



Pressemitteilung

Landesstraßennetz

Investitionsstau von fast 1 Mrd. € und fehlende nachhaltige Erhaltungsstrategie

Der Rechnungshof hat sich in einer **Beratenden Äußerung**, die er heute dem Landtag und der Landesregierung zugeleitet hat, mit der **Erhaltung des Landesstraßennetzes** befasst. In dieser gutachtlichen Stellungnahme hat er aufgezeigt, dass sich der bauliche Zustand des Landesstraßennetzes in den vergangenen Jahren deutlich verschlechterte. Mittlerweile ist der **Investitionsbedarf** im Bereich der schlechten und sehr schlechten Streckenabschnitte sowie für die Durchführung sonstiger dringlicher Straßenbaumaßnahmen - das betrifft fast 2.500 km oder 34 % des Landesstraßennetzes - auf **nahezu 970 Mio. €** gestiegen.

Wesentliche Ursache hierfür ist die vom Landesbetrieb Mobilität angewandte Erhaltungsstrategie, die einem zunehmenden Substanzverzehr der Straßeninfrastruktur und wachsenden Investitionsstau nicht wirksam begegnen konnte. Zwar wurden vielfach Fahrbahnoberflächen instand gesetzt, sodass eine messtechnische Untersuchung 2012 sogar von einer geringfügigen Verbesserung ausging. Allerdings blieb die darunter liegende, oftmals überalterte oder schadhafte Befestigungssubstanz weitgehend unsaniert. Dadurch werden notwendige grundlegende Erneuerungen nur hinausgeschoben und es entstehen - über den "Lebenszyklus" einer Straße gesehen - höhere Erhaltungskosten als bei einer wirtschaftlichen Erhaltungsstrategie. Zudem verringerten sich die Haushaltsmittel für die Fahrbahnerhaltung von 63 Mio. € im Jahr 2011 auf durchschnittlich 47 Mio. € jährlich und wurden nicht vollständig verausgabt.

Angesichts der problematischen Entwicklung des Zustands des Landesstraßennetzes ist eine Änderung der Erhaltungsstrategie erforderlich. Dabei sollte der **Fokus der Erhaltungstätigkeit künftig auf Schadensprävention und grundlegende Straßenerneuerungen** gelegt werden. Die Anwendung einer solchen, auf den Werterhalt und die langfristige Sicherung der Leistungsfähigkeit der Infrastruktur ausgerichteten Strategie setzt voraus, dass die personellen und finanziellen Ressourcen kritisch hinterfragt und gegebenenfalls angepasst werden. Begleitend hierzu sollten für die Erhaltungstätigkeit Ziele festgelegt, Erfolgskontrollen durchgeführt und das Berichtswesen gegenüber dem Landtag fortentwickelt werden. Zum Letzteren zählen auch als Grundlage für Budgetentscheidungen insbesondere Qualitäts- und Finanzszenarien, aus denen sich die voraussichtliche Entwicklung des Zustands des Landesstraßennetzes bei einem wirtschaftlichen Mitteleinsatz ableiten lässt.

Erhaltung des Landesstraßennetzes

Wesentliche Untersuchungsergebnisse und Empfehlungen

1. Zustand der Straßeninfrastruktur

1.1 Ausgangssituation

Rheinland-Pfalz verfügt mit 7.236 km oder 364 m/km² im Ländervergleich knapp hinter Nordrhein-Westfalen über das zweitdichteste Landesstraßennetz. Dessen baulicher Zustand hat sich in den vergangenen Jahren deutlich verschlechtert. Dies zeigt sich u. a. an der Entwicklung des Anlagevermögens. Der Wertverlust durch Abschreibungen wurde ab dem Jahr 2012 nicht mehr durch Investitionen ausgeglichen. Das Landesstraßennetz ist überaltert und weist einen Modernitätsgrad auf, der sich mit 43 % auf einem niedrigen Niveau bewegt. Der Anlagenabnutzungsgrad ist mittlerweile auf 71 % gestiegen; d. h., das Landesstraßennetz hat rechnerisch fast drei Viertel seiner Nutzungsdauer erreicht.

Nach den Ergebnissen einer 2012 durchgeführten messtechnischen Untersuchung (Zustandserfassung und -bewertung, ZEB 2012) der Landesstraßen befinden sich fast 4.000 km oder 55 % des gesamten Netzes in einem problematischen bis sehr schlechten Zustand. Gegenüber den in den Jahren 2002 und 2007 messtechnisch erfassten schlechten Fahrbahnzuständen entspricht dies zwar einer geringfügigen Verbesserung. Allerdings sollte dabei berücksichtigt werden, dass sich die Zustandserfassungen und -bewertungen im Wesentlichen nur auf die Fahrbahnoberflächen und nicht auf den Zustand der darunter liegenden Befestigungssubstanz der Straßen beziehen.

Die Zustandsverschlechterung zeigt sich auch daran, dass der vom Landesbetrieb Mobilität ermittelte Investitionsbedarf im Bereich der schlechten und sehr schlechten Streckenabschnitte sowie für die Durchführung sonstiger dringlicher Straßenbaumaßnahmen auf fast 970 Mio. € (Kostenstand 2014) gestiegen ist. Nach den Kostenschätzungen, die der Landesbetrieb im Anschluss an die Zustandserfassungen und -bewertungen 2002 und 2007 aufgestellt hatte, betrug der Investitionsbedarf - jeweils auf die Baupreise des Jahres 2014 hochgerechnet - noch 747 Mio. € und 816 Mio. €. Damit liegt der Anstieg des Investitionsbedarfs deutlich über der Baupreissteigerung im Straßenbau von mehr als 30 % in dem Zeitraum 2004 bis 2014.

1.2 Ursachen und Ausblick

Ursachen für den Substanzverzehr der Straßeninfrastruktur und den wachsenden Erhaltungsstau sind zum einen die begrenzt zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel. Von 2004 bis 2011 waren für die Erhaltung der Fahrbahnen jährlich noch zwischen 50 Mio. € und 64 Mio. € bereitgestellt worden. In den Jahren danach waren in den Bauprogrammen des Landesbetriebs im Durchschnitt nur noch 47 Mio. € jährlich veranschlagt. Hinzu kam, dass sowohl die gesamten Bauausgaben des LBM als auch die darin enthaltenen Beträge für Erhaltung, Um- und Ausbau zwischen 2009 und 2012 die Ansätze der Bauprogramme unterschritten (vgl. Tz. 5.4.2, Abb. 17, 18). Berücksichtigt man die Baupreissteigerung seit 2004, stellt sich die Ausgabenentwicklung inflationsbereinigt wie folgt dar: Im Jahr 2013 betrugen die gesamten Ausgaben für Straßenbaumaßnahmen des Landes (einschließlich Neubau) nur noch 56 Mio. € oder etwa zwei Drittel der vergleichbaren Ausgaben im Jahr 2005. Die Ausgaben für Erhaltung, Um- und Ausbau lagen in den Jahren 2009 bis 2013 deutlich unter den entsprechenden Beträgen der Jahre 2005 bis 2008, so z. B. im Jahr 2012 rd. 24 Mio. € unter den Ausgaben des Jahres 2005.

Zum anderen war die Erhaltungsstrategie des Landesbetriebs nicht geeignet, einem weiteren Substanzverzehr wirksam zu begegnen. Die Schwerpunkte dieser Strategie lagen nicht auf Schadensprävention und grundhaften Straßenerneuerungen, sondern auf preisgünstigen dünn-schichtigen und oberflächenverbessernden Instandsetzungen. Hierdurch wurde zwar die oberste Schicht vieler Fahrbahnen erneuert, nicht jedoch die darunter liegende überalterte und teilweise schadhafte Befestigungssubstanz. Notwendige grundhafte Erneuerungen wurden hinausgeschoben.

Mit der derzeitigen Erhaltungsstrategie können die grundlegenden Probleme, nämlich eine kontinuierlich fortschreitende Überalterung der Straßeninfrastruktur sowie ein zunehmender Erhaltungsstau, nicht gelöst werden. Bei einer Fortsetzung dieser Praxis kann es zu einem vermehrten Ausfall von Infrastrukturkomponenten und damit verbundenen Störungen im Verkehrsablauf kommen. Im Gegensatz zu einer nachhaltigen, auf Schadensprävention ausgerichteten Erhaltungsstrategie fallen überdies - bezogen auf den Lebenszyklus der Straßen - höhere Gesamterhaltungskosten an, die durch Baupreissteigerungen, einen sich zunehmend beschleunigenden Substanzverzehr und durch die Beseitigung von Folgeschäden entstehen. Diese Faktoren können zu Mehrbelastungen künftiger Haushalte führen.

2. Empfehlungen

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Rechnungshof folgende Vorgehensweisen:

2.1 Änderung der Erhaltungsstrategie für die Landesstraßen

Um die Straßensubstanz nachhaltig zu verbessern und ihre Leistungsfähigkeit auf einem den Mobilitätsbedürfnissen der Verkehrsteilnehmer entsprechenden Niveau zu halten, sollte der Landesbetrieb Mobilität seine Erhaltungsstrategie umstellen. Schwerpunkte seiner Tätigkeit sollten künftig auf grundhafte Straßenerneuerungen und Schadensprävention gelegt werden. Begleitend hierzu sollte der Landesbetrieb

- ein tragfähiges Erhaltungskonzept für instandsetzungs- oder erneuerungsbedürftige Streckenabschnitte entwickeln, die bei der Aufstellung der Investitionspläne und Bauprogramme in der Vergangenheit regelmäßig unberücksichtigt geblieben sind,
- einen konkreten Abbaupfad für den Erhaltungs- und Sanierungsstau verbunden mit einem Finanzierungsplan aufzeigen.

Hierbei könnte sich der Landesbetrieb an den aktuellen Untersuchungsergebnissen des Ingenieurbüros SEP Maerschalk orientieren. Dieses ermittelte im Auftrag des Rechnungshofs für die Instandsetzung und Erneuerung allein der mehr als 2.100 km (rd. 30 % des Straßennetzes) umfassenden, als sehr schlecht eingestuften Streckenabschnitte einen Nachholbedarf von 512 Mio. € (Kostenstand 2014). Außerdem wies das Ingenieurbüro in einem Berechnungsmodell aus, dass in den nächsten fünf Jahren ca. 400 km Landesstraßen jährlich instandgesetzt oder erneuert werden müssten, um den Straßenzustand von 2012 zu erhalten. Den Finanzbedarf hierfür bezifferte es auf jährlich 89 Mio. € und empfahl schwerpunktmäßig dickschichtige Straßenerneuerungen.

Ob und inwieweit eine solche Strategie zur Anwendung kommen kann, hängt nicht zuletzt von den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln und den gegebenenfalls noch festzulegenden Erhaltungszielen (vgl. Ausführungen zu Tz. 2.2.2) ab. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die derzeitige Personalausstattung des Landesbetriebs nur wenig Spielraum für die Umsetzung zusätzlicher Baumittel lässt. Angesichts zusätzlicher vom Bund in Aussicht gestellter Mittel sollte geprüft werden, wie das absehbare höhere Investitionsvolumen ab dem Jahr 2016 so abgewickelt werden kann, dass sich dies nicht zulasten der Erhaltung der Landesstraßen auswirkt.

2.2 Festlegung von Zielen, Durchführung von Erfolgskontrollen, Fortentwicklung des Berichtswesens

Die neue Schuldenregel sieht vor, dass Rheinland-Pfalz seinen Haushalt spätestens 2020 ohne strukturelle Neuverschuldung ausgleichen muss. Nach der derzeitigen Konsolidierungsplanung haben die Landesbetriebe zum Abbau des strukturellen Defizits Konsolidierungsbeiträge von insgesamt 82 Mio. € bis 2020 zu erwirtschaften. Auch insofern erscheint es erforderlich, für die Tätigkeit des Landesbetriebs Mobilität Ziele festzulegen und Erfolgskontrollen durchzuführen sowie das Berichtswesen gegenüber dem Landtag fortzuentwickeln. Im Einzelnen empfiehlt der Rechnungshof Folgendes:

- Das für Infrastruktur zuständige Ministerium sollte in Zusammenarbeit mit dem Landesbetrieb mittels geeigneter Prognoseverfahren verschiedene Qualitäts- und Finanzszenarien entwickeln, aus denen hervorgeht, wie sich der Zustand des Landesstraßennetzes bei einem wirtschaftlichen Mitteleinsatz in Zukunft voraussichtlich entwickeln wird. Diese Szenarien könnten dem Landtag mit als Grundlagen für Budgetentscheidungen dienen. Überdies sollte er als wesentliches strategisches Ziel den zukünftig anzustrebenden Erhaltungszustand festlegen.
- Dem Landtag sollten turnusmäßig Netzzustands- und Leistungsberichte vorgelegt werden, in denen alle entscheidungsrelevanten, zur Beurteilung des Gesamtnetzes erforderlichen Informationen systematisch zusammengefasst werden. Insbesondere sollten die Berichte in einer summarischen, auf das Gesamtnetz bezogenen Darstellung Aufschluss geben über
 - den tatsächlichen und den prognostizierten Zustand des Straßennetzes,
 - die Entwicklung des Straßeninfrastrukturvermögens des Landesbetriebs,
 - das in den Bewertungslisten des Landesbetriebs ausgewiesene Kostenvolumen und die Streckenlänge der dort aufgeführten Erhaltungsabschnitte,
 - die Ergebnisse von Soll-Ist-Vergleichen der in den Investitionsplänen und Bauprogrammen angesetzten sowie der tatsächlich geleisteten Erhaltungsausgaben,
 - den auf Netzebene erforderlichen Mix an Instandhaltungs-, Instandsetzungs- und Erneuerungsmaßnahmen sowie
 - die Ergebnisse einer Evaluation der Erhaltungspraxis des Landesbetriebs und die daraus gezogenen Folgerungen für die künftige Erhaltungstätigkeit.

Eine nachhaltige Strategie, die auf den Werterhalt und die langfristige Sicherung der Leistungsfähigkeit der Infrastruktur ausgerichtet ist, ermöglicht es nach Auffassung des Rechnungshofs, auf längere Sicht ein ausreichend großes Potenzial an guten und sehr guten Straßen aufzubauen, deren Zustand auf absehbare Zeit nicht in den schlechten oder sehr schlechten Bereich absinkt. Mittel- bis langfristig lassen sich dadurch finanzielle Spielräume für eine auf Schadensprävention ausgerichtete Erhaltungspraxis erzielen