

Die Beibehaltung der bisherigen Fördersystematik im Sinne breiter Fördergegenstände und hoher Fördersätze ist künftig nicht mehr möglich. Mit der für das Jahr 2023 angekündigten Neufassung der Richtlinie sollten die Fördergegenstände gestrafft und priorisiert werden. Die kommunale Finanzierungsverantwortung ist zu stärken, die Förderung auf das Landesinteresse zu beschränken und der Fördersatz dementsprechend zurückzuführen.

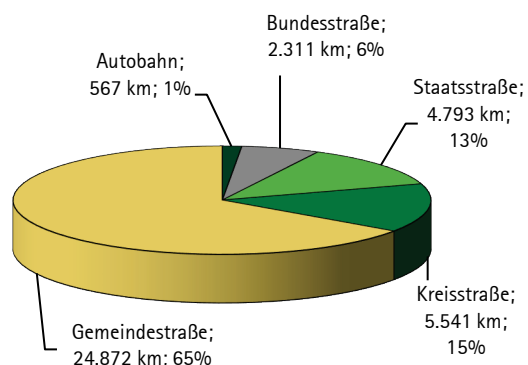
Das SMWA muss eine Erfolgskontrolle zur Förderung anhand geeigneter, eindeutiger und messbarer Zielgrößen durchführen. Im Förderkonzept festzulegende Zielgrößen sind kritisch auf Eignung zu prüfen.

1 Prüfungsgegenstand

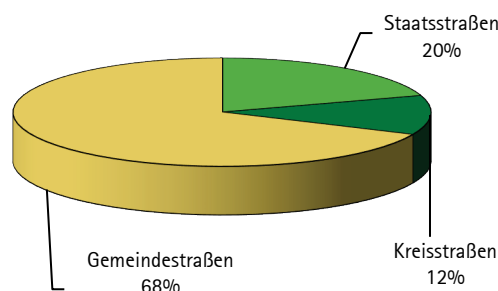
- 1 Die vorliegende Prüfung reiht sich in das Oberthema „Bewirtschaftung des Infrastrukturvermögens“ ein, das der SRH mit Prüfungen zur „Erhaltung der Straßeninfrastruktur im Freistaat Sachsen“ und „Unterhaltung und Instandsetzung von Staatsstraßen bei den Landkreisen“ begonnen hatte.
- 2 Die kommunale Verkehrsinfrastruktur stellt einen wesentlichen Anteil am Vermögen der öffentlichen Hand dar und sichert die nahräumige Erschließung sowie die Stärkung ländlicher Gebiete im Freistaat Sachsen.

Abbildung 1: Einordnung des Kommunalstraßennetzes im Freistaat Sachsen

Straßennetz Verteilung



Anlagevermögen Straßen, Wege, Plätze



Quelle: Eigene Darstellung aus Daten des Landesverkehrsplanes 2030 sowie des LASuV und kommunaler Eröffnungsbilanzen.

- 3 Träger der Straßenbaulast für die Kommunalstraßen, und somit für deren Erhalt verantwortlich, sind die Landkreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Kommunen. Sie haben nach § 9 des Sächsischen Straßengesetzes die Pflicht: „[...] nach ihrer Leistungsfähigkeit die Straßen in einem den regelmäßigen Verkehrsbedürfnissen genügenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern [...]“.
- 4 Der Freistaat Sachsen unterstützt die Kommunen bei der Umsetzung dieser Pflichtaufgaben neben Mitteln aus dem Finanzausgleich u. a. über die Richtlinie für die Förderung von Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger (RL KStB).

2 Prüfungsergebnis

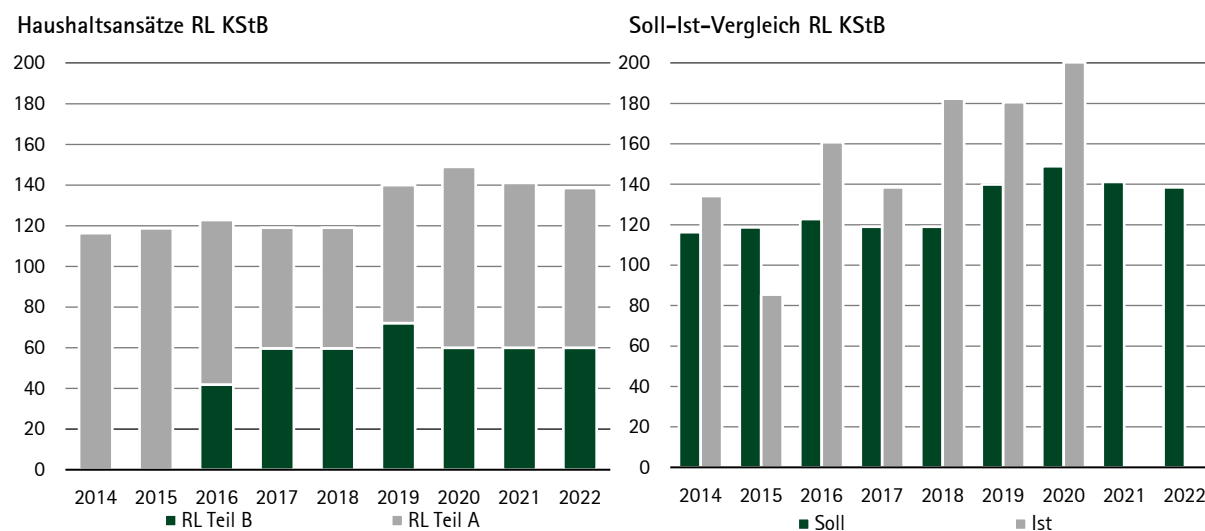
2.1 Ausgangslage

- 5 Die Finanzierung von Bauvorhaben liegt grundsätzlich in der Verantwortung der Kommunen. Der Freistaat kann Zuwendungen gewähren, wenn ein besonderes Landesinteresse vorliegt.
- 6 Die RL KStB stellt derzeit eine maßgebliche Finanzierungsquelle für Investitionen in die kommunale Verkehrsinfrastruktur dar. Im geprüften Zeitraum von 2014 bis 2019 wurden über die RL KStB Bewilligungen i. H. v. rd. 915 Mio. € ausgesprochen. Mit einem Anteil von rd. 75 % entfällt der Großteil der Bewilligungssumme auf Straßenbaumaßnahmen.
- 7 Über die RL KStB werden u. a. Neu-, Um-, Ausbau sowie Instandsetzung von Straßen in kommunaler Baulast gefördert. Die Zuwendung wird als nicht rückzahlbarer Zuschuss gewährt. Ihre Höhe richtet sich nach der Art der Maßnahme.
- 8 Im Dezember 2015 wurde die RL KStB neu gefasst. Die Fördergegenstände wurden erweitert und die Fördersätze wurden z. T. angehoben. Für Straßenbaumaßnahmen wurden Höchstfördersätze zwischen 70 % und 90 % festgelegt. Zudem erfolgte die Einführung einer Instandsetzungs- und Erneuerungspauschale als Anschubfinanzierung für kommunale Erhaltungsstrategien (RL KStB Teil B).
- 9 Die Instandsetzungs- und Erneuerungspauschale (ehemals RL KStB Teil B) wird seit 2020 konstant mit 60,0 Mio. € veranschlagt und nunmehr über den kommunalen Finanzausgleich zugewiesen. Die für die Förderung von Einzelmaßnahmen vorgesehenen Mittel, insbesondere für Straßen- und Brückenbaumaßnahmen, sinken perspektivisch.
- 10 Für das Kalenderjahr 2020 verfügte das SMWA einen Annahmestopp für Neuanträge zum Stichtag 31. Oktober 2019. Das Volumen der gestellten Anträge sowie ein Überhang aus den Vorjahren haben die zur Verfügung stehenden Mittel weit überstiegen. Damit die bis zum Stichtag 31. Oktober 2019 eingereichten Fördermittelanträge abgearbeitet werden können, wurden im Juli 2021 die Fördersätze deutlich reduziert. Davon ausgenommen sind nur Eisenbahnkreuzungsmaßnahmen und Radverkehrsanlagen. Sonstige Innerortsstraßen sind nicht mehr förderfähig und die Städte und Gemeinden sollen die entsprechenden Antragsunterlagen zurückerhalten.
- 11 Mit der Einführung der neuen Fördersystematik rechnet das SMWA ab dem Hj. 2023.

2.2 Mittelansatz und Mittelabfluss

- 12 Die Anzahl eingereicherter Fördermittelanträge steht u. a. in Zusammenhang mit der Breite der Fördergegenstände sowie der Höhe der Fördersätze.
- 13 Da eine offizielle Priorisierung im Förderkonzept fehlt, kann für nahezu jede Straßenbaumaßnahme ein Antrag auf Zuwendung gestellt werden. Eine interne Priorisierung erfolgt im SMWA erst bei Überschreitung der zur Verfügung stehenden Mittel. Hinzu kommt, dass regelmäßig Höchstfördersätze bewilligt werden.
- 14 Die weiten Fördergegenstände und die hohen Fördersätze führten zu einer erheblichen Zunahme an Fördermittelanträgen. In der Folge liegen die tatsächlichen Ausgaben ab 2016 stetig über den veranschlagten Mitteln. Das Förderprogramm ist permanent überzeichnet.

Abbildung 2: Mittelanschlag und Mittelabfluss für Maßnahmen des kommunalen Straßen- und Brückenbaus (Mio. €)



Quelle: Haushaltspläne 2014 bis 2022, HR 2014 bis 2020.

- 15 Aus den dem SMWA noch vorliegenden Anträgen ergibt sich, lt. Medieninformation vom 26. Juli 2021, ein Gesamtbedarf von 193,5 Mio. €. Nach Abzug gebundener VE stünden für die Jahre 2021 und 2022 allerdings nur noch rd. 96 Mio. € für Neubewilligungen zur Verfügung.

2.3 Umsetzung der Förderrichtlinie und Nachhalten der Förderziele

- 16 Bei der aktuellen Förderpraxis hat der SRH Defizite festgestellt.
- 17 So war bis Dezember 2015 der Vorentwurf zur Baumaßnahme Grundlage für die Fördermittelbewilligung. Anhand des Vorentwurfs lassen sich die grundsätzliche Machbarkeit und rechtliche Durchführbarkeit der Maßnahme beurteilen. Diese Vorgabe der Planungsstufe ist mit der Richtlinienfassung 12/2015 entfallen. In Folge wurden mitunter Fördermittel für Maßnahmen bewilligt, deren Durchführbarkeit in der beantragten Form nicht sicher war. Es kam zu nachträglichen Kostenerhöhungen, die regelmäßig bewilligt wurden.
- 18 Derzeit erfolgt eine Antragstellung für einzelne Bauabschnitte ohne Bezug zur Gesamtbaumaßnahme. Die Folge sind getrennte Förderverfahren. Dies erschwert eine bautechnische Prüfung und führt mitunter zu baufachlich widersprüchlichen Bewilligungen. Zudem ruft es einen Mehraufwand im Förderverfahren hervor.
- 19 Laut SMWA ist die Verbesserung der Straßen- und Radverkehrsverbindungen im Sinne einer nachhaltigen Mobilität sowie die Erhöhung der normativen Nutzungsdauer der Verkehrsanlagen derzeit wesentliches Förderziel. Messbare Zielgrößen enthält die Förderkonzeption jedoch nicht. Auch führt das SMWA keine Erfolgskontrolle der selbst gesetzten Ziele zur qualitativen und quantitativen Verbesserung des Straßenzustands durch. Mit Umsetzung der Maßnahmen ergebe sich in jedem Fall eine Verbesserung, sodass sich der Erfolg der Richtlinie automatisch einstelle. Eine Auswertung von Straßenzustands- und Doppikdaten sei technisch und personell vom SMWA nicht zu leisten. Kenntnisse zur Systematik der Zustandserhebung lägen nicht durchgängig vor.

3 Folgerungen

- 20 Die Beibehaltung der breiten Fördersystematik und der hohen Fördersätze ist nach Ansicht des SRH nicht mehr möglich. Die aktuelle Förderpraxis erweckt zudem den Eindruck, dass Investitionen in Kommunalstraßen im überwiegenden Interesse des Landes liegen. Dies sieht der SRH im Hinblick auf die kommunale Baulastträgerschaft kritisch. Die Praxis der flächendeckenden Förderung sollte aufgegeben werden. Eine Strukturierung und Priorisierung ist dringend geboten. Fördergegenstände sowie Fördersätze sind so anzupassen, dass das Landesinteresse stärker berücksichtigt und eine permanente Überzeichnung des Förderprogrammes künftig vermieden wird.

3.1 Neuaufstellung der Fördersystematik

- 21 Derzeit stellt sich die Förderpraxis als breit und unspezifisch dar. Es werden dauerhaft und flächendeckend kommunale Pflichtaufgaben finanziert. Sofern es Wille des Freistaates ist, die Kommunen dauerhaft beim allgemeinen Erhalt ihres Infrastrukturvermögens zu unterstützen, kann dies über zweckgebundene Zuweisungen anstelle der Förderung einzelner Vorhaben erfolgen.
- 22 Bei weiterhin gewollter Einzelförderung ist ein offizieller Maßstab für eine Priorisierung zu definieren, an dem sich auch die Kommunen orientieren können. Bei signifikanter Überzeichnung kann nicht alles im „freien Ermessen“ entschieden werden.
- 23 Ferner sollten Fördervoraussetzungen definiert werden, die die Kostenverlässlichkeit erhöhen und das Verfahren straffen. Mit zunehmender Planungstiefe werden technische Lösungen und Kostenannahmen gefestigt. Das Risiko von Kostenerhöhungen wird reduziert. Der Vorentwurf sollte demnach Mindeststandard bei der Beantragung von Fördermitteln sein.
- 24 Eine Förderung von Gesamtmaßnahmen, ggf. mit der Erteilung von VE für die einzelnen Bauabschnitte, würde wesentlich zur Verfahrensvereinfachung und -verkürzung beitragen. Hierzu sind vom Antragsteller die entsprechenden Angaben zur Umsetzung ggf. geplanter Bauabschnitte abzufordern.
- 25 Zudem ist eine Kopplung der Zuwendungen an eine vorausschauende Investitionsplanung (Maßnahmeplanung inkl. Erhaltungsmanagement) und eine ordnungsgemäße Haushaltsführung (Doppik, Jahresabschlüsse), analog zu anderen Förderbereichen, sinnvoll.
- 26 Statistisch müsste jede Kommune jährlich einen bestimmten Prozentsatz ihrer Straßen (grundhaft) erneuern, um einen Investitionsrückstand zu vermeiden. Dieser lässt sich einfach aus der Division der Netzlänge durch die normative Nutzungsdauer errechnen.

3.2 Nachhalten der Förderziele

- 27 Den Erfolg einer Richtlinie aus einer kontinuierlich hohen Nachfrage der Kommunen abzuleiten, ist nach Auffassung des SRH nicht ausreichend. Eine Prüfung der ordnungsgemäßen Mittelverwendung im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung sowie der Einhaltung technischer Regelwerke in der Bauausführung erübrigt nicht eine Erfolgskontrolle hinsichtlich Zielerreichung, Wirkung und Wirtschaftlichkeit der Förderrichtlinie.
- 28 Der SRH hat bereits wiederholt darauf hingewiesen, dass in den Förderkonzepten klare Zieldefinitionen zu treffen und aussagefähige Zielgrößen für eine Erfolgskontrolle anzugeben sind. Geeignete, eindeutige und messbare Zielgrößen sind für eine Kontrolle des Erreichens der Förderziele unerlässlich. Wesentlicher Bestandteil der Erfolgskontrolle ist der Soll-Ist-Vergleich der geplanten mit den tatsächlich erreichten Zielen.
- 29 Mit Neuaufstellung der Fördersystematik sollte das SMWA das Förderkonzept überarbeiten und Förderziele mit geeigneten, eindeutigen und messbaren Zielgrößen definieren, um Grundlagen für eine Erfolgskontrolle zu schaffen. Zielgrößen, zu denen das SMWA keine Datengrundlage hat und diese auch nicht mit angemessenem Aufwand schaffen kann, dürfen nicht festgelegt werden. Es gilt dann, neue Zielgrößen zu definieren. Das SMWA hat Förderziele regelmäßig nachzuhalten und einen Evaluationszeitraum im Förderkonzept zu benennen.

4 Stellungnahme

- 30 In seiner Stellungnahme weist das Ministerium darauf hin, dass die vom SRH geforderte Priorisierung mit dem angesprochenen Annahmestopp für Neuanträge und der Absenkung bestimmter Fördersätze bereits eingeführt sei.
- 31 Das SMWA erkennt an, dass es sich beim Erhalt des kommunalen Straßennetzes um eine Pflichtaufgabe des jeweiligen Straßenbaulastträgers handelt. Trotz der zweckgebundenen Zuweisung (SächsFAG) lasse sich im Zusammenhang mit der immensen Antragslage erkennen, dass die Kommunen die Pflichtaufgabe allein finanziell nicht stemmen könnten. Mögliche gesetzliche pauschale Zuweisungen seien aktuell auch Gegenstand der Überlegung zur Neugestaltung der Fördersystematik.

- 32 Eine Gesamtbaumaßnahme werde ggf. in mehrere Bauabschnitte aufgeteilt, beantragt und dahingehend auch realisiert. Im Erläuterungsbericht zum Erstbauabschnitt werde überwiegend darauf hingewiesen. Das SMWA schätze ein, dass die Realisierung der Gesamtbaumaßnahme u. a. hinsichtlich der Bereitstellung der Eigenmittel nicht möglich sei. Bezüglich der Änderung zu den einzureichenden Entwurfsunterlagen habe es seit Dezember 2015 keine Änderung gegeben. Der Begriff „Entwurf“ stehe für Detailausarbeitungen (Vorentwurf, Bauentwurf usw.).
- 33 Zur vom SRH beanstandeten fehlenden Erfolgskontrolle der selbst gesetzten Ziele führt das Ministerium aus, dass der Verwendungszweck die Verbesserung der Straßen- und Radverkehrsverbindungen in kommunaler Bau- lastträgerschaft sei. Aus dem Sachbericht des Verwendungsnachweises gehe hervor, ob die Baumaßnahme entsprechend den der Bewilligung zugrunde gelegten Plänen, Genehmigungen, Bedingungen und Auflagen ausgeführt wurde. Der Erfolg sei damit ersichtlich und werde als ausreichend angesehen.

5 Schlussbemerkungen

- 34 Die Folgerungen des SRH werden durch die Stellungnahme des SMWA nicht entkräftet.
- 35 Der angesprochene Annahmestopp sowie die letztendliche Absenkung bestimmter Fördersätze resultiert aus der erheblichen Überzeichnung der Richtlinie. Wie der Stellungnahme des SMWA zum Entwurf der Prüfungsmitteilung zu entnehmen ist, sei derzeit noch nicht klar, ob diese Systematik auch für die Neuaufstellung der Richtlinie gelten soll.
- 36 Nach den Prüfungsfeststellungen des SRH wurden Anträge ohne oder mit unzureichenden Unterlagen angenommen, bearbeitet und positiv beschieden. Der Begriff „Entwurf“ ist also tatsächlich unterschiedlich interpretiert worden. Sofern keine Änderungen an den bestehenden Standards vorgenommen wurden und dies auch künftig nicht beabsichtigt ist, empfiehlt der SRH den Mindeststandard eines Vorentwurfes in der Richtlinie festzulegen.
- 37 Bezüglich der Aufstellung von Förderkonzepten und Richtlinien sowie deren Erfolgskontrolle geben die §§ 44 und 7 SÄHO eindeutige Vorgaben. Demnach setzt die Veranschlagung und wirtschaftliche Verwendung von Zuwendungen eine programmspezifische Förderkonzeption mit messbaren Zielgrößen voraus. Zudem ist eine Erfolgskontrolle anhand der im Förderkonzept angegebenen Zielgrößen verpflichtend. Der SRH beanstandet im Wesentlichen die derzeit angegebenen Zielgrößen des SMWA. Dass sich mit Ausbau einer Verkehrsanlage eine punktuelle Verbesserung ergibt, ist unbestritten. Ein genereller Rückschluss auf den Erfolg und die wirtschaftliche Umsetzung der Gesamtrichtlinie lässt sich aus Sicht des SRH daraus jedoch nicht ableiten. Hierzu ist eine auf das Gesamtstraßennetz bezogene Betrachtung erforderlich. Zweck der Evaluation einer Förderrichtlinie ist es, das erzielte Ergebnis mit den avisierten Zielen, auch unter Würdigung der eingesetzten personellen und finanziellen Mittel, abzugleichen.
- 38 Entsprechend der Antwort des SMWA auf eine Kleine Anfrage ([LT-Drs. 7/9397](#)) vom 5. April 2022 soll die neu aufgestellte Richtlinie im Jahr 2022 in Kraft treten und für Maßnahmen gelten, die erstmalig nach dem 1. Januar 2023 bewilligt werden. Wie den Stellungnahmen des SMWA zum Entwurf der Prüfungsmitteilung und dem Entwurf des Jahresberichtsbeitrages zu entnehmen ist, sind jedoch wesentliche Eckpunkte der neuen Fördersystematik bislang noch unklar. Hier sieht der SRH dringenden Handlungsbedarf.