesinfrastrukturgesellschaft darf nicht dazu führen, dass der LBV-SH seine Aufgaben für das Land und die Landesstraßen nicht mehr mit voller Kraft erfüllen kann. Stillstand oder größere Verzögerungen führen die Infrastruktur des Landes weiter ins Hintertreffen. Organisatorische Veränderungen sollten vorausgedacht werden. Der LBV-SH muss sich schnellstmöglich auf weitere Schritte vorbereiten, sobald die Bundesgesellschaft inhaltlich weiter ausgeformt wird.

¹ Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 14.10.2016 in Berlin, Beschluss.

Das **Verkehrsministerium** lässt derzeit durch eine unabhängige Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft prüfen, wie eine Neuorganisation des LBV-SH unter den veränderten Bedingungen einer Neuordnung des verbleibenden Streckennetzes aussehen könnte.

Der **LRH** unterstützt diese Entscheidung.