



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Jahresbericht 2017

Nr. 16 Planung der Ortsumgehung Steineroth

**- Ausgaben von mehr als 18 Mio. € sind
vermeidbar -**

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: Poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

**Nr. 16 Planung der Ortsumgehung Steineroth
- Ausgaben von mehr als 18 Mio. € sind vermeid-
bar -**

Die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der von dem Landesbetrieb Mobilität geplanten Ortsumgehung Steineroth waren nicht nachgewiesen.

Obwohl die Landesstraße 288 in dem Bereich zwischen Hachenburg, Steineroth und Betzdorf Teil einer großräumigen länderübergreifenden Verbindungsachse ist, wurde die Aufstufung dieses Streckenabschnitts zur Bundesstraße nicht geprüft.

Von 2004 bis 2014 erhöhten sich die geschätzten Baukosten der Ortsumgehung von 7 Mio. € auf 19 Mio. €. Darüber hinaus bestehen erhebliche Kostenrisiken. Da die Planung teilweise auf überholten technischen Regelwerken und veralteten umweltfachlichen Grundlagen basiert, werden im Fall einer Realisierung zusätzliche Maßnahmen erforderlich.

Es war nicht nachvollziehbar, warum im Investitionsplan 2014-2018 des Landesbetriebs Mobilität eine zu dem Projekt konkurrierende Planung für den Ausbau der Ortsdurchfahrt Steineroth mit Baukosten von 835.000 € aufgeführt war.

Die Doppelplanung verursachte vermeidbare Kosten von mehr als 400.000 € und band unnötig Planungskapazitäten. Durch kostengünstigere Baumaßnahmen in der Ortsdurchfahrt können Ausgaben von mehr als 18 Mio. € zuzüglich Grunderwerbskosten vermieden werden.

1 Allgemeines

Der Landesbetrieb „Mobilität“ (LBM) erstellte 2014 eine Entwurfsplanung für eine 3,3 km lange Ortsumgehung der Gemeinde Steineroth¹ im Zuge der Landesstraße 288 (L 288) und ermittelte hierfür Baukosten von mehr als 19 Mio. €. Die Planung sieht Anbindungen an die L 281 und die Kreisstraße 107, vier Brückenbauwerke sowie Zusatzfahrstreifen in Steigungsstrecken vor. Durch die Ortsumgehung soll die weniger als 700 Einwohner zählende Gemeinde von Lärm- und Schadstoffbelastungen des Durchgangsverkehrs entlastet und die innerörtliche Verkehrssicherheit verbessert werden. Der Entwurf wurde 2015 von dem ehemaligen Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur genehmigt.

Der Rechnungshof hat die Planung und Kostenermittlung der Ortsumgehung geprüft.

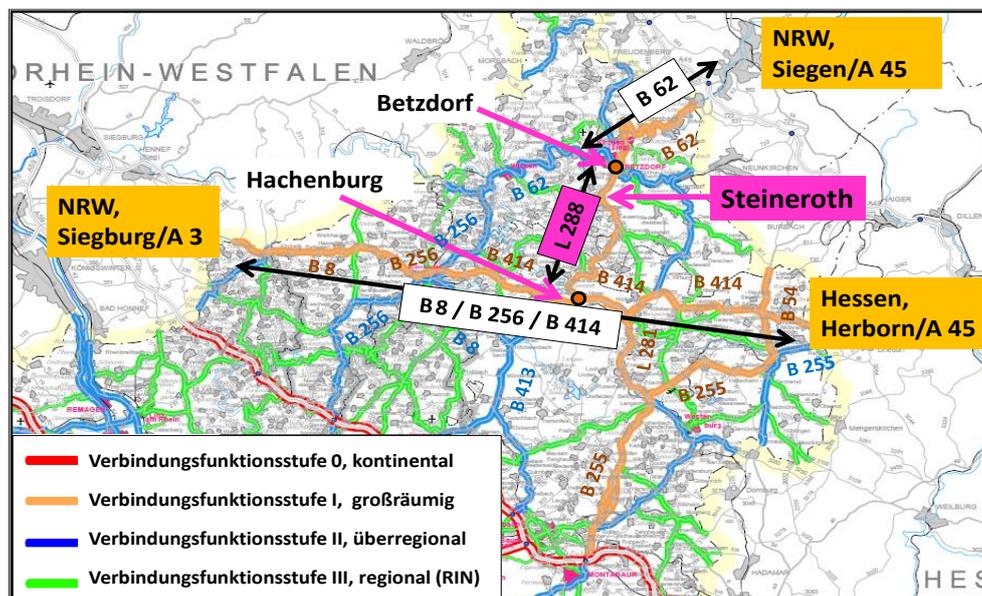
¹ Verbandsgemeinde Gebhardshain, Landkreis Altenkirchen. Ab 1. Januar 2017 Verbandsgemeinde Betzdorf-Gebhardshain.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Aufstufung zur Bundesstraße klären

Eine öffentliche Straße ist zur Bundesstraße aufzustufen, wenn sie zusammen mit Bundesfernstraßen ein zusammenhängendes Verkehrsnetz bildet (Netzzusammenhang), das einem weiträumigen Verkehr dient oder zu dienen bestimmt ist (Verkehrsbedeutung)².

Der LBM ordnete auf der Grundlage der Richtlinien für die integrierte Netzgestaltung³ die L 288 im Bereich Steineroth der Verbindungsfunktionsstufe I zu. Zu dieser Stufe gehören großräumige Straßenverbindungen von Oberzentren zu Metropolregionen und zwischen Oberzentren. Wie auch dem folgenden Kartenausschnitt zu entnehmen ist, steht die L 288 zwischen Hachenburg und Betzdorf als Teil der großräumigen länderübergreifenden Verbindungsachse im Netzzusammenhang mit Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und -straßen).



Der Kartenausschnitt zeigt die Verkehrsbedeutung der L 288 zwischen Hachenburg und Betzdorf im länderübergreifenden Netzzusammenhang mit Bundesfernstraßen. Quelle: Karte des LBM Rheinland-Pfalz, 4. Juli 2013.

Angesichts der Verkehrsbedeutung stellt sich die Frage, ob die L 288 in dem betreffenden Streckenabschnitt zur Bundesstraße aufzustufen ist. In diesem Fall können weitere Planungsschritte für das Projekt als Landesstraße eingestellt und entsprechende Haushaltsmittel eingespart oder für andere Zwecke, z. B. die Erhaltung der Verkehrsinfrastruktur⁴, eingesetzt werden.

Das seit dem 18. Mai 2016 für die Baumaßnahme zuständige Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat erklärt, eine Antragstellung beim Bund zur Aufstufung des vorgenannten Streckenzugs werde vorbereitet.

² § 2 Abs. 3a i. V. m. § 1 Abs. 1 Bundesfernstraßengesetz (FStrG) in der Fassung vom 28. Juni 2007 (BGBl. I S. 1206), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474).

³ Richtlinien für integrierte Netzgestaltung (RIN), Ausgabe 2008, Einführungserlass des LBM Rheinland-Pfalz vom 4. Juli 2013: Die Gliederung des Straßennetzes nach Verbindungsfunktionsstufen erfolgt ungeachtet der Verkehrsbelastungen.

⁴ Vgl. Beratende Äußerung des Rechnungshofs gemäß § 88 Abs. 2 LHO zur Erhaltung des Landesstraßennetzes vom 18. August 2015 (Drucksache 16/5500).

Der Rechnungshof empfiehlt, das Landesstraßennetz auf weitere der Verbindungsfunktionsstufe I zugeordnete Strecken zu überprüfen, die für eine Aufstufung zu Bundesstraßen infrage kommen.

2.2 Fehlender Wirtschaftlichkeitsnachweis

Die Ortsumgehung Steineroth stellt eine finanzwirksame Maßnahme dar, für die eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen gewesen wäre⁵. Eine solche Untersuchung unterblieb.

Zwar hatte der LBM 2004 eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für ein Gesamtprojekt „L 288/L 280 Ortsumgehungen Steineroth - Betzdorf - Alsdorf“ erstellt und hierbei ein Nutzen-Kosten-Verhältnis von 1,5 ermittelt. Mit einem Wert von mehr als 1,0 wird ausgedrückt, dass der Gesamtnutzen die Gesamtkosten der Maßnahme übertrifft. Auf dieser Grundlage hatte der LBM dem Gesamtprojekt nach dem damals geltenden Bewertungsschema die höchste von vier Dringlichkeitsstufen zugeordnet.

Allerdings sah das seinerzeit zuständige Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur für das Teilprojekt „L 288/L 280 Ortsumgehung Betzdorf - Alsdorf“ auch „im Hinblick auf die Finanzierungssituation im Landesstraßenneubau vor dem Hintergrund der Schuldenbremse ... derzeit keine Realisierungschancen“ und ließ das Planfeststellungsverfahren 2012 einstellen⁶.

Für das Teilprojekt „L 288 Ortsumgehung Steineroth“ stellte der LBM weder 2004 noch für die aktuelle Planung separate Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen an. Eine ältere Untersuchung aus dem Jahr 2003 wies für eine Ortsumgehung ein Nutzen-Kosten-Verhältnis von lediglich 0,19 auf.

Insbesondere der hohe Anstieg der geplanten Baukosten⁷ von 7 Mio. € im Jahr 2004 auf mehr als 19 Mio. € im Jahr 2014 sowie die vergleichsweise hohen spezifischen Baukosten von 5,8 Mio. €/km⁸ hätten Anlass für eine Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der Ortsumgehung Steineroth sein müssen.

2.3 Zusätzliche Kostenrisiken

Die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord überprüfte als obere Naturschutzbehörde die Entwurfsplanung des LBM im Rahmen des Raumordnungsverfahrens. Aus Gründen der Rechtssicherheit empfahl sie aufgrund geänderter umweltspezifischer Rahmenbedingungen dringend eine aktualisierte Variantenbetrachtung, da u. a. Kartierungsergebnisse und tierökologische Untersuchungen veraltet seien. Zu diesem Ergebnis kam auch eine LBM-interne umweltfachliche Überprüfung.

Danach können sich aus der Notwendigkeit von Querungsbauwerken für Tiere zusätzliche Bau- und Erhaltungskosten ergeben. Allein die Neubaukosten belaufen sich auf 0,7 Mio. € bis 4,1 Mio. € je nach Bauwerk.

⁵ § 7 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2015 (GVBl. S. 467), BS 63-1, und Nr. 2.5 zu § 24 VV-LHO.

⁶ Drucksachen 16/1872 und 16/1873.

⁷ Jeweils ohne Kosten des Grunderwerbs und der landschaftspflegerischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

⁸ Für die Realisierung der Ortsumgehung Marienfels-Miehlen im Zuge der L 335 mit sechs Brücken geht das Fachressort von Bau- und Grunderwerbskosten von 3,6 Mio. €/km aus.



Das Bild zeigt eine „standardmäßige“ Grünbrücke als Querungsbauwerk für Tiere.

Außerdem sind infolge topografischer Unterschiede Dammschüttungen von bis zu 13 m Höhe und Einschnitte von bis zu 12 m unter der Geländeoberfläche vorgesehen. Insbesondere bei Letzteren ist mit Fels, der teilweise nur durch Sprengungen beseitigt werden kann, und zusätzlichen Kosten zu rechnen.

Zudem waren in der Entwurfsplanung des LBM neuere fachtechnische Bestimmungen, wie z. B. die seit Mai 2014 von dem Fachressort eingeführten Richtlinien⁹, teilweise noch nicht berücksichtigt. So hielten die Gestaltungsmerkmale des Entwurfs insbesondere die Grenzwerte für zulässige Kurvenradien und Längsneigungen nicht ein.

Der Rechnungshof wies das ehemalige Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur darauf hin, dass im Fall der Realisierung der Ortsumgehung in der Nutzen-Kosten-Untersuchung alle Kosten zu berücksichtigen sind, die sich aus der Aktualisierung der umweltfachlichen Entwurfsunterlagen und aus der Anwendung der aktuellen Richtlinien für den Planfeststellungsentwurf ergeben.

2.4 Dringlichkeit des Vorhabens nicht belegt

Als Begründung für die dringende Notwendigkeit der Ortsumgehung führte die für die Planung regional zuständige Dienststelle des LBM an, dass der Straßenquerschnitt von nur 6,00 m und das hohe Verkehrsaufkommen die Verkehrssicherheit in der Ortslage Steineroth in hohem Maße minderten. Außerdem seien die Anwohner aufgrund der steigenden Verkehrsbelastung hohen Lärm- und Schadstoffemissionen ausgesetzt.

Diese Argumentation stand im Widerspruch zu sonstigen Bewertungen des LBM:

- Im Oktober 2011 erließ die Zentrale des LBM als obere Straßenverkehrsbehörde eine fachaufsichtliche Weisung gegen eine verkehrsrechtliche Anordnung der Verbandsgemeinde Gebhardshain¹. Danach sollte keine Veranlassung bestehen, die innerörtlich zulässige Höchstgeschwindigkeit in Steineroth aus Verkehrssicherheitsgründen auf 30 km/h zu reduzieren.
- Im September 2015 bestätigte die Zentralstelle Verkehrssicherheit des LBM dem Rechnungshof auf Nachfrage, dass sich die L 288 in der Ortslage seit Jahren unauffällig im Hinblick auf das Unfallaufkommen gezeigt habe.
- Im Oktober 2015 übermittelte die Zentrale des LBM dem Rechnungshof Verkehrszahlen, die ein seit Jahren¹⁰ stagnierendes Verkehrsaufkommen der L 288 belegen.
- Auch aus einer schalltechnischen Untersuchung der regional zuständigen Dienststelle des LBM im Juli 2015 ergaben sich „keine zwingenden Gründe für

⁹ Richtlinien für die Anlage von Landstraßen (RAL), Ausgabe 2012, Einführungsschreiben des ehemaligen Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur vom 22. Mai 2014.

¹⁰ Insbesondere Verkehrszahlen 2000 bis 2012.

eine Geschwindigkeitsbeschränkung aus Lärmschutzgründen“. Der Lärmsanierung¹¹ der Ortsdurchfahrt Steineroth wurde im Lärmkataster Rheinland-Pfalz die vorletzte von insgesamt zehn Dringlichkeitsstufen zugeordnet.

Mit Blick auf die tatsächliche Verkehrs- und Lärmsituation und die geringe Lärmbetroffenheit ist eine dringliche Notwendigkeit für den Bau der Ortsumgehung Steineroth nicht erkennbar.

2.5 Unnötige Doppelplanung

Der LBM erstellte für die L 288 im Bereich Steineroth eine konkurrierende Planung, die nach dem Investitionsplan 2014-2018 Baukosten von 835.000 € erwarten ließ. Diese sah neben Erhaltungsarbeiten auch den Ausbau auf eine Fahrbahnbreite von 6,50 m entsprechend der Regelbreite der Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen vor.

Den zur Verfügung gestellten Unterlagen waren Gründe für die „Doppelplanung“ nicht zu entnehmen. Sie verursachte vermeidbare Kosten und band PlanungsKapazitäten. Allein für die Planung der Ortsumgehung Steineroth fielen nach Auskunft des LBM Planungs- und Personalkosten von mehr als 400.000 € an.

2.6 Finanzierung des Projekts ungeklärt

Der Anteil der in den Bauprogrammen des LBM eingestellten Mittel für den Neubau von Landesstraßen verringerte sich von 12,6 Mio. € im Jahr 2011 auf 3,0 Mio. € im Jahr 2016¹². Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie und innerhalb welcher Zeitspanne eine Einzelmaßnahme mit Baukosten von mehr als 19 Mio. € zuzüglich Grunderwerbskosten realisiert werden soll.

Zwar haben SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in dem Koalitionsvertrag 2016-2021 angekündigt, in dieser Legislaturperiode Mittel für den Landesstraßenbau von insgesamt 600 Mio. € zur Verfügung zu stellen. Zugleich haben sie allerdings betont, dass dem Erhalt Vorrang vor einem Neubau einzuräumen ist. Angesichts des hohen Erhaltungsrückstands im Landesstraßennetz⁴ dürften so kostenintensive Neubauvorhaben, wie die Ortsumgehung Steineroth, zumindest mittelfristig nur noch in begründeten Ausnahmefällen finanzierbar sein.

2.7 Alternativen - Ausgaben von mehr als 18 Mio. € sind vermeidbar

Unabhängig von der noch zu klärenden Frage der Einstufung der L 288 als Bundesstraße erachtet der Rechnungshof es nicht für vertretbar, das mit hohen Kostenrisiken verbundene Projekt „Ortsumgehung Steineroth“ angesichts der nicht belegten Wirtschaftlichkeit und Notwendigkeit fortzusetzen. Im Übrigen bieten sich alternative Lösungen an, durch die Ausgaben von mehr als 18 Mio. € zuzüglich Grunderwerbskosten vermieden werden können. So bieten die günstigen straßenbaulichen Randbedingungen Möglichkeiten auch für einen innerörtlichen Ausbau der Ortsdurchfahrt.

Der Rechnungshof hat dem ehemaligen Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur die Prüfung folgender Realisierungsvarianten vorgeschlagen:

- Durchführung einer Erhaltungsmaßnahme (Beseitigung von Straßenschäden) mit Baukosten von 300.000 €,

¹¹ Eine gesetzliche Verpflichtung zu Lärmsanierungen an bestehenden Straßen besteht nicht. Es handelt sich dabei um eine freiwillige Leistung des Landes im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel. Mögliche Lärmsanierungsmaßnahmen sind z. B. der Einbau von Lärmschutzfenstern, Lüftungsanlagen oder die Dämmung von Rollladenkästen und Fassaden.

¹² Für die Erhaltung sowie den Um- und Ausbau von Landesstraßen sind 2016 Mittel von insgesamt 85,5 Mio. € veranschlagt.

- Realisierung einer kombinierten Erhaltungs- und Ausbaumaßnahme (zusätzliche Verbreiterung des Straßenquerschnitts von 6 m auf 6,50 m) in der Ortsdurchfahrt mit Baukosten von 835.000 €.

Mit beiden Varianten könnten die Verkehrssicherheit innerhalb der Ortsdurchfahrt verbessert und zugleich ein Teil der Lärmemissionen, die auf Fahrbahnschäden zurückzuführen sind, vermindert werden. Weitergehende Optimierungen ließen sich durch die mittelfristig vom LBM in Aussicht gestellte Lärmsanierung erzielen.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat erklärt, die Planung in der bisherigen Form solle zum Ruhen gebracht werden. Die Umgehung Steineroth sei derzeit nicht mehr bauwürdig. Zwischenzeitlich seien mit der Gemeinde Möglichkeiten zur Verbesserung der Verkehrssituation besprochen worden. Auf der Basis der Vermessung der Ortsdurchfahrt solle 2017 mit der Planung entsprechender verkehrstechnischer Maßnahmen begonnen werden.

Unabhängig hiervon empfiehlt der Rechnungshof, künftig sicherzustellen, dass insbesondere kostenintensive Neubauplanungen nur begonnen werden, wenn - zumindest nach überschlägiger Ermittlung - ein akzeptables Nutzen-Kosten-Verhältnis zu erwarten ist und keine wirtschaftlicheren Alternativen, z. B. für eine Verbesserung der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse, bestehen. Ein derartiges Verfahren könnte auch dazu beitragen, dass sich für den Haushaltsgesetzgeber die Transparenz von Investitionsentscheidungen im Hinblick auf die Auswahl der zu planenden und in die Bauprogramme aufzunehmenden Neubauvorhaben erhöhen würde. Vor diesem Hintergrund sollte der LBM im Verlauf der üblicherweise mehrjährigen Planungsverfahren in Abstimmung mit dem Fachressort rechtzeitig evaluieren, ob Neubauvorhaben bei sich ändernden Randbedingungen und steigenden Kosten wirtschaftlich noch vertretbar sind und weiterverfolgt werden sollen.

3 Folgerungen

- 3.1** Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) eine Aufstufung des Streckenabschnitts Hachenburg - Steineroth - Betzdorf der Landesstraße 288 zur Bundesstraße zu prüfen,
- b) den Bau der Ortsumgehung Steineroth nicht weiterzuverfolgen,
- c) für die Ortsdurchfahrt Steineroth die Ausführung einer Erhaltungsmaßnahme oder einer kombinierten Ausbau- und Erhaltungsmaßnahme zu prüfen.

- 3.2** Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a und c zu berichten,
- b) künftig sicherzustellen, dass insbesondere kostenintensive Neubauplanungen nur begonnen werden, wenn ein akzeptables Nutzen-Kosten-Verhältnis zu erwarten ist und keine wirtschaftlicheren Alternativen dazu bestehen,
- c) im Verlauf mehrjähriger Planungsverfahren rechtzeitig zu evaluieren, ob Neubauvorhaben bei sich ändernden Randbedingungen und steigenden Kosten wirtschaftlich noch vertretbar sind und weiterverfolgt werden sollen.