



Landesrechnungshof Postfach 3180 24030 Kiel

An den Vorsitzenden
des Wirtschaftsausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Christopher Vogt, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/3454

Ihre E-Mail vom
8. September 2014

Unser Zeichen
LRH 34

Telefon 0431 988-0
Durchwahl 988-8996

Datum
9. Oktober 2014

**Zustand der Landesstraßen in Schleswig-Holstein 2014,
Bericht der Landesregierung
Drucksache 18/2066
hier: Stellungnahme**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

ich bedanke mich für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Der Landesrechnungshof (LRH) begrüßt, dass das Verkehrsministerium und der Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr (LBV-SH) den Bericht zum Zustand der Landesstraßen vorgelegt haben. Diesen Bericht hatte der LRH schon seit vielen Jahren angemahnt.

So hatte der LRH bereits 2005 festgestellt¹:

„Ein hoher Anteil der rd. 3.670 km Landesstraßen befindet sich in einem nicht zufrieden stellenden baulichen Zustand. Die finanziellen Anstrengungen zur Erhaltung der Substanz dieses Landesvermögens und zur Beseitigung von Schäden müssen in

¹ Bemerkungen 2005 des LRH.

den kommenden Jahren verstärkt werden. Demgegenüber müssen Aufwendungen für Aus- und Neubaumaßnahmen zurückstehen.

Zur genauen Feststellung des unabweisbaren Mittelbedarfs und um Erhaltungsmaßnahmen bedarfsgerecht zu planen, sind die Möglichkeiten, die in der Entwicklung eines Pavement Management Systems (PMS) liegen, in wirtschaftlicher Weise zu nutzen.“

Die Straßenbauverwaltung hatte im Jahr 2001 für die Landesstraßen eine Zustandserfassung und -bewertung (ZEB-Land 2001) veranlasst. Danach lagen die Werte für rd. 70 % der Flächen oberhalb des Warnwerts von 3,5, bei rd. 45 % der Flächen lagen die Werte sogar oberhalb des Schwellenwerts von 4,5.

- *Der Warnwert > 3,5 charakterisiert einen Zustand, dessen Erreichen Anlass zu Analysen der Ursachen für die Zustandsverschlechterung und zur Planung von geeigneten Erhaltungsmaßnahmen gibt.*
- *Der Schwellenwert > 4,5 charakterisiert einen Zustand, bei dessen Erreichen i. d. R. Erhaltungsmaßnahmen oder Verkehrsbeschränkungen eingeleitet werden sollen.*

Die Ergebnisse der ZEB-Land 2001 zeigten eines: Die bis dahin bereitgestellten Mittel reichten nicht aus, einen zufrieden stellenden Zustand des gesamten Landesstraßennetzes herzustellen. Welche Mittel hierfür tatsächlich erforderlich waren und in der Zukunft sein würden, konnte die Straßenbauverwaltung 2005 nicht ermitteln. Der LRH schätzte grob, dass allein für die Fahrbahnen 17 bis 33 Mio. € pro Jahr erforderlich wären. Tatsächlich wendete das Land für die Straßenerhaltung nur 7,8 Mio. € pro Jahr auf.

Das Verkehrsministerium merkte damals dazu an, dass die bereitgestellten Mittel als knapp, aber nicht unterdimensioniert anzusehen seien. Dem konnte der LRH nicht folgen, denn wie anders hätte der schlechte Zustand der Landesstraßen erklärt werden können. Der LRH mahnte bereits damals an, eine systematische Erhaltungsstrategie aufzustellen.

2008 stellte der LRH fest², dass der LBV-SH zwar die Vorbereitungen für eine Erhaltungsstrategie aufgebaut hatte, Ergebnisse aber noch nicht vorlagen. Der Zustand

² Ergebnisbericht 2008 des LRH.

der Landesstraßen hatte sich bei der Zustandserfassung 2005 nicht verbessert. In Anbetracht der vielen Streckenabschnitte, die sich oberhalb des Schwellenwerts befanden, änderte der LBV-SH den Bewertungsmaßstab gegenüber der Messung 2001. Dadurch sollte eine differenziertere Betrachtung der einzelnen Straßen und Streckenabschnitte ermöglicht werden. Ziel war es, die schlechtesten und bedürftigsten Abschnitte für ein Erhaltungsprogramm herauszufinden. An den schlechten Strecken änderte sich nichts. Gewissheit darüber, mit welchen Mitteln die Substanz des Landesstraßennetzes langfristig zu erhalten wäre, sollten nach Angaben des Landesbetriebs die ersten PMS-Berechnungen im Frühjahr 2008 bringen. Dennoch benötigten das Verkehrsministerium und der LBV-SH weitere 6 Jahre, bis der Zustandsbericht zu den Landesstraßen 2014 vorliegt.

Die 2009/2010 durchgeführte Zustandserfassung (ZEB) zeigte, wie dramatisch sich der Straßenzustand weiter verschlechterte. Waren 2005 aus (abgemilderter) Sicht des LBV-SH bereits 35 % der Landesstraßen in einem erhaltungsbedürftigen Zustand, so waren es 4 Jahre später schon 52 %. Dringende Maßnahmen waren auf 27 % des Netzes notwendig. Das waren 960 km Landesstraßen. Von 2005 bis 2009/2010 waren 330 km hinzugekommen. Bis 2013 erhöhten sich die dringend zu sanierenden Strecken noch einmal um 260 km.

Obwohl der schlechte Straßenzustand seit 2001 bekannt war, setzte das Land in den Folgejahren andere Prioritäten. So baute es z. B. hunderte Kilometer Radwege, für die es keinen Bedarf gab.³ Auch diese Radwege kann das Land absehbar nicht dauerhaft erhalten.

2011 stellte der LRH fest, dass der Landesbetrieb auch für das Verkehrszeichen Straßenmarkierung weder eine Erhaltungsstrategie noch die notwendigen Mittel hatte.

2012 wies der LRH erneut auf die Situation hin.⁴ Wesentliche Ursachen für den Straßenverschleiß sind der Schwerverkehr und die erhöhten Achslasten. Der genehmigungspflichtige Schwerverkehr über 40/44 t wächst rasant. Da das Land zu wenig Mittel für sein Straßennetz hat, muss es Initiativen ergreifen, um den Schädigungsprozess zu verlangsamen. Das Land sollte prüfen, wie die Transportunternehmen an

³ Bemerkungen 2010 des LRH.

⁴ Bemerkungen 2012 des LRH.

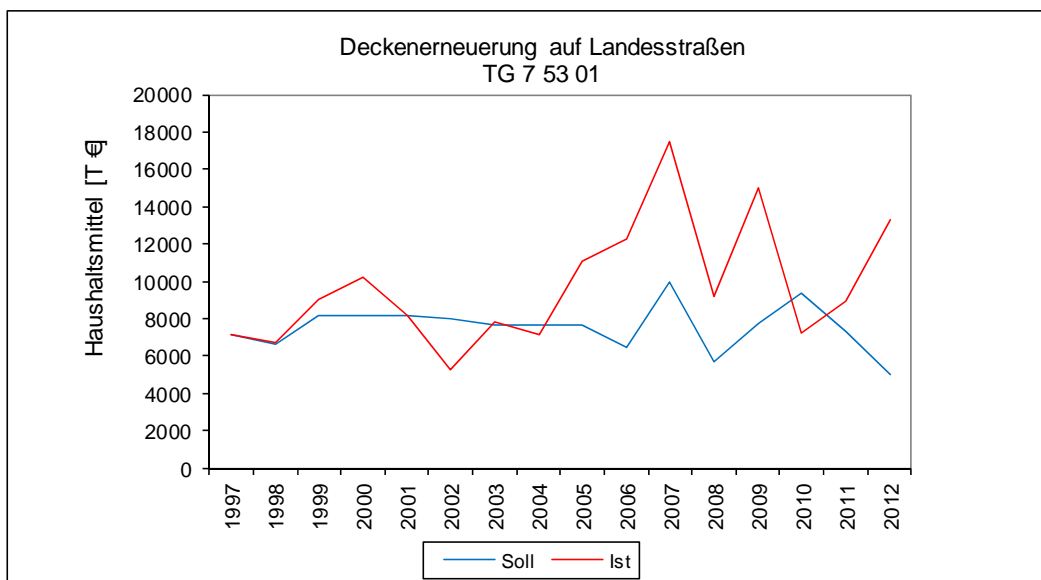
den Folgekosten des Schwerverkehrs über 40/44 t beteiligt werden können. Darüber hinaus empfahl der LRH alle technischen Möglichkeiten auszunutzen, um die Achslasten zu reduzieren. Für den Güterverkehr würden durch eine weitere Achse am häufigsten LKW-Typ oder automatische Achslast-Aufzeichnungen im Bordcomputer nur geringfügige Kosten entstehen. Der Gewinn für die Infrastruktur wäre gewaltig. Das Verkehrsministerium griff die Vorschläge auf und verfolgt, wie es in Gesamtstrategie für mehr Fairness und Sicherheit im Straßenverkehr mitteilte, ihre Durchsetzung.

Aktuell prüft der LRH den Brückenbau und die Brückenerhaltung. Diese Prüfung ist noch nicht abgeschlossen. Die Ergebnisse sollen in den Bemerkungen 2015 veröffentlicht werden.

Seit vielen Jahren betrachtet der LRH die Haushaltsentwicklung für die Erhaltung der Landesstraßen.⁵

Zwischen 1997 und 2012 waren im Haushalt im Mittel 7,7 Mio. € für Deckenmaßnahmen eingeplant. Verausgabt wurden im Mittel 9,8 Mio. €. Zwischen 2005 und 2009 stellte das Land zusätzlich zum üblichen Haushaltsansatz insgesamt weitere 27 Mio. € zur Verfügung. Eine weitere Zustandsverschlechterung der Landesstraßen konnten diese Millionen nicht aufhalten.

Abbildung 1 Haushaltsmittel für die Deckenerneuerung im Langzeitverlauf



⁵ Bis 2013 wurden die HH-Mittel für die Deckenerneuerung in der TG 753 01 geführt. 2013 entfiel der HH-Titel 8301 00 753 01.

2013 wurde der HH Titel 8301 00 755 01 „Straßenerhaltung“ eingerichtet.

Die Begründung dafür lautete:

„Erhaltung Landesstraßen

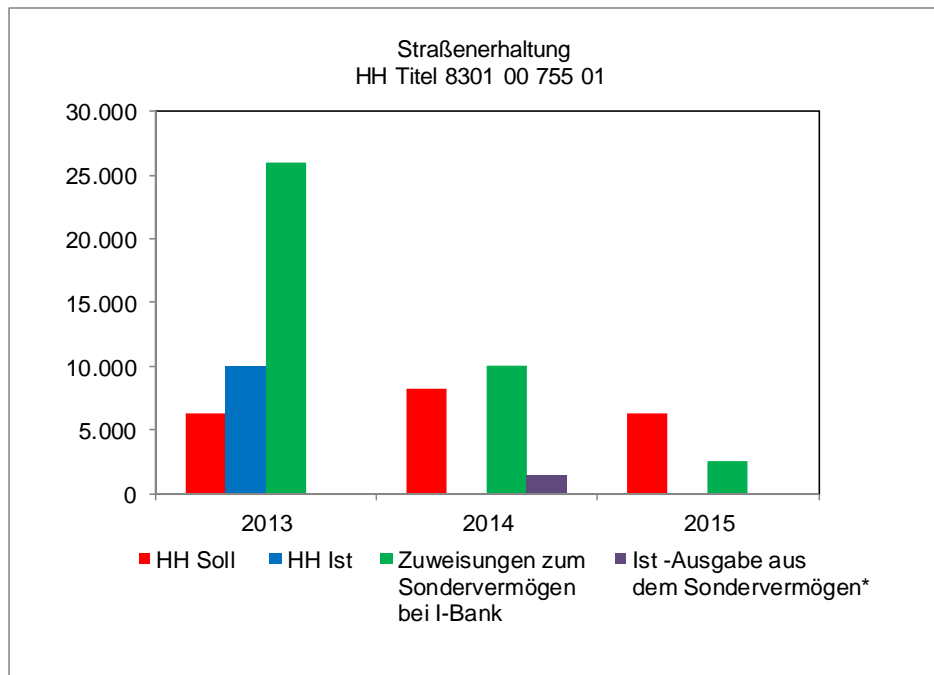
Bei Bundesfernstraßen schon seit längerem üblich, wird jetzt auch für das Land ein einheitlicher Titel für die Erhaltung von Straßen, Brücken und sonst. Straßenbestandteilen geschaffen. Dadurch können Mehrbedarfe wie z. B. Brückenbau flexibler und klarer gehandhabt werden. Der Titel enthält Mittel für die Deckenerneuerung, grundlegende Erneuerung, Brückeninstandsetzung sowie sonstige Anlagenteile Gesamtaufwand 6.253.600 €.“⁶

Seit 2013 stellt das Land zusätzlich in einem Sondervermögen Verkehrsinfrastruktur (0614.04.884 01) Mittel ausschließlich für die Sanierung von Landesstraßen zur Verfügung. Im diesem stehen bis 2015 insgesamt 38,5 Mio. € zur Verfügung (Zuführungen: 2013= 26,0 Mio. €, 2014= 10,0 Mio. €, 2015= 2,5 Mio. €). Zum 30.06.2014 wurden 1,5 Mio. € vom LBV-SH bei der IB-SH abgerufen. Zum 15.12.2014 wird ein weiterer Mittelabruf in Höhe von 16,0 Mio. € erwartet, teilte das Verkehrsministerium mit. Es bleibt abzuwarten, ob der LBV-SH die Mittel wie geplant zeitnah verausgaben kann.

Die Bereitstellung zusätzlicher Mittel in Sonderfonds ist dauerhaft jedoch keine Lösung. Die laufenden Ausgaben für die Erhaltung der Verkehrsinfrastruktur müssten schon jetzt durch die laufenden Einnahmen gedeckt werden. Gerade in Zeiten sprudelnder Steuerquellen muss die Landesregierung diese Kosten in den Haushalt einpreisen. Wie sonst will sie die dringend erforderlichen Sanierungsmaßnahmen bewältigen? Ab 2020 greift die Schuldenbremse, Kredite stehen dann als Finanzierungsmöglichkeit nicht mehr zur Verfügung.

⁶ Haushalt 2013.

Abbildung 2 Haushaltsmittel für die Straßenerhaltung ab 2013 (in T €)



*Ausgabestand Sondervermögen 30.06.2014

Für den Zeitraum 2013 bis 2015 stehen im Mittel 21 Mio. € für die Straßenerhaltung zur Verfügung. Dieser Betrag liegt deutlich unter dem vom Verkehrsministerium im Zustandsbericht ermittelten Erhaltungsbedarf für die nächsten 10 Jahre. Nach den Hochrechnungen des PMS werden danach 90 Mio. € pro Jahr erforderlich sein. In dieser Summe sind keine Ersatzbauten für größere Brücken enthalten. Ebenso nicht berücksichtigt sind Ertüchtigungen von Brücken.

Auf der Basis der aktuellen Ausstattung mit Erhaltungsmitteln entwirft das Verkehrsministerium verschiedene Zustandsprognosen:

- Bei einem Mitteleinsatz von 6,25 Mio. € werden in den nächsten 6 bis 8 Jahren die gesamten 3600 km Landesstraßen schadhaft sein.
- Legt man die aktuelle Finanzausstattung aus Haushaltsansatz und Sondervermögen zugrunde, stehen bis 2017 ca. jährlich 25 Mio. € zu Verfügung. Dazu müssten Mittel für Um- und Ausbau in Höhe von 8,2 Mio. € vollständig für Erhaltungsmaßnahmen beansprucht werden. Selbst wenn man nur verkehrswichtige Streckenabschnitte erhält, verschlechtert sich der Straßenzustand auf zusätzlich 800 km. Das Land wird mittelfristig in größerem Umfang Streckenabschnitte für den Verkehr sperren müssen, da es die Verkehrssicherheit nicht gewährleisten kann.

- In einem dritten Szenario stellt das Verkehrsministerium dar, dass mit einem Mittelaufwand von 36 Mio. € das schadhafte Streckennetz ab 2017 konsolidiert werden könnte. Strecken mit gravierenden Substanzschäden sind nicht berücksichtigt.
- Mit einem Mittelaufwand von 90 Mio. € pro Jahr würde in den nächsten 10 Jahren der Erhaltungstau soweit abgebaut, dass das Zustandsniveau von 2005 erreicht wäre. Dabei könnten jedoch konstruktive Defizite, die mit ursächlich für den Verfall sind, nicht gänzlich beseitigt werden.

Der LBV-SH hat in einem ersten Lösungsansatz zunächst die Landesstraßen für das Erhaltungsprogramm in Kategorien aufgeteilt. Dazu bewertete er die Verkehrsbedeutung und die Netzfunktion und ordnete den Abschnitten eine Verbindungsfunktion zu.

- Die Verbindungsfunktion 1.1 beschreibt hochbelastete Landesstraßenabschnitte mit einer Verkehrsbelastung von 5320 Kfz/24h.
- Die Verbindungsfunktion 1.2 wurde Abschnitten mit einer Netzfunktion für zentrale Orte zugewiesen.
- Die Verbindungsfunktion 2 beschreibt Landesstraßen in der Fläche.

Im aktuellen Erhaltungsprogramm können nur Landesstraßen der Verbindungsfunktion 1.1 oder 1.2 berücksichtigt werden.

Das Finanzministerium hat zum 26.08.2014 den Finanzplan 2014 bis 2018 vorgelegt. Darin heißt es zur Straßeninfrastruktur: *„Nur durch den gezielten Einsatz der Mittel im Bereich der landesweit bedeutsamsten Landesstraßen kann ein zusammenhängendes Landesstraßennetz langfristig erhalten bleiben.“*

An dieser Aussage bestehen erhebliche Zweifel. Im Zustandsbericht legt das Verkehrsministerium dar, dass es ein zusammenhängendes Netz nicht erhalten kann.

Der Bericht zum Zustand der Landesstraßen ist ein wichtiger erster Schritt des Verkehrsministeriums und des Landesbetriebs Straßenbau und Verkehr zu mehr Offenheit über den Finanzbedarf für den Erhalt der Straßeninfrastruktur. Der Bericht begründet erstmals die Notwendigkeit einer Abkehr vom Straßenflicken nach Kassenlage. Darin liegt seine Bedeutung. Allen Verantwortlichen muss klar sein, dass es ein „weiter so wie bisher“ nicht geben darf. Die Auswirkungen für das Wirtschaftsland Schleswig-Holstein und für seine Bürger sind gravierend. Der bisherige Verschleiß

der Straßeninfrastruktur wird nur mit einem hohen Mitteleinsatz gebremst werden können. Das gesamte Netz der Landesstraßen wird nicht zu erhalten sein.

Die im Bericht getroffenen Ansätze und die Herangehensweise sind nachvollziehbar und schlüssig. Die Priorisierung stellt einen ersten Lösungsansatz dar. Bisher schaut das Land für die Straßenerhaltung nicht über das Jahr 2017 hinaus. Das Land muss deutlich weiter als 3 Jahre voraus planen. Dem ersten Zustandsbericht folgend muss der LBV-SH eine Langfriststrategie aufbauen. Sie muss die Straßen, Brücken und Radwege inklusive der notwendigen Ausstattung gleichermaßen beinhalten.

Viele Fragen bleiben auch mit dem Bericht noch offen. So sind die Brücken im Bericht nur unvollständig abgebildet. Es erscheint allenfalls in dem 90 Mio. €/Jahr-Szenario ein geringer Ansatz für die Brückeninstandsetzung berücksichtigt zu sein. Es werden deutlich mehr Mittel für die Brücken eingeplant werden müssen. Noch gänzlich unbeantwortet bleibt bisher auch die Frage, was aus den Straßen, Radwegen und Brücken wird, die das Land nicht mehr erhalten kann.

Auf diese schwierige Frage wird die Landesregierung Antworten finden müssen. Sie sollte das Netz der Landesstraßen einer kritischen Bedarfsprüfung unterziehen. Danach erst kann eine erfolgversprechende Langfriststrategie aufgebaut werden.

Erhaltungsprogramme erfüllen ihre Bestimmung nur, wenn die geplanten Maßnahmen auch planmäßig umgesetzt werden.

Der LBV-SH kann die Planung, Vorbereitung und den Bau der zu erhaltenden Straßen und Brücken nur mit qualifiziertem Personal in ausreichender Stärke leisten. Wie er sich dieser Aufgabe stellen will, sollte er darlegen.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Gaby Schäfer