



Bericht

an das
Bundesministerium für Verkehr und digitale
Infrastruktur

nach § 88 Abs. 2 BHO

über die Prüfung von Kostenteilungen bei
Straßenkreuzungsmaßnahmen

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: V 4 - 2017 - 0123

Potsdam, den 16. Juni 2020

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkungen	6
2	Grundlagen und Rechtsnormen im Kreuzungsrecht	6
2.1	Kostenteilungen nach dem Bundesfernstraßengesetz	6
2.2	Änderung und Unterhaltung von Lichtzeichenanlagen	8
3	Feststellungen zu Straßenkreuzungsmaßnahmen	9
3.1	Fehlende Kreuzungsvereinbarungen	10
3.2	Unzutreffender Kostenteilungsschlüssel	11
3.3	Unzutreffende Kostenmasse	11
3.4	Fehlende und falsche Ablöseberechnungen	12
3.5	Vorfinanzierung des Bundes	14
3.6	Empfehlungen	14
4	Konsequenzen falscher Grundlagen in Vereinbarungen	15
5	Weitere Feststellungen	16
5.1	Mängel bei der Vertragsabwicklung	16
5.2	Ordnungsmäßigkeit der Belege	18
5.3	Verwaltungsausgaben	19
6	Zusammenfassende Empfehlungen	20
7	Stellungnahme des BMVI	21
8	Abschließende Würdigung	21

0 Zusammenfassung

In einer Querschnittsprüfung untersuchte der Bundesrechnungshof, wie die Straßenbauverwaltungen der Länder den Bau neuer und den Umbau vorhandener Kreuzungen zwischen den Straßenbaulastträgern der beteiligten Straßen in den Jahren 2013 bis 2016 durchführten und abrechneten. Der vorliegende Bericht fasst die Ergebnisse aller Prüfungen in sieben Bundesländern zusammen. Die Straßenbauverwaltungen erstatteten dem Bund insgesamt rund 2,3 Mio. Euro.

In diesem Bericht informiert der Bundesrechnungshof über die wesentlichen Feststellungen.

- 0.1 In 28 Fällen (19,4 % der geprüften Fälle) unterließen es Straßenbauverwaltungen bei Maßnahmen an Straßenkreuzungen mit mehreren beteiligten Baulastträgern, die erforderlichen Kreuzungsvereinbarungen abzuschließen. Der Bundesrechnungshof bat die Straßenbauverwaltungen, in den Fällen, die während der Erhebungen noch nicht abgeschlossen waren, die fehlenden Vereinbarungen nachzuholen. (Nummer 3.1)
- 0.2 Straßenbauverwaltungen vereinbarten oder vollzogen in 27 Fällen (18,8 %) eine Kostenteilung auf der Grundlage eines nicht zutreffenden Kostenteilungsschlüssels. Sie hatten unzutreffende Fahrbahnbreiten angenommen und/oder Fahrbahnbestandteile wie Rad- und Gehwege außer Acht gelassen. Sie lasteten dem Bund dadurch Kosten an, die dieser nicht zu tragen hatte. Die Straßenbauverwaltungen folgten in den meisten Fällen den Beanstandungen des Bundesrechnungshofes. Sie korrigierten die Kostenteilungsberechnungen und erstatteten dem Bund etwa 1,5 Mio. Euro. (Nummer 3.2)
- 0.3 In 15 Fällen (10,4 %) lag der Kostenteilung eine zu geringe Kostenmasse zugrunde, weil die Straßenbauverwaltungen unzutreffende räumliche Abmessungen der Kreuzungsanlage festlegten und/oder wesentliche Bestandteile der Kreuzungsanlage nicht der Kostenmasse zurechneten. Insgesamt lasteten die Straßenbauverwaltungen dem Bund zu Unrecht rund 133 000 Euro an, die dieser nicht zu tragen

hatte. Davon erstatteten die Straßenbauverwaltungen rund 120 600 Euro. (Nummer 3.3).

- 0.4 Straßenbauverwaltungen belasteten den Bund aufgrund fehlerhafter Berechnungen für die spätere Unterhaltung und Erneuerung zu Unrecht mit rund 395 600 Euro. Die Straßenbauverwaltungen folgten den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes in den meisten Fällen. Dem Bund wurden insgesamt 316 160 Euro erstattet (Nummer 3.4)
- 0.5 In neun Fällen (6,3 %) vereinbarten Straßenbauverwaltungen mit den anderen Baulastträgern, dass der Bund deren Kostenanteile vorfinanziert. Die erforderliche Rückzahlung veranlassten die Straßenbauverwaltungen in einigen Fällen erst zwei Jahre nach Fertigstellung der Maßnahmen. Auch Abschlagszahlungen forderten sie nicht ein. Dadurch und durch weitere zu Unrecht angelastete Kosten trat der Bund im Abrechnungszeitraum mit etwa 2,1 Mio. Euro in Vorleistung. (Nummer 3.5)
- 0.6 Falsche Grundlagen in Kreuzungsvereinbarungen zwischen Bund und Gemeinden führten dazu, dass dem Bund zu Unrecht Kosten angelastet wurden. Von der gesetzlichen Kostenregelung des § 12 Bundesfernstraßengesetzes (FStrG) abweichende Vereinbarungen waren haushaltsrechtlich nicht begründet. Es gibt auch in den anzuwendenden Straßenkreuzungsrichtlinien des Bundes (StraKR) kein Muster einer Kreuzungsvereinbarung, das den Regelfall exemplarisch abbildet. (Nummer 4)
- 0.7 Straßenbauverwaltungen beachteten bei der Durchführung der Kreuzungsmaßnahmen die Vorgaben des Bundes nicht hinsichtlich des Führens von Bautagebüchern, des Aufstellens von Abnahmeniederschriften und hinsichtlich Bearbeitungs- und Zahlungsfristen. Zudem waren Belege nicht ordnungsgemäß. Die Straßenbauverwaltungen haben zugesagt, künftig ein ordnungsgemäßes Handeln nach Vorgaben des Bundes sicher zu stellen. (Nummern 5.1 und 5.2)
- 0.8 Straßenbauverwaltungen rechneten in 34 Fällen (23,6 %) Planungs- und Verwaltungsausgaben, die nach den Regelungen der

Auftragsverwaltung von den Ländern zu tragen sind, zulasten des Bundes ab. Sie erstatteten dem Bund rund 327 100 Euro. (Nummer 5.3)

- 0.9 Zusammenfassend empfiehlt der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, seine Fachaufsicht im Hinblick auf die Abrechnung von Baumaßnahmen im Zusammenhang mit Straßenkreuzungen zu verbessern. Darüber hinaus sollte es das Regelwerk präzisieren und ergänzen, indem es
- festlegt, dass Höhen und Fristen für Abschlagszahlungen für vom Bund vorfinanzierte Baumaßnahmen grundsätzlich in den Kostenteilungsvereinbarungen zu berücksichtigen sind, und
 - ein Muster einer Kreuzungsvereinbarung in das Regelwerk aufnimmt, das den Regelfall abbildet. (Nummer 6)

1 Vorbemerkungen

In einer Querschnittsprüfung untersuchte der Bundesrechnungshof mit Unterstützung der ehemaligen Prüfungsämter des Bundes Berlin und Hamburg, wie die Straßenbauverwaltungen der Länder den Bau neuer und den Umbau vorhandener Kreuzungen zwischen den Straßenbaulastträgern der beteiligten Straßen in den Jahren 2013 bis 2016 durchführten und abrechneten.

Der vorliegende Bericht fasst die Ergebnisse aller Prüfungen in sieben Bundesländern¹ bei 21 von bundesweit 117 Straßenbaudienststellen der Straßenbauverwaltungen zusammen. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) hat zum Berichtsentwurf Stellung genommen. Diese Stellungnahme ist berücksichtigt.

2 Grundlagen und Rechtsnormen im Kreuzungsrecht

2.1 Kostenteilungen nach dem Bundesfernstraßengesetz

Eine Straßenkreuzung wird dadurch definiert, dass sich zwei Straßen schneiden und an der Kreuzungsstelle dieselbe Grundfläche benutzen. Dabei kann die Überschneidung höhengleich (in einer Ebene) oder höhenfrei (in zwei Ebenen) stattfinden. Zwischen beiden Straßen muss ein baulicher Zusammenhang bestehen, zu dem auch noch ein verkehrlicher Zusammenhang kommen kann. Einmündungen werden wie Kreuzungen behandelt. Zwischen den Trägern der Baulast der kreuzenden Straßen besteht ein Gemeinschaftsverhältnis, aus dem sich Rechte und Pflichten der Beteiligten ergeben.²

Für Kreuzungen von Bundesfernstraßen mit anderen öffentlichen Straßen gelten die Bestimmungen des Bundesfernstraßengesetzes (FStrG). § 12 FStrG regelt die Kostentragung³ der Kreuzungsbeteiligten bei der Herstellung, der Änderung und der Ergänzung von Kreuzungen. Die Bestimmungen gelten auch für Einmündungen.

¹ Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Thüringen.

² Vgl. Marschall/Schroeter/Kastner; Bundesfernstraßengesetz (FStrG) Kommentar, 6. Auflage, Randnummer 1 ff. zu § 12, S. 339.

³ Im Bereich des Straßenbaus wird zwischen den Begriffen Kosten und Ausgaben nicht sachgerecht unterschieden. In den einschlägigen Regelungen sowie im allgemeinen Sprachgebrauch wird regelmäßig der Begriff Kosten verwendet, obwohl Ausgaben im Sinne der Kameralistik gemeint sind.

Ergänzend zum Bundesfernstraßengesetz führte das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur⁴ (BMVI) die Straßenkreuzungsrichtlinien (StraKR)⁵ ein. Nach Nummer 3 StraKR sollen die Beteiligten über Art, Umfang und Ausführung einer Kreuzungsmaßnahme, über die Verteilung der Kosten und über ihre sonstigen Rechtsbeziehungen eine Vereinbarung schließen.

Beim Bau einer neuen Kreuzung mehrerer öffentlicher Straßen hat der Träger der Straßenbaulast der neu hinzugekommenen Straße die Kosten der Kreuzung zu tragen.⁶ Werden mehrere Straßen gleichzeitig neu angelegt oder höhengleiche Kreuzungen geändert, so haben die Träger der Straßenbaulast die Kosten der Kreuzungsanlage nach einem festen Kostenteilungsschlüssel, der sich aus dem Verhältnis der Fahrbahnbreiten der an der Kreuzung beteiligten Straßenäste ergibt, zu tragen. Bei der Bemessung der Fahrbahnbreiten sind die Rad- und Gehwege, die Trennstreifen und die befestigten Seitenstreifen einzubeziehen.⁷ Maßgeblich sind die Fahrbahnbreiten der Straßen außerhalb der kreuzungsbedingten Aufweitungen.⁸

Wenn bei der Änderung einer höhengleichen Kreuzung der durchschnittliche tägliche Verkehr mit Kraftfahrzeugen auf einem der an der Kreuzung beteiligten Straßenäste nicht mehr als 20 % des Verkehrs auf anderen beteiligten Straßenästen beträgt, ist der Träger der Straßenbaulast dieses Astes nicht an den Kosten zu beteiligen (Bagatellklausel). In diesem Fall haben die Träger der verkehrsstärkeren Straßenäste den Anteil der Änderungskosten des nicht zu beteiligenden Straßenastes im Verhältnis der Fahrbahnbreiten mitzutragen.⁹ Ist die Verkehrsbelastung der beteiligten Straßenäste nicht offensichtlich, muss sie durch Zählung festgestellt werden. Maßgebend ist dabei der Verkehr vor der Baumaßnahme, weil gerade dieser Anlass zur Änderung gibt. Der Nachweis hierzu ist zu dokumentieren.¹⁰

⁴ Damals: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS).

⁵ Richtlinien über die Rechtsverhältnisse an Kreuzungen und Einmündungen von Bundesfernstraßen und anderen öffentlichen Straßen (Straßen-Kreuzungsrichtlinien – StraKR), bekannt gemacht mit Allgemeinem Rundschreiben Straßenbau (ARS) Nummer 02/2010 vom 25. Januar 2010, Gz.: StB 15/ 7174.3/4-1/1146625.

⁶ Vgl. § 12 Absatz 1 FStrG.

⁷ Vgl. § 12 Absatz 2 bzw. Absatz 3a FStrG.

⁸ Vgl. Nummer 5 Absatz 3 StraKG.

⁹ Vgl. § 12 Absatz 3a FStrG.

¹⁰ Vgl. Nummer 9 StraKR.

Die Kostenmasse (kreuzungsbedingte Kosten) umfasst die Aufwendungen für alle Maßnahmen

- innerhalb des Bereichs, in dem sich die Kreuzungsmaßnahme an den beteiligten Ästen baulich auswirkt (räumlicher Kreuzungsbereich),
- die zur Verbesserung der Sicherheit oder zur leichteren Abwicklung der sich kreuzenden Verkehrsströme erforderlich sind und
- die notwendig sind, damit die Kreuzung unter Berücksichtigung der abwägungserheblichen Belange den Anforderungen der Sicherheit und Ordnung nach aktuellem technischem Standard sowie der übersehbaren Verkehrsentwicklung entspricht. Dazu gehört auch eine notwendige Wiederherstellung der beteiligten Straßenäste im räumlichen Kreuzungsbereich nach aktuellem technischem Stand (insbesondere Querschnitt, Aufbau, Tragfähigkeit, Sicherheitseinrichtungen).¹¹

Zur Kostenmasse gehören auch die Aufwendungen für Folgemaßnahmen, die infolge der Kreuzungsmaßnahme an Verkehrswegen und sonstigen Anlagen erforderlich werden, die nicht zu den an der Kreuzung beteiligten Straßen gehören; die Folgemaßnahmen beschränken sich jedoch auf die Wiederherstellung in den alten Abmessungen und in gleichwertiger Ausführung.¹²

2.2 Änderung und Unterhaltung von Lichtzeichenanlagen

Wenn an einer höhengleichen Kreuzung durch den Bau von Lichtzeichenanlagen die Sicherheit oder die Leichtigkeit des Verkehrs verbessert wird, liegt rechtlich eine Änderung einer Kreuzung vor.¹³ Die Kosten sind zwischen den beteiligten Trägern der Straßenbaulast im Verhältnis der Breiten der Fahrbahnäste zu teilen.¹⁴ Für die Unterhaltung von Lichtzeichenanlagen ist dagegen der Träger der Straßenbaulast der Bundesfernstraße zuständig. Die Unterhaltungslast ist Teil der Straßenbaulast nach § 3 FStrG.

Zu den Unterhaltungskosten von Lichtzeichenanlagen gehören vor allem die Kosten für

- den Betriebsstrom und die technische Wartung,

¹¹ Vgl. Nummer 12 Absatz 1 StraKR.

¹² Vgl. Nummer 12 Absatz 2 StraKR.

¹³ Vgl. Nummer 6c StraKR.

¹⁴ Vgl. Nummer 8 Absatz 1 StraKR.

- das Umrüsten der Anlagen auf den neuesten Stand der Signaltechnik sowie
- das Installieren neuer Signalprogramme ohne Änderung der äußeren Anordnung der Anlage.

Die Betriebskosten für einen gemeinsam genutzten Verkehrsrechner sind entsprechend der jeweiligen Unterhaltungszuständigkeit anteilmäßig zuzuordnen.

Nicht mehr als Unterhaltungsmaßnahmen, sondern als Änderungsmaßnahmen sind zum Beispiel zu behandeln:

- die technische Umrüstung der Lichtsignalanlage, soweit damit auch wesentliche Leistungssteigerungen erreicht werden,
- die Änderung des Signalprogramms mit Änderung der äußeren Anordnung der Lichtsignalanlage,
- das erstmalige Anschließen der Lichtsignalanlage an einen zentralen Verkehrsrechner.

Die Unterhaltung im Sinne des Kreuzungsrechts ist als Pflicht zur Erhaltung zu verstehen, sie schließt die Erneuerung und Wiederherstellung ein. Mit der Erneuerung ist oft eine Änderung an die zwischenzeitlich veränderten Verkehrsverhältnisse verbunden. Ob in solchen Fällen für die Kostenverteilung allein vom Sachverhalt der Änderung auszugehen oder ob eine Differenzrechnung aufzumachen ist, bleibt im FStrG ungeregelt. Eine Behandlung der gesamten Aufwendungen nach den Grundsätzen für Kreuzungsänderungen ist jedoch sachgerecht.

3 Feststellungen zu Straßenkreuzungsmaßnahmen

In den Prüfungen untersuchte der Bundesrechnungshof 144 Baumaßnahmen. Dabei stellten er in 86 Fällen (60 %) Mängel bei der Durchführung und Abrechnung von Straßenkreuzungsmaßnahmen fest. Die Feststellungen lassen sich fünf Fallgruppen zuordnen:

- Fälle, in denen überhaupt keine Kostenteilung vereinbart oder durchgeführt wurde (19,4 %),
- Fälle, in denen aufgrund falscher Annahmen die Kostenmasse unzutreffend bestimmt wurde (18,8 %),
- Fälle mit falscher Ermittlung des räumlichen Kreuzungsbereiches (10,4 %),

- Fälle, bei denen Unterhaltungsmehrkosten falsch berechnet wurden (4,9 %) und
- Fälle, in denen der Bund die Kosten der Gesamtmaßnahme vorfinanzierte (6,3 %).

Die Straßenbauverwaltungen folgten den Beanstandungen des Bundesrechnungshofes in den meisten Fällen. So konnte er mehr als 1,9 Mio. Euro an Rückzahlungen allein aufgrund von Fehlern bei der Anwendung des Kreuzungsrechts erwirken. Hinzu kamen über 0,3 Mio. Euro durch fehlerhafte Ausgabenzuordnungen.

3.1 Fehlende Kreuzungsvereinbarungen

(1) Die Straßenbaulastträger der sich kreuzenden oder einmündenden öffentlichen Straßen sollen als Kreuzungsbeteiligte gemäß Nummer 3 Absatz 1 StraKR eine Vereinbarung schließen. Diese soll Art, Umfang und Durchführung einer Kreuzungsmaßnahme, die Verteilung der Kosten sowie die sonstigen Rechtsbeziehungen der Beteiligten regeln.

Die Straßenbauverwaltungen der Länder unterließen es in 28 Fällen, bei Maßnahmen an Straßenkreuzungen mit mehreren beteiligten Baulastträgern Kreuzungsvereinbarungen zu schließen. In einem Fall lastete eine Straßenbauverwaltung dem Bund die gesamten Kosten einer neuen Kreuzung einer Gemeindestraße mit einer vorhandenen Bundesfernstraße an. Obwohl die Straßenbauverwaltung festgelegt hatte, dass für den Anschluss eines Gewerbegebietes eine Kostenbeteiligung der Gemeinde vorzunehmen sei, unterlies es die Straßenbauverwaltung, die Kostenbeteiligung mit der Gemeinde zu vollziehen.

(2) Der Bundesrechnungshof bat die Straßenbauverwaltungen, in den Fällen, die während seiner Erhebungen noch nicht abgeschlossen waren, die fehlenden Vereinbarungen nachzuholen. Er wies darauf hin, dass sie ohnehin Art, Umfang und Durchführung der Baumaßnahmen sowie deren Kosten zu dokumentieren haben. Daher lägen alle notwendigen Informationen für den Abschluss der Vereinbarungen vor. Der Bundesrechnungshof legte auch dar, dass die Straßenbauverwaltungen in den Fällen, in denen sie sowohl für den Bund als auch für das Land handeln, die Kostenteilung nachvollziehbar zu dokumentieren haben.

3.2 Unzutreffender Kostenteilungsschlüssel

(1) Nach § 12 Absatz 3a i. V. m. Absatz 2 FStrG sind bei der Berechnung des Kostenteilungsschlüssels die Breiten der Fahrbahn, der Rad- und Gehwege und der Trennstreifen zu berücksichtigen. Dabei sind die Fahrbahnbreiten für die Berechnung maßgeblich, die die Straßen an den an die Kreuzung anschließenden, nicht zum Kreuzungsbereich gehörenden Strecken haben. Maßgebend sind die Verhältnisse nach dem Umbau. Ob ein Straßenbaulastträger an den Kosten der Kreuzung zu beteiligen ist, hängt von dem vorhandenen durchschnittlichen täglichen Verkehr auf dem Straßenast ab. Beträgt dieser nicht mehr als 20 % des Verkehrs der anderen beteiligten Straßenäste, so findet die Bagatellklausel Anwendung.

Die Straßenbauverwaltungen vereinbarten oder vollzogen in 27 Fällen Kostenteilungen auf der Grundlage unzutreffender Kostenteilungsschlüssel. Sie hatten unzutreffende Fahrbahnbreiten angenommen und/oder Fahrbahnbestandteile wie Rad- und Gehwege außer Acht gelassen. Auch wandten sie die Bagatellklausel nach § 3a FStrG nicht in allen Fällen zutreffend an. Sie konnten nicht belegen, dass die Bagatellklausel anzuwenden war, da sie keine belastbaren Daten von Verkehrszählungen hatten. Damit lasteten die Straßenbauverwaltungen dem Bund rund 1,5 Mio. Euro zu Unrecht an.

(2) Die Straßenbauverwaltungen folgten in den meisten Fällen den Beanstandungen des Bundesrechnungshofes. Sie korrigierten die Kostenteilungsberechnungen und erstatteten dem Bund etwa 1,5 Mio. Euro. Hinsichtlich der fehlenden Nachweise für die Anwendung der Bagatellklausel sicherten die Straßenbauverwaltungen zu, in Dienstbesprechungen den Sachverhalt nochmals zu erörtern. Die Straßenbaudienststellen sollen künftig die Gründe für die Anwendung der Bagatellklausel dokumentieren.

3.3 Unzutreffende Kostenmasse

(1) Die Kostenmasse umfasst die Aufwendungen für alle Maßnahmen innerhalb des Bereichs, in dem sich die Kreuzungsmaßnahme an den beteiligten Ästen baulich auswirkt (räumlicher Kreuzungsbereich). Dazu gehört auch eine notwendige Wiederherstellung der beteiligten Straßenäste im räumlichen Kreuzungsbereich nach aktuellem technischem Stand.

In 15 Fällen legten Straßenbauverwaltungen der Kostenteilung zu geringe Kostenmassen zugrunde, weil sie die räumlichen Abmessungen der Kreuzungen unzutreffend festlegten. Aufwendungen für wesentliche Bestandteile der Kreuzungen fehlten somit in der Kostenmasse.

Eine Straßenbauverwaltung finanzierte zu Unrecht die Beleuchtung eines Rad- und Wirtschaftsweges entlang einer landeseigenen Kleingartenanlage zulasten des Bundes, obwohl für diese Kostenübernahme im Zuge des Ausbaus der Bundesstraße keine gesetzliche Grundlage bestand. Die Beleuchtung des landeseigenen Rad- und Wirtschaftsweges war nicht Aufgabe des Bundes.

Bei komplexen Knotenpunktbereichen, bei denen mehrere Straßen in kurzen Abständen zueinander versetzt in eine andere Straße einmünden und eine Kreuzungsanlage bilden, können zur Berechnung der Kostenanteile der einzelnen Baulastträger pragmatische Teilknotenpunkte gebildet werden. Nur so kann eine sachgerechte Zuordnung der Baukostenanteile erfolgen. Der Bundesrechnungshof stellte in zwei Fällen fest, dass keine Aufteilung erfolgte.

Beim Umbau einer Kreuzung zu einem Kreisverkehrsplatz, bei der ein Verbindungsarm einer höhenungleichen Kreuzung zwischen einer Bundes- und einer Kreisstraße einmündete, separierte eine Straßenbauverwaltung die Kosten einer weiteren Kreisstraße. Sie begründete dies damit, dass zwischen der weiteren Kreisstraße und der Bundesstraße keine Kreuzung bestehe. Dies ist nach den Regelungen der StraKR unzutreffend. Wenn die Straßenbauverwaltung den Kreuzungsbereich in Teilknotenpunkte aufgeteilt hätte, wäre der Fehler nicht aufgetreten.

(2) Insgesamt lasteten die Straßenbauverwaltungen dem Bund zu Unrecht rund 133 000 Euro an, die dieser nicht zu tragen hatte. Davon erstatteten die Straßenbauverwaltungen rund 120 600 Euro.

3.4 Fehlende und falsche Ablöseberechnungen

(1) Die Träger der Baulast einer neu hinzukommenden Straße hat nach § 13 Absatz 3 FStrG dem Träger der Baulast der vorhandenen Straße die Erhaltungsmehrkosten (Erneuerung, Unterhaltung) zu erstatten. Diese Mehrkosten sind auf Verlangen eines Beteiligten abzulösen. Die Ablösung trägt zur Verwaltungsvereinfachung bei. Die Zahlung eines einmaligen Ablösebeitrages

vermeidet bei den beteiligten Baulastträgern einen auf viele Jahre erforderlichen Verwaltungsaufwand.

Ablösebeträge sind nach der „Verordnung zur Berechnung von Ablösebeträgen nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz, dem Bundesfernstraßengesetz und dem Bundeswasserstraßengesetz“ (Ablösungsbeträge-Berechnungsverordnung – ABBV)¹⁵ zu berechnen. Um einen einheitlichen Vollzug der Verordnung zu gewährleisten, gab das BMVI¹⁶ die „Richtlinien zur Anwendung der Verordnung zur Berechnung von Ablösungsbeträgen nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz, dem Bundesfernstraßengesetz und dem Bundeswasserstraßengesetz – ABBV-Richtlinien – RL ABBV)“ bekannt.¹⁷ Vor Inkrafttreten der ABBV waren die „Ablöserichtlinien 1980“¹⁸ und die „Ablösungsrichtlinien StraW 85“¹⁹ anzuwenden. Diese Regelungen waren maßgebend für einige der geprüften Maßnahmen.

In sieben Fällen ermittelten die Straßenbauverwaltungen den Ablösebetrag für die spätere Unterhaltung und Erneuerung der vorhandenen Straße eines andern Baulastträgers falsch.

(2) Die Straßenbauverwaltungen lasteten dem Bund aufgrund fehlerhafter Berechnungen rund 395 600 Euro für die spätere Unterhaltung und Erneuerung zu Unrecht an. In einigen Fällen schlossen sie zwar Vereinbarungen zur Ablösung der Kosten, die sie jedoch nicht vollzogen.

Die Straßenbauverwaltungen folgten den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes in den meisten Fällen und forderten noch ausstehende Ablösebeträge ein. Dem Bund wurden insgesamt 316 160 Euro erstattet .

¹⁵ Ablösungsbeträge-Berechnungsverordnung vom 1. Juli 2010 (BGBl. I S.856).

¹⁶ Damals: BMVBS.

¹⁷ ABBV-Richtlinien – RL ABBV gemäß ARS 26/2012 vom 12. Dezember 2012, Gz.: StB 15/7174.1/4-1/1816030.

¹⁸ Richtlinien für die Berechnung der Ablösungsbeträge der Erhaltungskosten für Brücken und sonstige Ingenieurbauwerke gemäß ARS 16/1979 vom 10. Oktober 1979, Gz.: StB 25/78.10.20, fortgeschrieben mit ARS 16/1988 vom 10. Oktober 1988, Gz.: StB 11/78.10.20/115 Va 88.

¹⁹ Richtlinien für die Berechnung der Ablösungsbeträge der Erhaltungskosten für Straßen und Wege gemäß ARS 14/1985 vom 21. Dezember 1985, Gz.: StB 26/78.25/25 Va 85.

3.5 Vorfinanzierung des Bundes

(1) Die Straßenbauverwaltungen haben im Rahmen ihrer Auftragsverwaltung für den Bund gemäß § 1 der 2. Allgemeinen Verwaltungsvorschriften für die Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen (2. AVVFSr)²⁰ die Bundeshaushaltsordnung (BHO)²¹ anzuwenden.

Mit den anderen an den Kreuzungsmaßnahmen beteiligten Baulastträgern vereinbarten die Straßenbauverwaltungen, dass der Bund deren Kostenanteile vorfinanziere. Die erforderlichen Umbuchungen veranlassten die Straßenbauverwaltungen teilweise erst zwei Jahre nach Fertigstellung der Maßnahmen. Abschlagszahlungen forderten sie nicht. So belasteten sie den Bund für den Abrechnungszeitraum²² in neun Fällen mit etwa 1,3 Mio. Euro.

(2) Nach § 34 Absatz 2 Satz 2 BHO sind Ausgabemittel so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen. Die Straßenbauverwaltungen hatten den Regelungen der BHO durch die verspäteten Umbuchungen nicht entsprochen. Der Bundesrechnungshof forderte die Straßenbauverwaltungen auf, den Kreuzungsbeteiligten sofort ihre Kostenanteile mitzuteilen und deren Zahlung zu veranlassen. Da der Kostenteilungsschlüssel bekannt war, hätten die Straßenbauverwaltungen diese Ausgaben ohne weiteres zuordnen konnten. Sofern gemäß Vereinbarung zunächst nur ein Beteiligter die Zahlungen an den Auftragnehmer leistet, sind angemessene Abschlagszahlungen von den anderen Beteiligten zu vereinbaren und einzufordern.

Die Straßenbauverwaltungen sagten zu, künftig Umbuchungen zugunsten des Bundes zeitnah zu veranlassen und die Ausgaben aus den Titeln zu leisten, die ihrer Zweckbestimmung entsprechen.

3.6 Empfehlungen

Dem BMVI obliegt nach Artikel 85 Absatz 4 Grundgesetz auch die Fachaufsicht über die gesetzmäßige Aufgabenwahrnehmung der Landesbehörden. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMVI daher, die Fachaufsicht im

²⁰ Zweite Allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen vom 11. Februar 1956 (BAnz. Nummer 38 vom 23. Februar 1956).

²¹ Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt geändert am 15. Juli 2013 (BGBl. I S. 2395).

²² Abrechnungszeitraum: Zeitraum zwischen der Ausgabe der Bundesmittel bis zur Erstattung durch den/die anderen Straßenbaulastträger.

Zusammenhang mit der Abrechnung von Kreuzungsmaßnahmen unter den beteiligten Straßenbaulastträgern zu verbessern. Er hält auch die StrKG für verbesserungsbedürftig. Sie sollte den Straßenbauverwaltungen klare Vorgaben machen. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die StraKR dahingehend ergänzt wird, dass Höhen und Fristen für Abschlagszahlungen grundsätzlich in den Kostenteilungsvereinbarungen zu berücksichtigen sind.

4 Konsequenzen falscher Grundlagen in Vereinbarungen

(1) Die Straßenbaulastträger der sich kreuzenden oder einmündenden öffentlichen Straßen sollen als Kreuzungsbeteiligte eine Vereinbarung schließen, die Art, Umfang und Durchführung einer Kreuzungsmaßnahme, die Verteilung der Kosten sowie die sonstigen Rechtsbeziehungen der Beteiligten regeln.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass in zwei Fällen Bund und Gemeinden falsche Kostenteilungsschlüssel vereinbart hatten, die Straßenbauverwaltungen aber keine Möglichkeit sahen, Rückforderungen gegen die Gemeinden durchzusetzen. In beiden Fällen waren die Straßenbreiten der Gemeinde- bzw. Landesstraßen zu gering angenommen worden. Der Bundesrechnungshof bat, den Kostenteilungsschlüssel erneut zu berechnen und dem Bund Überzahlungen zu erstatten. Die Gemeinden weigerten sich und beriefen sich auf die Kreuzungsvereinbarungen.

In einem anderen Fall schloss die Straßenbauverwaltung eine Vereinbarung zwischen Bund, Landkreis und Gemeinde mit einer von § 12 FStrG abweichenden Kostenregelung. Die Gemeinde beteiligte sich mit einem Pauschalbetrag an den Umbaukosten und stellte zusätzlich den Baugrund kostenfrei zur Verfügung. Allerdings dokumentierte die Straßenbauverwaltung die Gründe für ein Abweichen von den gesetzlichen Regelungen des FStrG nicht. Es kann in diesem Fall nicht ausgeschlossen werden, dass der Bund benachteiligt wurde.

(2) Falsche Grundlagen in Kreuzungsvereinbarungen zwischen Bund und Gemeinden führten dazu, dass dem Bund zu Unrecht Kosten angelastet wurden. Die Anwendung des komplexen Kreuzungsrechtes durch die Straßenbauverwaltungen sollte erleichtert werden. Der Bundesrechnungshof hält es daher für erforderlich, die StraKR um ein Muster einer Kreuzungsvereinbarung zu ergänzen. Hierin sollte der Regelfall exemplarisch abgebildet sein.

Im Regelfall sollte sich die Kostenteilung in einer Kreuzungsvereinbarung immer auf die konkrete Regelung des FStrG und der StraKR beziehen. Das vorgegebene Muster sollte es den Straßenbauverwaltungen und beteiligten Dritten erleichtern, zu entscheiden, welchen Fall des § 12 FStrG sie ihrer Vereinbarung zugrunde legen. Mit einer solchen Festlegung wäre eine größere Rechtssicherheit für beide Parteien verbunden und der Gefahr von Missverständnissen und späteren Auslegungstreitigkeiten würde vorgebeugt.

Eine von der gesetzlichen Kostenregelung des § 12 FStrG abweichende Regelung bedarf einer haushaltsrechtlichen Begründung. Die Gründe für die Abweichungen hat die Straßenbauverwaltungen in der Vereinbarung zu dokumentieren. So sollten für die Fälle, in denen aus wirtschaftlichen Gründen, z. B. der Verwaltungsvereinfachung, abweichende Regelungen vereinbart werden, diese dokumentiert sein. Dabei muss der Nachweis erbracht werden, dass dem Bund durch die Abweichung kein Nachteil entsteht.

Konkrete Angaben z. B. von Straßenbreiten sollten immer unter dem Vorbehalt stehen, dass diese an die tatsächlichen Gegebenheiten nach Bauabschluss anzupassen sind. Auch sollte das Muster einen Baustein enthalten, nach dem sich die endgültigen Kosten und Kostenanteile der beteiligten Baulastträger aus der Schlussrechnung ergeben. Dabei sollten die Parteien auch festlegen, wer die Schlussrechnung erstellt.

5 Weitere Feststellungen

5.1 Mängel bei der Vertragsabwicklung

(1) Der Bund hat im „Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau“ (HVA B-StB) Regelungen für die Vertragsabwicklung festgelegt. Bei seinen Erhebungen hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass insbesondere die Vorgaben zum Führen von Bautagebüchern, zu Abnahmeniederschriften und zur Einhaltung von Zahlungsfristen nicht immer erfüllt wurden.

Bautagebücher:

Ein Bautagebuch dient der Dokumentation aller wichtigen Ereignisse während des Bauablaufs. Das ordnungsgemäß geführte Bautagebuch stellt ein wichtiges Dokument für den Nachweis der ständigen Überwachung der Baustelle dar und

muss den Anforderungen eines Beweismittels bei etwaigen Auseinandersetzungen mit den Auftragnehmern genügen.

Bei einer Straßenbauverwaltung stellte der Bundesrechnungshof fest, dass in 12 von 14 Fällen, in denen die Straßenbauverwaltung Baudurchführende war, keine Bautagebücher vorlagen. In anderen Fällen, bei denen Gemeinden die Baumaßnahmen durchführten, lagen teilweise ebenfalls keine Bautagebücher vor.

Abnahmeniederschriften:

Der Bundesrechnungshof stellte bei den örtlichen Erhebungen fest, dass bei einer Straßenbauverwaltung in 10 von 15 Fällen der geprüften Baumaßnahmen, die die Straßenbauverwaltung als Baudurchführende betreute, die Abnahmeniederschriften fehlerhaft waren. Die Straßenbauverwaltung hatte in Abnahmeniederschriften den Tag der Abnahme vordatiert. Auch hatte sie den Fristbeginn und den Endtermin der Gewährleistung unzutreffend festgelegt.

In den 19 Fällen in denen die Gemeinden als Baudurchführende tätig waren, fehlten in 8 Fällen die Angaben über den Ausführungszeitraum der Maßnahmen. In einer Abnahmeniederschrift hatte eine Gemeinde überhaupt keinen Gewährleistungszeitraum festgelegt.

Zahlungsfristen:

Die Straßenbauverwaltungen haben die Rechnungen zügig zu prüfen und mit den nach den Haushaltsbestimmungen erforderlichen Feststellungsbescheinigungen zu versehen. Insbesondere sind die Rechnungen auf die Übereinstimmung mit dem Bauvertrag sowie die Ansätze und Zahlenangaben zu prüfen.

Der Bundesrechnungshof hat stichprobenweise geprüft, ob die Straßenbauverwaltungen die vorgeschriebenen Fristen zwischen Abnahme, Schlussrechnung und Schlusszahlung einhielten und überwachten. In 37 Fällen versäumten Auftragnehmer, die von ihnen erbrachten Bauleistungen zeitgerecht abzurechnen. Dadurch reichten sie bei der Straßenbauverwaltung die Schlussrechnungen verspätet ein. In allen diesen Fällen konnte die Straßenbauverwaltung nicht belegen, ob sie den Auftragnehmern angemessene Nachfristen für die Vorlage der Schlussrechnungen gesetzt hatten. Straßenbauverwaltungen bearbeiteten

teilweise die Schlussrechnungen nicht zeitnah und wiesen dadurch die Schlusszahlungen verspätet an.

(2) Der Bundesrechnungshof bat die Straßenbauverwaltung, der sorgfältigen Führung von Bautagebüchern mehr Bedeutung beizumessen, die Abnahmeniederschriften sorgfältiger zu verfassen und die Regelungen zum Bearbeiten von Schlussrechnungen ausreichend zu beachten. Er bat die Straßenbauverwaltungen deshalb, auf die mit der Bauüberwachung beauftragten Bediensteten der Dienststellen der Straßenbauverwaltungen bzw. der Gemeinden sowie die für die Bauüberwachung eingeschalteten Ingenieurbüros dahingehend einzuwirken und in diesen Punkten die Fachaufsicht zu verbessern.

Die Straßenbauverwaltungen haben zugesagt, künftig ein ordnungsgemäßes Handeln nach den Vorgaben des Bundes sicherzustellen.

5.2 Ordnungsmäßigkeit der Belege

Gemäß § 80 BHO haben die zuständigen Stellen für jedes Haushaltsjahr auf der Grundlage der abgeschlossenen Bücher Rechnung zu legen.

Der Bund hat Regelungen festgelegt, wie die Rechnungslegung vorzunehmen ist. Danach gehören alle Unterlagen zur Rechnungslegung, die für die Rechnungsprüfung zum Nachweis der ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung benötigt werden. Diese Unterlagen sind nach einem vom BMVI festgelegten Muster so übersichtlich zu ordnen, dass eine Rechnungsprüfung ohne Rückfragen möglich ist. Diese Mustergliederung mit gleichbleibender Reihenfolge dient der Übersichtlichkeit der Schlussrechnung.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seinen örtlichen Erhebungen wiederkehrende Verstöße gegen die vorgenannten Grundsätze fest:

- Die Unterlagen für die Rechnungslegung entsprachen in einigen Fällen nicht den haushaltsrechtlichen Anforderungen des Bundes.
- Unterlagen waren nicht immer nach dem vorgegebenen Muster zusammengestellt.
- Bei einigen Maßnahmen waren die Unterlagen unvollständig.

(2) Ungeordnete und mangelhafte Unterlagen erschweren die Rechnungsprüfung und verursachen dadurch einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand sowohl bei den prüfenden als auch bei den geprüften Stellen.

Der Bundesrechnungshof bat die Straßenbauverwaltungen zu veranlassen, künftig in allen Fällen eine ordnungsgemäße Rechnungslegung gemäß den Bestimmungen des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens des Bundes durchzuführen. Eine ordnungsgemäße Rechnungslegung dient auch der Korruptionsprävention.

Im Zuge der Prüfung haben die Straßenbauverwaltungen zugesagt, künftig eine ordnungsgemäße Rechnungslegung nach dem vorgegebenen Muster vorzunehmen.

5.3 Verwaltungsausgaben

(1) Der Bund ist Eigentümer der Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen) und Träger der Straßenbaulast. Die Länder verwalten die Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes. Der Bund trägt die Zweckausgaben aus der Wahrnehmung der Straßenbaulast und die Ausgaben im Zusammenhang mit der Erhaltung und Bewirtschaftung des bundeseigenen Vermögens. Darüber hinaus gilt er Zweckausgaben, die den Ländern bei der Entwurfsbearbeitung (Planung) und Bauaufsicht (Bauüberwachung) von Bundesfernstraßenmaßnahmen entstehen, mit einer Pauschale von insgesamt 3 % (bis Ende 2017²³) der Baukosten ab. Bund und Länder tragen die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben. Den Verwaltungsausgaben werden Leistungen zugerechnet, die typischerweise mit dem Personal und den technischen Einrichtungen der Verwaltung erbracht werden. Bei den Ländern sind dies z. B. Planung und Entwurfsaufstellung, Ausschreibung, Vergabe, Bauüberwachung und Abrechnung. Dies gilt unabhängig davon, ob die Länder diese Aufgaben selbst wahrnehmen oder an Dritte vergeben.

Die vom BMVI eingeführte Ausgabenzuordnung lässt die im Grundgesetz festgeschriebene Kostenzuordnung zwischen Bund und Ländern unberührt. Sie regelt darüber hinaus eine Kostenverteilung zwischen Bund und den Ländern. Die Ausgabenzuordnung gilt zusätzlich zur Zweckausgabenpauschale.

Sie listet aber auch Tätigkeiten auf, für die die Länder die Pauschale erhalten. Daher ordnet die Ausgabenzuordnung diese Tätigkeiten dem Kostenträger „Land“ zu, obwohl sie nach obiger Definition keine typischen

²³ Mit Wirkung vom 1. Januar 2018 Erhöhung der Pauschale, vgl. Artikel 104 a Absatz 2 Grundgesetz i. V. m. § 6 Absatz 3 BStrVermG.

Verwaltungsleistungen sind. So haben die Länder gemäß Ausgabenzuordnung beispielsweise unter anderem die Kosten für die Grundlagenermittlung zum Zwecke der Planung sowie die Kosten für die Kontrollprüfungen des Auftraggebers einschließlich Hilfseinrichtungen zu tragen.

(2) Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Straßenbauverwaltungen Verwaltungsleistungen beim Bund abrechneten, die die Länder im Rahmen der Auftragsverwaltung zu tragen haben. Die Straßenbauverwaltungen belasteten den Bund zu Unrecht mit Ausgaben von rund 327 000 Euro. Dabei fiel auf, dass insbesondere in den Fällen, in denen nicht die Straßenbauverwaltungen, sondern Kreise und Gemeinden die Baudurchführung übernahmen, die Ausgabenzuordnungen fehlerhaft waren.

Die Straßenbauverwaltungen erkannten die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes an und erstatteten dem Bund die zu Unrecht angelasteten Verwaltungsausgaben in voller Höhe.

6 Zusammenfassende Empfehlungen

Die Straßenbauverwaltungen wendeten die Vorschriften zur Kostenteilung bei Straßenkreuzungen unterschiedlich und in 60 % der geprüften Fälle fehlerhaft an. Der Bundesrechnungshof hält es daher für geboten, dass das BMVI seine Fachaufsicht gegenüber den Straßenbauverwaltungen verstärkt. Es sollte die Straßenbauverwaltungen anhalten, Baumaßnahmen im Zusammenhang mit Straßenkreuzungen korrekt abzurechnen.

Der Bundesrechnungshof führt die festgestellten Mängel auch auf die komplexen Vorschriften für die Kostenteilung bei Straßenkreuzungen zurück. Er empfiehlt daher, die Feststellungen zum Anlass zu nehmen, die Regelungen zu den Kreuzungsvereinbarungen in der StraKR zu präzisieren. So sollte das BMVI die StraKR dahingehend ergänzen, dass Höhen und Fristen für Abschlagszahlungen grundsätzlich in den Kostenteilungsvereinbarungen zu berücksichtigen sind (siehe Nummer 3.6). Auch hält der Bundesrechnungshof es für erforderlich, die StraKR um ein Muster einer Kreuzungsvereinbarung zu ergänzen. Hierin sollte der Regelfall exemplarisch abgebildet sein (siehe Nummer 4). Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Vorgaben in der StraKR um entsprechende Regelungen zu ergänzen. Die Fehleranfälligkeit im Abrechnungsfall kann so reduziert werden.

Kostenteilungen und Kostenteilungsvereinbarungen sollten nur von fachkundigem Personal erstellt werden. Dies ist gerade bei Gemeinden häufig nicht vorhanden. Die Straßenbauverwaltungen sollten daher Kostenteilungen und -vereinbarungen nur durch die Gemeinden durchführen lassen, die über fachkundiges Personal verfügen. Wegen der festgestellten Mängel sollte das BMVI erwägen, den Straßenbauverwaltungen der Länder zu empfehlen, grundsätzlich selbst die Kreuzungsvereinbarungen aufzustellen, da nur sie über die entsprechende Erfahrung verfügen, die für die Abwicklung von Straßenbaumaßnahmen des Bundes notwendig ist. Insbesondere haben nur sie die notwendigen Kenntnisse über Gesetze, Richtlinien und Vorschriften des Bundes. Auch sind die Kenntnisse über das Kreuzungsrecht nach den Regelungen im FStrG und die Besonderheiten der Regelungen zu den Verwaltungskosten bei den Straßenbauverwaltungen vorhanden.

Das BMVI sollte seine Fachaufsicht auch bei der Vertragsabwicklung verbessern, damit die Vorgaben des Bundes zur ordnungsgemäßen Abrechnung von Baumaßnahmen eingehalten werden.

7 Stellungnahme des BMVI

Das BMVI hat mitgeteilt, es habe gegen die Darstellung des Sachverhaltes keine grundsätzlichen Einwände. Es hat zugesagt, dass die vom Bundesrechnungshof dargestellten Ergebnisse und Empfehlungen in der Expertengruppe Kreuzungsrecht erörtert werden sollen.

8 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass die Expertengruppe Kreuzungsrecht die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes beraten wird. Sie kann die Fortschreibung des Regelwerkes unterstützen. Zur Verbesserung der Fachaufsicht hat sich das BMVI nicht explizit geäußert. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass auch eine Verbesserung der Fachaufsicht notwendig ist, um die aufgezeigten Fehler bei Kostenteilungen von Kreuzungsmaßnahmen abzustellen. Er wird die Umsetzung der Empfehlungen bei künftigen Prüfungen von Straßenbaumaßnahmen im Blick behalten.