



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2021

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2019

Kiel, 04. Mai 2021



Bemerkungen 2021

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2019

Kiel, 4. Mai 2021

Impressum

Herausgeber:

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

Druck:

Firma
Hansadruck und Verlags-GmbH & Co KG
Hansastraße 48
24118 Kiel

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	
1. Allgemeines	11
2. Entlastung des Landesrechnungshofs	12
3. Besondere Prüfungsfälle	13
Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht	
4. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2018	18
5. Abschluss der Haushaltsrechnung 2019	18
6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögens- übersicht 2019	27
Finanzministerium	
7. Geschäftsstellen der Finanzämter - es gibt viel zu tun	49
8. Berufliche Erfahrung - zu teuer eingekauft	52
9. Neuregelungen im Umsatzsteuerrecht: Die Landesregierung muss nun zügig handeln	56
10. Am Ziel vorbei gefördert - 200 Mio. € Fördermittel des Bundes großzügig weitergeleitet	62
Staatskanzlei	
11. Konkurrenzfähigkeit des Landes als Arbeitgeber: Eingeschränkt	72
Landtag	
12. Verwendung von Fraktionsmitteln	77
Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	
13. Schulleiter: Verwalter, Gestalter und Lehrer	86
14. Deutscher Schul- und Sprachverein für Nordschleswig auf Kurs	92
15. Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und Mathematik: Mehr Sensibilität für Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geboten	97
16. Exzellenz- und Strukturbudget - Fortführung nicht empfehlenswert	111

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung

17.	Zentrale IT-Beschaffung verbesserungsbedürftig	120
18.	Dataport: Offene Baustellen in der Kosten- und Leistungsrechnung und Preiskalkulation angehen	129
19.	Ökolandbau: Förderung aus der Gießkanne stoppen	135

Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung

20.	Förderung kommunaler Sportstätten: Hoher Bedarf seitens der Kommunen	144
-----	--	-----

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

21.	Tourismusförderung - Bedarf nicht-investiver Förderungen stärker hinterfragen	153
22.	„Erhaltungsstrategie Landesstraßen“: Millioneninvestitionen nicht immer wirtschaftlich und nachhaltig eingesetzt	163
23.	Überladene Lastkraftwagen belasten unsere Straßen übermäßig	175

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren

24.	Ausgleichsabgabe nach § 160 SGB IX: Drohende Finanzierungslücke, weil Rücklage von 45 Mio. € unkontrolliert ausgegeben wurde	184
25.	Rettungsdienst muss zukunftsfähig aufgestellt werden - Kooperationen sind zweckmäßig	194

Rundfunkangelegenheiten

26.	Immobilienmanagement des Norddeutschen Rundfunks	203
-----	--	-----

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Netto-Ausgaben der Eingliederungshilfe	14
Abbildung 2:	Entwicklung der Einnahmereste	31
Abbildung 3:	Entwicklung der Ausgabereste	32
Abbildung 4:	Quote der in Anspruch genommenen Verpflichtungs- ermächtigungen	34
Abbildung 5:	Entwicklung der Landesschulden 1970 - 2019	41
Abbildung 6:	Schulden der Extrahaushalte 2019	42
Abbildung 7:	Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer inklusive der Extrahaushalte	43
Abbildung 8:	Entwicklung Schuldenstand und Zinsausgaben 2000 bis 2019	45
Abbildung 9:	Zinsausgaben je Einwohner 2010 bis 2019	46
Abbildung 10:	Zins-Steuer-Quoten 2000 bis 2019	46
Abbildung 11:	Verteilung gem. ESB versus Verteilung entsprechend der Höhe der Grundhaushalte	118
Abbildung 12:	Mittelverwendung 2017 bis 2020	146
Abbildung 13:	Verteilung der genehmigten Fördermittel 2017 bis 2020 in €	147
Abbildung 14:	Geförderte investive Projekte	154
Abbildung 15:	Güterbeförderung durch Lastkraftfahrzeuge 2019 in Schleswig-Holstein	176
Abbildung 16:	Schädigungen in Abhängigkeit des Fahrzeuggewichts	177
Abbildung 17:	Entwicklung des Sondervermögens	188

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung des Haushaltssolls 2019	19
Tabelle 2:	Soll- / Ist-Einnahmen und Ausgaben 2019	20
Tabelle 3:	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2019	23
Tabelle 4:	Ermittlung des Finanzierungssaldos	24
Tabelle 5:	Kreditermächtigung und ihre Inanspruchnahme im Haushaltsvollzug	25
Tabelle 6:	Herleitung der Obergrenze der zulässigen Nettokreditaufnahme	26
Tabelle 7:	Darlehensvergabe im Landeshaushalt	30
Tabelle 8:	Art der Verwahrungen	36
Tabelle 9:	Rückmeldungen der Ressorts	37
Tabelle 10:	Verteilung Zahlstellen	40
Tabelle 11:	Jährliche Geldleistungen an die Fraktionen	78
Tabelle 12:	Entwicklung von Fraktionsmitteln und Rücklagen	79
Tabelle 13:	Ausgaben für direkt beauftragte Taxifahrten 2015 bis 2018	104
Tabelle 14:	Beantragte und verfügbare Fördermittel	146
Tabelle 15:	Entwicklung des Sondervermögens und der Ist-Ausgaben 2012 - 2020	187

Abkürzungsverzeichnis

ABI. EG	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
Amtsbl. Schl.-H.	Amtsblatt Schleswig-Holstein
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAST	Bundesanstalt für Straßenwesen
BdN	Bund deutscher Nordschleswiger
BFHE	Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bildungsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BTHG	Bundesteilhabegesetz
Bund	Bundesrepublik Deutschland
CIO	Chief Information Officer
DEHOGA	Hotel- und Gaststättenverband DEHOGA Schleswig-Holstein e. V.
d. h.	das heißt
Digitalisierungsministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
DSSV	Deutscher Schul- und Sprachverein
E-Akte	Elektronische Akte
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EGovG	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz)
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
Energiewendeministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
Epl.	Einzelplan
ESB	Exzellenz- und Strukturbudget
EU	Europäische Union
e. V.	eingetragener Verein

€	Euro
f., ff.	folgende, fortfolgende
FH	Fachhochschule
GAK	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
ggf.	gegebenenfalls
GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein
GVöBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
ha	Hektar
HG	Haushaltsgesetz
HL	Lübeck
HS	Hochschule
HSG	Hochschulgesetz
IB.SH	Investitionsbank Schleswig-Holstein AöR
Innenministerium	Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung
IPN	Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und der Mathematik
IT	Informationstechnik
KInvFG	Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz)
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
Kulturministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
Landwirtschaftsministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
LAsD	Landesamt für soziale Dienste
LBV.SH	Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein
LFH	Landesfunkhaus
LHO	Landeshaushaltsordnung
Lkw	Lastkraftwagen
LRH	Landesrechnungshof
LV	Landesverfassung

LVSH	Landesliegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
Musik HS	Musikhochschule Lübeck
Mrd.	Milliarde(n)
MTV-Autobahn	Manteltarifvertrag für „Die Autobahn GmbH des Bundes“
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NDR-StV	NDR-Staatsvertrag
n. F.	neue Fassung
Nr.	Nummer
o. Ä.	oder Ähnliches
o. g.	oben genannt
OrgErl ITSH	Organisationserlass Informations- und Kommunikationstechnologien in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein
OVG	Oberverwaltungsgericht
Rdnr.	Randnummer
RKiSH	Rettungsdienst-Kooperation in Schleswig-Holstein gGmbH
SchwAV	Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen
SHBesG	Besoldungsgesetz Schleswig-Holstein
Sozialministerium	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren
StVZO	Straßenverkehrszulassungsordnung
StW	Staatssekretär Wissenschaft
TCMS	Tax Compliance Management System
TdL	Tarifgemeinschaft deutscher Länder
TH	Technische Hochschule
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder

TVöD-Bund	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst - Bereich Bund
TVöD-VKA	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst - Bereich der kommunalen Arbeitgeberverbände
Umweltministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
UStG	Umsatzsteuergesetz
vdek	Verband der Ersatzkassen e. V.
VE	Verpflichtungsermächtigungen
Verbraucherschutzministerium	Ministerium für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und Gleichstellung
Verkehrsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A - Allgemeine Bestimmungen über die Vergabe von Leistungen
Wirtschaftsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
Wissenschaftsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
WP	Wahlperiode
z. B.	zum Beispiel

22. „Erhaltungsstrategie Landesstraßen“: Millioneninvestitionen nicht immer wirtschaftlich und nachhaltig eingesetzt

Nachdem die Schleswig-Holsteinische Landesstraßeninfrastruktur über lange Zeit vernachlässigt wurde, hat seit 2014 ein Umdenken stattgefunden: Endlich wird mehr investiert, um den Substanzverfall aufzuhalten, abzubauen und die Landesstraßen wieder in einen guten Zustand zu versetzen.

Mithilfe von mehrjährigen Erhaltungsstrategien geht der Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein die Erhaltung des maroden Landesstraßennetzes an. Bei der Umsetzung der Maßnahmen fehlen jedoch Vorgaben, um eine landesweit einheitliche Qualität und Lebensdauer sicherzustellen. Es fehlen ebenso einheitliche Vorgaben für Ingenieurbauwerke und Radwege.

Das Personal beim Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein ist bezogen auf die Straßenerhaltung nicht bedarfsgerecht verteilt.

22.1 Fehlentscheidungen und mangelnde Investitionen führten zum massiven Substanzverfall im ganzen Landesstraßennetz

Schlaglöcher, Risse, Absackungen und Tempolimits gehören noch immer für viele Verkehrsteilnehmer zum Alltag. Trotz der massiv gesteigerten Investitionen in den vergangenen Jahren sind noch immer viele Landesstraßen in einem schlechten oder sehr schlechten Zustand. Grund dafür sind die deutlich zu geringen Ausgaben für die Straßenunterhaltung in Schleswig-Holstein über viele Jahre.

Die Kenntnis des Straßenzustands stellt eine wesentliche Grundlage für die Planung von Erhaltungsmaßnahmen und die Abschätzung des erforderlichen Erhaltungsbedarfs dar. Hierfür führt der für die Erhaltung der Landesstraßen zuständige Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein (LBV.SH) in turnusmäßigen Abständen von 4 Jahren eine Zustandserfassung und -bewertung des Landesstraßennetzes durch: Während 2013 noch 53,8 % der Landesstraßen in einem schlechten und sehr schlechten Zustand waren, waren es 2017 „nur“ noch 49,3 % des 3.672 km langen Netzes.

Auch Straßen besitzen nur eine begrenzte Lebensdauer. Sie müssen in regelmäßigen Abständen überprüft und die einzelnen (Asphalt-)Schichten und Straßenbestandteile wie Geh- und Radwege, Brücken, Entwässer-

rungsanlagen oder Markierungen, Schilder und Schutzplanken unterhalten, instandgesetzt oder erneuert werden. Der mangels ausreichender Investitionen über Jahrzehnte eingetretene Substanzverfall bei den Landesstraßen konnte bisher nicht abgebaut werden. Die landesweiten Investitionen in die Landesstraßen erreichten 2012 mit 5,1 Mio. € ihr Minimum. Durch dieses Vorgehen steht der Einsparung an Erhaltungsmitteln von 280 Mio. € seit 1990 ein tatsächlicher Werteverzehr mit einem Wiederherstellungsvolumen von über 900 Mio. € gegenüber. Der heutige schlechte Zustand der Landesstraßen spiegelt die Versäumnisse der vergangenen Jahre wider.

22.2 **Schleswig-Holstein im Bundesvergleich: Beim Zustand der Landesstraßen im Mittelfeld, bei den Investitionen an der Spitze**

Der LRH führte eine bundesweite Umfrage durch und verglich Netzlänge, Zustand und für die Landesstraßenerhaltung eingesetzte Finanzmittel der 13 Flächenländer. Schleswig-Holstein liegt mit seinem 3.672 km umfassenden Landesstraßennetz längenmäßig im unteren Drittel des Ländervergleichs.

Der Zustand der Landesstraßen ist in fast allen Bundesländern schlecht oder sehr schlecht: Bezogen auf den Substanzwert liegt der Anteil der schlechten und sehr schlechten Straßenabschnitte mit nur wenigen Ausnahmen (Niedersachsen, Thüringen) fast überall deutlich über 50 %. Schleswig-Holstein steht mit einem Anteil von 49,3 % besser da als die meisten anderen Länder (Stand 2017).

Positiv schlägt mittlerweile in Schleswig-Holstein die Höhe der eingesetzten Finanzmittel für die Landesstraßenerhaltung zu Buche: Kein anderes Bundesland hat seine jährlichen Erhaltungsmittel für die Landesstraßen so kontinuierlich gesteigert wie Schleswig-Holstein. Absolut betrachtet investieren große Flächenländer wie Bayern, Nordrhein-Westfalen, Hessen oder Baden-Württemberg deutlich mehr in ihre Landesstraßen. Werden die Haushaltsmittel aber auf die Länge des Landesstraßennetzes bezogen, nimmt Schleswig-Holstein 2018 bundesweit den ersten Platz ein.

Seit 2014 wird in Schleswig-Holstein gegengesteuert und in die Landesstraßen investiert. Die Landesregierung sollte dies auch die nächsten Jahre fortführen, um den Standort Schleswig-Holstein zu sichern.

22.3 **Erhaltungsstrategien 2014 und 2019: Das Ziel ist klar definiert**

Der LBV.SH stellte auf Grundlage der Zustandserfassung und -bewertung 2013 erstmalig ein „Erhaltungsprogramm für 2014 bis 2017“¹ auf. Dieses enthielt insgesamt 52 Baumaßnahmen, von denen jedes Jahr zwischen 11 und 17 Maßnahmen umzusetzen waren. Jedem der LBV.SH-Standorte Flensburg, Rendsburg, Itzehoe, Lübeck und Kiel waren nach diesem Programm pro Jahr zwischen einer und 8 Landesstraßenmaßnahmen zugeordnet, die er vorzubereiten und zu bauen hatte.

Der LRH kommt zu dem Ergebnis, dass 41 von 52 Maßnahmen - wenn auch mit zeitlichen Verschiebungen - umgesetzt wurden. Abweichungen vom „Soll“ gab es bei 12 Maßnahmen, wobei davon 9 nur abschnittsweise umgesetzt wurden, 3 wurden nicht oder nicht nachhaltig erneuert. Nach Angaben des LBV.SH wurden in den 4 Jahren 312 km Landesstraßen bzw. 8,5 % des Netzes erneuert. Die reinen Baukosten hierfür beliefen sich laut Meldung des LBV.SH auf 111 Mio. €.

Nachdem das „Erhaltungsprogramm 2014 bis 2017“ ausgelaufen war und es 2018 noch kein gültiges Folgeprogramm gab, erarbeitete der LBV.SH Ende 2018 die „Landesstraßenerhaltungsstrategie 2019 bis 2030“.² Da die Landesregierung die finanzielle Ausstattung des LBV.SH zwischenzeitlich deutlich verbessert hat und für die Landesstraßenerhaltung seit 2018 einen jährlichen Betrag von 90 Mio. € zur Verfügung stellt, fällt dieses Programm erheblich umfangreicher aus: Es enthält 186 Landesstraßenmaßnahmen und sieht vor, in 4 Jahren eine Länge von ca. 950 km Landesstraßen zu sanieren. Dies entspricht einem Anteil von 26 % am gesamten Landesstraßennetz. 2014 bis 2017 waren es durchschnittlich 54,3 Mio. €.

Laut Angaben des LBV.SH wurden 2019 26 Maßnahmen mit einer Gesamtlänge von 116 km umgesetzt. Die Projekte sind noch nicht vollständig abgerechnet, sodass bisher keine Aussagen zu den reinen Baukosten vorliegen. Die Ist-Ausgaben 2019 aus dem Haushalt für Investitionen in Landesstraßen einschließlich der weiteren Kosten beliefen sich auf 85,3 Mio. €.

Mit diesen beiden Programmen ist das Ziel in der Landesstraßenerhaltung klar definiert. Es ermöglicht allen Beteiligten eine verlässliche, mittelfristige Planung und Baudurchführung. Auch die betroffenen Gemeinden können frühzeitig planen und die nötigen finanziellen Mittel in die kommunalen

¹ „Bericht zum Zustand der Landesstraßen in Schleswig-Holstein 2014“, Landtagsdrucksache 18/2066 vom 26.06.2014.

² „Strategie zur Entwicklung der Landesstraßen in Schleswig-Holstein 2019-2030“, Landtagsdrucksache 19/1034 vom 29.10.2018.

Haushalte einstellen, um ihre eigenen, in oder an der Straße befindlichen Anlagen (z. B. Schmutzwasserleitungen) zu überprüfen. Eine ggf. nötige Erneuerung kann dann, z. B. auch als Gemeinschaftsmaßnahme mit dem LBV.SH zusammen im Rahmen der anstehenden Straßenbaumaßnahme, rechtzeitig eingeplant werden.

22.4 **Die Umsetzung der Maßnahmen: Zu wenig Einheitlichkeit in der Planung und Baudurchführung führt zu unterschiedlichen Standards**

Grundlage der Prüfung war ein Erhebungsbogen, in den der LBV.SH die durchgeführten Landesstraßenmaßnahmen zwischen 2014 und 2019 mit Ausblick auf 2020 eintragen sollte. Der Erhebungsbogen enthielt Angaben zu insgesamt 122 Maßnahmen. Danach wurden in 6 Jahren an 570 km Landesstraßen (15,5 % des Netzes) Erhaltungsmaßnahmen durchgeführt.

Jeder der 5 Standorte des LBV.SH verfolgt unterschiedliche Strategien bei der Umsetzung der Maßnahmen. Dies trifft einerseits z. B. auf den Umfang der durchgeführten Maßnahmen - ob oberflächliche Deckschichterneuerung oder tiefergehende grundhafte Erneuerung des gesamten Asphaltpakets - und die dadurch verursachten Kosten zu. Andererseits gibt es deutliche Unterschiede beim Anteil für externe Unterstützung durch Ingenieurbüros, sowohl für die Planung als auch die Baudurchführung.

Auf Grundlage des Erhebungsbogens wählte der LRH stichprobenartig je Standort und Jahr bis zu 2 Maßnahmen aus. In einem ersten Schritt betrachtete der LRH die Festlegung der Belastungsklasse, die u. a. von Verkehrsbelastung, Straßenkategorien oder Eigenschaften der Verkehrsflächen abhängt. Bei dem sich daraus ergebenden Mindestaufbau stellte der LRH in 4 von 5 Standorten viele Abweichungen und Fehler fest. Nur in einem Standort erfolgte die Berechnung der Bauklasse bei allen überprüften Maßnahmen korrekt.

Bei insgesamt 31 von 59 überprüften Maßnahmen war die Berechnung fehlerhaft (53 %). Bei 10 Maßnahmen (17 %) wurde nur ein Teilabschnitt der jeweiligen Maßnahme in der errechneten Bauklasse gebaut, wie nach den technischen Regeln erforderlich. Die übrigen 21 Maßnahmen waren unter- oder überdimensioniert (36 %). Eine Unterdimensionierung führt zu verringerten Nutzungsdauern, erfordert früher erste Instandsetzungsmaßnahmen und verursacht dadurch Mehrkosten. Überdimensionierungen verlangen dickere Asphalt-schichten und verursachen dadurch ebenfalls unnötige Kosten.

Grundsätzlich sollten möglichst lange, einheitliche Erneuerungsabschnitte gebildet werden. Für die Planung einer Erhaltungsmaßnahme ist außer-

dem die Bewertung des Alters, der strukturellen Substanz und Tragfähigkeit der vorhandenen Befestigung wichtig. Als Voraussetzung ist ein angemessenes Konzept mit einer ausreichenden Anzahl an Bohrkernen vorzusehen, damit der Bestand überhaupt adäquat beurteilt werden kann. Um die Eignung der zu überbauenden Schichten beurteilen zu können, sollten neben der optischen Beurteilung am Bohrkern z. B. auch chemische Analysen zur Abschätzung der Wiederverwendbarkeit des Ausbausphalts durchgeführt werden. Nur so kann abgeschätzt werden, ob die alten Schichten sich für eine weitere, langjährige Nutzung und Überbauung eignen. So wird sichergestellt, dass die angestrebte Nutzungsdauer für die Erhaltungsmaßnahme auch erreicht wird oder ob ggf. Kompensationsmaßnahmen erforderlich werden.

Ein Hauptziel der Prüfung war, Aussagen zur Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit des gewählten Erhaltungskonzepts für die einzelnen Maßnahmen zu treffen. So wurde in einem zweiten Schritt eine weitere Auswahl von 34 der 59 Vorhaben einer genaueren Betrachtung unterzogen. Dabei stellte sich heraus: Jeder Standort geht anders an die Planungsaufgabe heran und verfolgt unterschiedliche Strategien. In einigen Standorten wurde - im Sinne einer möglichst sparsamen Lösung - so viel wie möglich von der vorhandenen Straßenbefestigung wiederverwendet. Kurze Abschnitte mit unterschiedlichen Aufbauten wechselten sich ab. In anderen Standorten lag der Fokus darauf, möglichst einen Aufbau analog eines Neubaus nach Regelwerk und über einen langen Abschnitt hinweg herzustellen. Die Feststellungen hieraus werden nachfolgend dargestellt.

22.4.1 **Regelwerk nicht durchgängig beachtet**

Die Kritikpunkte des LRH im Hinblick auf die Umsetzung der Maßnahmen sind vielfältig: Die im Regelwerk geforderte „fundierte Untersuchung und Bewertung der strukturellen Substanz“ der vorhandenen Asphalt-schichten wurde nirgends vorgelegt, bei einigen Maßnahmen wurden einzelne Parameter untersucht. Meist wurden die alten Schichten jedoch nicht labor-technisch analysiert und trotz ihres fortgeschrittenen Alters und schlechten Zustands (z. B. fehlender Schichtenverbund, mangelnde Tragfähigkeit) mit neuem Asphalt überbaut. Bei anderen Maßnahmen bestand der vorhandene Straßenaufbau aus mehreren dünnen Asphalt(deck)schichten oder aus ungeeigneten Materialien. Obwohl diese die Anforderungen an einen dauerhaften Aufbau nicht (mehr) erfüllten, verblieben die Schichten ebenfalls in der Straße und wurden überbaut. Bei wiederum anderen Maßnahmen wurde die Dicke des vorhandenen frostsicheren Oberbaus nach Regelwerk unterschritten, aber im Rahmen der Erneuerungsmaßnahme auch nicht erhöht. An anderen Maßnahmen wurde, trotz des Wissens um die

Schadensursachen im Baugrund, nur eine Deckenerneuerung der obersten Schichten durchgeführt.

Unbestritten kann es manchmal wirtschaftlich sein, eine Maßnahme nur in kleinerem Umfang zu erneuern und damit „noch etwas über die Zeit zu retten“. Der LBV.SH argumentierte in diesem Zusammenhang, dass für wenig Mitteleinsatz eine „vorübergehende Sicherstellung der Verkehrssicherheit“ oder eine „kurzfristige Verlängerung des Lebenszyklus“ ermöglicht werden kann. Nach Feststellung des LRH waren diese „Sparmaßnahmen“ aber - im Verhältnis zu einer umfassenderen Erneuerung - sehr teuer und für ihren eigentlichen Zweck zu umfangreich.

Ein Teil der umgesetzten Bauweisen entspricht weder dem gültigen Regelwerk noch den heutigen Anforderungen an einen nachhaltigen Straßenaufbau. Sie erzeugten Kosten in Millionenhöhe, für deren Verwendung der LRH keine Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bescheinigen kann. Die Maßnahmen erfüllen nicht die Anforderungen zur dauerhaften Erhaltung. Sie werden trotz eines teilweise erheblichen Mitteleinsatzes ihre theoretische Lebensdauer nicht erreichen und früher als geplant weitere Baumaßnahmen erforderlich machen.

22.4.2 **Straßeninformationsbank nicht aktuell**

Nach Fertigstellung einer Maßnahme ist es wichtig, dass sie in der Straßeninformationsbank, die beim LBV.SH geführt wird, auch hinterlegt wird. Hierauf bauen weitere Anwendungen auf, die u. a. eine wichtige Rolle für die Erhaltungsplanung Landesstraßen und das entsprechende Bauprogramm spielen. Der LRH musste in seiner Prüfung feststellen, dass die Straßeninformationsbank vom LBV.SH nicht ausreichend gepflegt wird. Strukturierte Abläufe sind nur in einem Standort vorhanden. In den anderen 4 Standorten sind die Daten teilweise stark veraltet. Der LBV.SH greift damit für Ausschreibungen und die Erarbeitung einer langfristigen Erhaltungsplanung auf diese nicht aktualisierte Datengrundlage zurück. Somit sind Fehler vorprogrammiert.

Das **Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus (Verkehrsministerium)** teilt mit, dass der LBV.SH begonnen habe, die Datengrundlagen zu verbessern. Die Umsetzung werde intensiv durch das Verkehrsministerium unterstützt und begleitet.

Der **LRH** weist noch einmal auf die Notwendigkeit einer aktuellen Straßeninformationsbank als Auskunftssystem für alle straßenbezogenen Daten hin.

22.4.3 **Einheitliches Konzept für Maßnahmen fehlt**

Auch wenn das Ziel durch die „Erhaltungsstrategie Landesstraßen“ klar umrissen ist, lässt die Ausgestaltung zu viel Spielraum: Der LRH stellt fest, dass der LBV.SH über kein einheitliches Konzept verfügt, wie eine Erhaltungsmaßnahme zu planen und umzusetzen ist. Auch wenn jede Maßnahme einen Einzelfall darstellt, für sich zu betrachten ist und eine Einzellösung erfordert, differiert die Wahl der Lösung sehr stark zwischen den Standorten und sogar zwischen den Bearbeitern. Die unterschiedliche Herangehensweise führt landesweit zu unterschiedlichen Standards und unterschiedlicher Qualität der Erhaltungsmaßnahmen. Hier muss der LBV.SH geregelte Verfahrensabläufe generieren, um einheitliche Standards einzuführen und um eine landesweit vergleichbare Vorgehensweise und Qualität in der Landesstraßenerneuerung sicherzustellen.

Das **Verkehrsministerium** hält die an den LBV.SH gerichteten Anmerkungen des LRH zur Einhaltung der Regelwerke als auch zum einheitlichen Vorgehen bei der Umsetzung der Erhaltungsmaßnahmen für nachvollziehbar und begründet. Im LBV.SH sei mit dem Dezernat 30 eine Organisationseinheit zur Grundlagenarbeit und Fachaufsicht eingerichtet worden, die die Zweckmäßigkeit der Sanierungsvarianten zukünftig sicherstellen solle. Das Verkehrsministerium werde im Rahmen seiner Fachaufsicht den Verbesserungsprozess des LBV.SH überwachen.

22.5 **Umsetzung eines integrierten Erhaltungskonzepts: Ein guter Ansatz, der nicht immer angewandt wird**

Der LBV.SH hat sich mit seiner „Erhaltungsstrategie Landesstraßen“ selbst dazu verpflichtet, ein „integriertes Erhaltungskonzept“ umzusetzen. Es sollen möglichst lange Abschnitte in einem Zuge erneuert und im Straßenverlauf befindliche Radwege, Ingenieurbauwerke und Ausstattungselemente wie Verkehrsschilder, Leitpfosten oder Schutzplanken etc. bei Bedarf mit erneuert oder instandgesetzt werden. Diese Vorgehensweise hat den Vorteil, dass ein gesamter Streckenzug danach lange Zeit nicht wieder „angefasst“ werden muss und die dadurch hervorgerufenen Verkehrsbeeinträchtigungen nur einmal Anwohner und Verkehrsteilnehmer belasten. Auch ergeben sich durch die Ausschreibung aller Leistungen in einem Vertrag meist günstigere Preise und die Anzahl der Abhängigkeiten zwischen verschiedenen Auftragnehmern auf einer Baustelle werden reduziert bzw. in den Verantwortungsbereich des Hauptauftragnehmers verlagert.

22.5.1 Ingenieurbauwerke

Der LRH hat auch die aktuelle Bestandsdatenbank für die in der Baulast des Landes befindlichen 660 (Teil-)Bauwerke im Landesstraßennetz ausgewertet: Mit 73,5 % befindet sich ein Großteil der Bauwerke im Landesstraßennetz in einem mindestens befriedigenden Zustand, 23 % in einem ausreichenden und 3 % in einem nicht ausreichenden Bauwerkszustand. Kein Bauwerk befindet sich derzeit in einem ungenügenden Bauwerkszustand.

Im Rahmen der neuen „Erhaltungsstrategie Landesstraßen“ wird nunmehr das Ziel verfolgt, *„im Sinne eines optimierten Baustellenmanagements anstehende Erhaltungsmaßnahmen an Bauwerken möglichst im Zusammenhang mit den Fahrbahnerneuerungen“* umzusetzen. Hierfür wird - zusammen mit den Aufwendungen für Radwege und sonstige Anlagenteile - pro Jahr ein Budget von 20 Mio. € zur Verfügung gestellt. Eine enge Abstimmung zwischen Brücken- und Straßenbau ist hierfür zwingend erforderlich.

Im Ergebnis stellt der LRH jedoch fest, dass die Erhaltung der Ingenieurbauwerke oft nicht im Fokus stand und sich die durchgeführten Maßnahmen an den Brücken - wenn überhaupt - auf die Erneuerung des Fahrbahnbelags beschränkten. Die nötigen Abstimmungen blieben aus. In den meisten Fällen wurden die im Zuge der Baustrecke vorhandenen Bauwerke aus der Planung der Erneuerungsmaßnahme ausgenommen, auch wenn relevante Schäden vorhanden waren und mit verhältnismäßig geringem Aufwand hätten mit beseitigt werden können. Darunter waren auch verkehrssicherheitsrelevante Schäden. In anderen Fällen wurde eine Erhaltungsmaßnahme an einer betreffenden Brücke parallel durch einen anderen Auftragnehmer oder zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt. Nur ein Standort fiel in diesem Zusammenhang positiv auf, da er mehr Augenmerk auf seine Brücken legte und die Chance für eine Erneuerung im Rahmen der Straßenbaumaßnahme zumindest bei einigen Brückenbauwerken nutzte. Inwieweit hier eine Beseitigung der Schäden tatsächlich erfolgte, konnte anhand der zur Verfügung stehenden Unterlagen allerdings nicht festgestellt werden. Denn die zugehörige Pflege auch der Bauwerksdatenbank wurde nicht nur in diesem Standort, sondern zumeist auch in den anderen 4 Standorten des LBV.SH vernachlässigt.

Der LBV.SH selbst setzt sich im Rahmen seiner „Erhaltungsstrategie Landesstraßen“ das Ziel: *„Im Sinne eines optimierten Baustellenmanagements sollen anstehende Erhaltungsmaßnahmen an Bauwerken möglichst im Zusammenhang mit den Fahrbahnerneuerungen umgesetzt werden.“*

Das **Verkehrsministerium** teilt hierzu mit, dass der LBV.SH seine Ziele der koordinierten Erhaltungsplanung mit den verfügbaren personellen und finanziellen Ressourcen nur eingeschränkt berücksichtigen können. Es ergänzt, dass Bauwerkserhaltungsmaßnahmen innerhalb der Bauzeitfenster für die Fahrbahnsanierungsmaßnahmen ohnehin nicht hätten realisiert werden können.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung, dass einzelne Schäden an Bauwerken, die vor allem die Verkehrssicherheit und Standsicherheit des Bauwerks beeinflussen, im Rahmen der Straßenbaumaßnahme mit wenig finanziellem Aufwand im Rahmen der Straßenbaumaßnahme mit abgearbeitet werden können und zukünftig auch abgearbeitet werden sollten.

22.5.2 Radwege

Nach Angaben des LBV.SH gibt es an schleswig-holsteinischen Landesstraßen 2.333 km Radwege, d. h. 64 % des schleswig-holsteinischen Landesstraßennetzes verfügen über einen Radweg. Ein flächendeckendes Zustandskataster der Radwege an Landesstraßen, vergleichbar mit der Zustandserfassung und -bewertung an Straßen, liegt nicht vor. Nach Einschätzungen des LBV.SH zeige der überwiegende Teil der Radwege an Landesstraßen aber sehr gute bis mittlere Gebrauchseigenschaften. Weniger als 25 % hätten ausreichende oder schlechte Gebrauchseigenschaften, die zu Einschränkungen im Fahrkomfort der Radfahrer führen (z. B. Absackungen oder Hebungen des Belags durch Wurzeln). Etwa 15 % des Radwegnetzes seien nach Aussage des LBV.SH sanierungsbedürftig. Hinzu kommt, dass Radwege oftmals nur über eine unzureichende Breite verfügen.

Die Ziele der baulichen Erhaltung bestehen bei den Radwegen, ähnlich wie bei Fahrbahnen, in der Gewährleistung einer angemessenen Verkehrssicherheit und Befahrbarkeit sowie in einer rechtzeitigen wirtschaftlichen Substanzerhaltung. Der Fahrkomfort auf Radwegen ist zu erhalten und die Anzahl der Unfälle weitestmöglich zu reduzieren. Auch für die Radwege gilt der Grundsatz: *„Im Sinne der koordinierten Erhaltungsplanung werden aus Effizienzgründen sanierungsbedürftige Radwege grundsätzlich im Zusammenhang mit den anstehenden Fahrbahnsanierungen durchgeführt.“*¹

Bei 35 der 59 näher betrachteten Maßnahmen wurden vorhandene Schäden an den Radwegen mit beseitigt. Die durchgeführten Erneuerungsmaßnahmen waren sehr vielfältig und reichten von der kostengünstigen

¹ „Strategie zur Entwicklung der Landesstraßen in Schleswig-Holstein 2019-2030“, Landtagsdrucksache 19/1034 vom 29.10.2018.

Erneuerung der obersten Asphaltsschicht bis hin zur vollständigen Erneuerung des gesamten Aufbaus. Nur bei einigen wenigen Maßnahmen wurden vorhandene Defizite wie ein zu schmaler Querschnitt oder eine ungünstige Linienführung durch kurze Neubauabschnitte beseitigt. Auch hinsichtlich der verwendeten Materialien gab es eine sehr große Bandbreite: Neben Asphalt kamen auch Betonpflaster, wasserdurchlässiges Pflaster oder eine wassergebundene Decke für die Radwegoberflächen zum Einsatz.

Ein großes Problem ist im Radwegebau allgegenwärtig: Die Bepflanzung entlang der Radwege. In den meisten Fällen stehen Bäume oder Knicks in zu geringem Abstand von der Radwegkante oder im Trennstreifen zwischen Radweg und Straße. Dementsprechend groß sind die Schäden durch Wurzelaufrüche an vielen Radwegen. An anderen Stellen wachsen innerhalb kürzester Zeit Gräser, Schachtelhalm, Schilf o. Ä. durch die neue Asphaltbefestigung, zerstören sie und lassen Wasser eindringen, was zu einer deutlich verringerten Lebensdauer (z. B. aufgrund von Frostschäden oder Ausspülungen) führt. Wassergebundene Radwege, bei denen Wurzelaufrüche durch die wasser- und luftdurchlässigen Eigenschaften der verwendeten Materialien vermieden werden können, fielen durch ihre mangelnde Unterhaltung oder durch Defizite im Hinblick auf die Verkehrssicherheit negativ auf.

Leider fehlte dem LBV.SH auch hier oftmals ein einheitliches Konzept, wie Radwege bei den vorhandenen Schadensbildern nachhaltig und langlebig erhalten werden können. Wie der LRH feststellen musste, waren bei einigen Maßnahmen bereits schon nach einer Nutzungszeit von nur ein oder 2 Jahren nach Abschluss der Instandsetzungsmaßnahmen die alten Schäden wieder vorhanden. Die Nutzung der Radwege war mit den gleichen Einschränkungen im Hinblick auf die Verkehrssicherheit verbunden wie zuvor. Warnschilder „Radwegschäden“ standen wieder, die aufgewendeten Haushaltsmittel sind in diesen Fällen sinnlos ausgegeben worden.

Der LBV.SH hat sich mit seiner „Erhaltungsstrategie Landesstraßen“ dazu verpflichtet, ein „integriertes Erhaltungskonzept“ umzusetzen. Es sollten nicht nur Ingenieurbauwerke, sondern auch im Straßenverlauf befindliche Radwege mit erneuert werden.

Das **Verkehrsministerium** widerspricht den Ausführungen des LRH und gibt an, dass die Berücksichtigung von Radwegen im Erhaltungsprogramm nach einem einheitlichen Konzept erfolge. Es teilt mit, dass der LBV.SH durch zusätzlich bereitgestellte Mittel in die Lage versetzt worden sei, grundsätzlich jeden sanierungsbedürftigen Radweg in die Erhaltungsmaßnahme einzubeziehen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung: Seine Kritik bezieht sich nicht darauf, ob und wo eine Erhaltungsmaßnahme an Radwegen durchgeführt wird, sondern auf das fehlende Konzept zur einheitlichen Umsetzung.

22.6 **Die Personalverteilung beim LBV.SH: Falsche Prioritätensetzung erzeugt teilweise erhebliche Überlastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter**

Mit der Umstrukturierung im Mai 2019 änderte der LBV.SH seine Organisationsstruktur, beendete das Niederlassungsmodell und führte ein Geschäftsbereichsmodell mit den 4 Geschäftsbereichen „Verwaltung, Service, Recht“, „Neubau, Um- und Ausbau“, „Erhaltung“ sowie „Betrieb Straßennetz Service“ ein. Die Zuordnung des Personals zu den künftigen Aufgabenfeldern nahm der LBV.SH weitgehend auf Grundlage der vorherigen Zuständigkeiten vor. Geschäftsprozessanalysen oder Organisationsuntersuchungen gingen der neuen Organisation nicht voraus. Hier wurde schnell deutlich, dass es in der neuen Struktur ein erhebliches Ungleichgewicht zwischen den beiden Geschäftsbereichen 2 „Neubau, Um- und Ausbau“ und 3 „Erhaltung“ gibt: Obwohl der Schwerpunkt der Aufgaben zweifelsfrei auf der Erhaltung des bestehenden Straßennetzes liegt und auch zukünftig liegen wird, spiegelt sich dieser Umstand nicht in der Personalverteilung des LBV.SH wider. Beide Geschäftsbereiche verfügen aktuell ungefähr über gleich viel Personal, die Hauptlast der anstehenden Aufgaben trägt aber der Geschäftsbereich 3. Hier muss der LBV.SH sein derzeitiges Handeln überdenken.

Durch die Einrichtung der Autobahn GmbH des Bundes hat der LBV.SH bereits zum 01.01.2020 die ersten 27 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an den Bund abgegeben. Zum 01.01.2021 sollten weitere 172 Personen wechseln. Ein Konzept, wie sich der LBV.SH mit seinen geänderten Aufgaben und seiner neuen Personalsituation aufstellen will, hatte er nicht. Der LBV.SH beklagte zwar, zur Erledigung seiner Aufgaben schon vor Abgabe des Personals an den Bund über zu wenig Personal zu verfügen. Wie groß die Stellenzahl sein muss, um seine Aufgaben zu bewältigen und wie diese bemessen werden kann, konnte er jedoch nicht mitteilen.

Das **Verkehrsministerium** gibt an, dass sich der Personalbemessungsansatz für den Geschäftsbereich 3 an seinem Budget von 175 Mio. € bemesse und dazu ein Vollzeitäquivalent pro 1,0 Mio. € Bauumsatz pro Jahr benötigt werde. Für den Geschäftsbereich 2 verweist das Verkehrsministerium auf den Bedarfsplan des Bundes, der einen Finanzbedarf für Schleswig-Holstein von 1,3 Mrd. € für Bundesautobahnen und 212 Mio. € für Bundesstraßen bis 2023 vorsehe.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung, dass die Personalverteilung zwischen den Geschäftsbereichen 2 und 3 nicht bedarfsgerecht ist.