



Der Präsident des Bundesrechnungshofes  
als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit  
in der Verwaltung

# Bundesfernstraßen, Planen, Bauen und Betreiben

2., überarbeitete Auflage

**Kohlhammer**

Schriftenreihe  
des Bundesbeauftragten für  
Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Band 11

# Bundesfernstraßen – Planen, Bauen und Betreiben

2., überarbeitete Auflage

2018

**Kohlhammer**



# Bundesfernstraßen – Planen, Bauen und Betreiben

2., überarbeitete Auflage

2018

Verlag W. Kohlhammer

Alle Rechte vorbehalten

Herausgeber:

Der Präsident des Bundesrechnungshofes  
als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit  
in der Verwaltung, 53048 Bonn

Gesamtherstellung:

W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Printed in Germany 2018

ISBN: 978-3-17-035810-2

# Vorwort

Bundesfernstraßen sind ein wichtiges Rückgrat unserer Wirtschaft. Fast jeder nutzt das ausgedehnte Netz der Bundesfernstraßen, dessen Zustand sich jedoch in den vergangenen Jahren verschlechtert hat. Die Folge sind Baustellen und damit verbunden oft Staus. Daher gilt es, das vorhandene Straßennetz zu erneuern, auszubauen und punktuell zu ergänzen.

Mit dem Bundesverkehrswegeplan aus dem Jahr 2015 hat die Bundesregierung ihre investitionspolitischen Ziele bis zum Jahr 2030 beschrieben. Ein Finanzvolumen von 8 Milliarden Euro jährlich für die Erhaltung, den Ausbau und den Neubau der Bundesfernstraßen gebietet es, sich sehr sorgfältig mit den Ausgaben für den Straßenbau auseinanderzusetzen.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung wirkt auf eine wirtschaftliche Erfüllung der Bundesaufgaben hin. Er berät Bundestag, Bundesregierung und Verwaltung. Dabei unterstützt ihn der Bundesrechnungshof. Der Bundesrechnungshof gewinnt seine Erkenntnisse aus Prüfungen der Einnahmen und der Ausgaben für die Bundesfernstraßen.

Der vorliegende Band gibt darauf aufbauend grundsätzliche Empfehlungen, um Straßen – unabhängig vom Baulastträger – wirtschaftlich zu planen, zu bauen und zu betreiben. Dieser Band verdeutlicht, dass die wichtigsten Entscheidungen schon vor Baubeginn einer Maßnahme getroffen werden, nämlich bei der Definition des Bedarfes, bei der Entwurfsplanung und bei der Bauvorbereitung. In diesen Phasen können Ausgaben noch am ehesten beeinflusst werden.

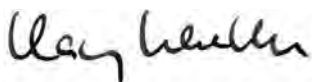
Schon die 1. Auflage des Bandes „Bundesfernstraßen – Planen, Bauen und Betreiben“ aus dem Jahr 2004 ist auf reges Interesse gestoßen. In den letzten Jahren haben sich das Regelwerk im Straßenbau, aber auch das Vergaberecht maßgeblich geändert. Die nun vorliegende 2. Auflage berücksichtigt die Rechtsänderungen sowie aktuelle Erfahrungen aus der Prüfungspraxis. Zudem weist sie auf die von Bundestag und Bundesrat beschlossene Reform der Bundesfernstraßenverwaltung hin. Diese wird zu umfangreichen Organisationsänderungen in den Straßenbauverwaltungen führen. Welche Auswirkungen die Reform im

Weiteren auf die in diesem Band beschriebenen Phasen des Straßenbaus haben wird, ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht abzusehen.

Der Band richtet sich an alle Beschäftigten, die in der Verwaltung von Straßen tätig sind. Er richtet sich ferner an Ingenieure und Architekten sowie an Unternehmen, die im Auftrag der Verwaltungen tätig werden oder deren Ansinnen es ist, bei diesen Aufgaben mitzuwirken. Er soll das Interesse wecken bei Studierenden, Lehrenden sowie Verbänden und Kammern. Darüber hinaus soll der Band das wirtschaftliche Denken und Handeln aller Beteiligten fördern mit dem Ziel, die zur Verfügung stehenden Mittel für den Straßenbau wirtschaftlich, effizient und sparsam einzusetzen.

Ich hoffe, dass auch die 2. Auflage dieses Bandes einen Beitrag dazu leistet, alle im Straßenbau tätigen Personen bei ihrer nicht einfachen Aufgabe zu unterstützen. Mein Dank gilt allen, die durch ihre Prüfungsergebnisse und -erkenntnisse am Zustandekommen dieses Bandes mitgewirkt haben, vor allem Frau Direktorin beim Bundesrechnungshof Romy Moebus, Herrn Direktor beim Bundesrechnungshof Andreas Rahm, Herrn Ministerialrat als Mitglied des Bundesrechnungshofes Gerhard Hacker, Herrn Regierungsdirektor Dr. Christian Baselau und Herrn Regierungsdirektor Bernd Edgar Dreiucker.

Bonn, im März 2018



*Kay Scheller*

*Präsident des Bundesrechnungshofes als  
Bundebeauftragter für Wirtschaftlichkeit  
in der Verwaltung*

# Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>Vorwort</b> . . . . .	5
<b>Sachregister</b> . . . . .	12
<b>Abkürzungen</b> . . . . .	15
<b>Quellen</b> . . . . .	21
 <b>Abschnitt A: Einleitung und rechtlicher Rahmen</b>	
<b>1 Bundesfernstraßen</b> . . . . .	27
1.1 Bedeutung . . . . .	27
1.2 Finanzmittel . . . . .	28
1.3 Bundesverkehrswegeplanung . . . . .	29
<b>2 Rechtlicher Rahmen</b> . . . . .	31
2.1 Rechtsgrundlagen . . . . .	31
2.2 Bundesfernstraßenverwaltung . . . . .	32
2.2.1 Bisherige Bundesfernstraßenverwaltung . . . . .	32
2.2.2 Künftige Bundesfernstraßenverwaltung . . . . .	34
 <b>Abschnitt B: Planen, Bauen und Betreiben</b>	
<b>1 Neubau, Ausbau und Erhaltung</b> . . . . .	37
1.1 Straßen . . . . .	37
1.1.1 Planungsverfahren und -ablauf . . . . .	37
1.1.2 Netzgestaltung . . . . .	38
1.1.3 Straßenentwurf . . . . .	41
1.1.4 Linienführung . . . . .	42
1.1.5 Straßenquerschnitte und Knotenpunkte . . . . .	44
1.1.6 Bedarf und Finanzierungskompetenz . . . . .	48
1.1.7 Wirtschaftlichkeit von Planungen . . . . .	49



1.2	Ingenieurbauwerke . . . . .	50
1.2.1	Gestaltung von Ingenieurbauwerken . . . . .	50
1.2.2	Straßenbrücken. . . . .	53
1.2.3	Straßentunnel . . . . .	54
1.2.4	Grünbrücken . . . . .	57
1.3	Verkehrsbeeinflussungsanlagen . . . . .	58
1.3.1	Wirtschaftlichkeitsnachweise . . . . .	59
1.3.2	Abstände von Verkehrszeichenbrücken . . . . .	60
1.3.3	Anlagennutzung durch Dritte . . . . .	60
1.3.4	Temporäre Seitenstreifen-Freigabe . . . . .	60
1.4	Straßenverkehrslärm . . . . .	61
1.4.1	Verkehrspolitische Vorgaben . . . . .	61
1.4.2	Rechtliche Grundlagen . . . . .	62
1.4.3	Lärmvorsorge . . . . .	63
1.4.4	Lärmsanierung . . . . .	67
1.5	Landschaftsplanung und -bau . . . . .	69
1.5.1	Schutzgebiete der Europäischen Union . . . . .	69
1.5.2	Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen . . . . .	71
1.5.3	Bilanzierung . . . . .	74
1.6	Grunderwerb . . . . .	75
1.6.1	Grunderwerbspläne . . . . .	75
1.6.2	Rest- und Mehrflächen . . . . .	76
1.6.3	Zeitpunkt des Grunderwerbs . . . . .	76
1.6.4	Höhe der Entschädigungen . . . . .	78
1.6.5	Einsatz von IT-Systemen . . . . .	79
<b>2</b>	<b>Straßenbetriebsdienst . . . . .</b>	<b>80</b>
2.1	Aufgaben des Betriebsdienstes . . . . .	80
2.2	Abrechnung des Betriebsdienstes . . . . .	81
2.2.1	Direktaufwand . . . . .	83
2.2.2	Lohnstundenschlüssel und abgerechneter Gemeinschaftsaufwand . . . . .	84
2.3	Hochbauten an Straßen . . . . .	85
<b>3</b>	<b>Erhaltung von Straßen und Ingenieur- bauwerken . . . . .</b>	<b>87</b>
3.1	Erhaltungsbegriff . . . . .	87
3.2	Erhaltungsbedarf . . . . .	88
3.3	Zustandserfassung und -bewertung . . . . .	89
3.4	Nachrechnung von Brücken . . . . .	92
3.5	Wirtschaftlichkeit von Brückenertüchtigungen . . . . .	95
3.6	Management der Erhaltung . . . . .	96

**Abschnitt C: Vergabe, Ausführung und Abrechnung**

<b>1</b>	<b>Ausschreiben und Vergeben von Bauleistungen.</b>	99
1.1	Pflicht zur Anwendung des öffentlichen Vergaberechts	99
1.2	Wettbewerbsintensität der Vergabeverfahrensarten	102
1.3	Gleichstellung der wettbewerbsintensivsten Vergabeverfahrensarten	104
1.4	Vergabe von freiberuflichen Leistungen	105
1.5	Anwenden der Vergabeverfahrensarten	107
1.6	Vergabe nach Losen	110
1.7	Vergabeunterlagen und Leistungsbeschreibung	112
1.8	Pauschalieren von Bauleistungen	114
1.9	Vergabeverzögerungen	117
1.10	Vereinbarungen zur Lohnleitung	118
<b>2</b>	<b>Ausführen von Straßenbaumaßnahmen</b>	121
2.1	Beauftragen von Ingenieurbüros	121
2.2	Vorbereiten von Baumaßnahmen	123
2.3	Bauüberwachung	124
2.4	Baudokumentation und Führen von Bautagebüchern	125
2.5	Nachtragsleistungen	127
2.5.1	Mögliche Ursachen für Nachtragsleistungen	127
2.5.2	Behandeln von Nachträgen	128
2.6	Abnahme und Mängelbeseitigung	130
2.6.1	Grundlagen	130
2.6.2	Abnahmeniederschrift	131
2.6.3	Durchsetzen von Mängelbeseitigungsansprüchen	132
2.7	Bonus/Malus-Regelung	134
<b>3</b>	<b>Abrechnen von Straßenbaumaßnahmen</b>	136
3.1	Grundlagen	136
3.2	Unvollständige zahlungsbegründende Unterlagen	136
3.3	Aufbewahrung der Rechnungsunterlagen	137
3.4	Erstellen der Aufmaße	138
3.5	Durchführen von Soll/Ist-Vergleichen	139
3.6	Bezahlen von Abschlagsrechnungen	139
3.7	Einreichen von Schlussrechnungen	140
3.8	Überzahlen von Auftragnehmern	140
3.9	Vergüten von Nebenleistungen	142
3.10	Vereinbaren von Vorauszahlungen	143
3.11	Zahlung von Verzugszinsen	143

**Abschnitt D: Einzelne Schwerpunkte**

<b>1</b>	<b>Umstufen</b> . . . . .	145
1.1	Abstufen von Bundesfernstraßen . . . . .	145
1.1.1	Rechtliche Grundlagen . . . . .	145
1.1.2	Abstufen nicht mehr fernverkehrsrelevanter Bundesstraßen . . . . .	146
1.1.3	Verspätetes Abstufen von Ortsdurchfahrten . . . . .	146
1.1.4	Einstandspflicht . . . . .	147
1.2	Aufstufen zu Bundesfernstraßen . . . . .	149
1.2.1	Grundlagen . . . . .	149
1.2.2	Einverständnis des Bundesverkehrsministeriums zur Aufstufung . . . . .	150
1.2.3	Angaben über den Zustand der Straße und über Ingenieurbauwerke . . . . .	151
1.2.4	Einheitliche Regelung . . . . .	152
<b>2</b>	<b>Straßenaufbau</b> . . . . .	154
2.1	Bautechnische Anforderungen . . . . .	154
2.2	Überladene Lkw. . . . .	156
2.2.1	Schädigung von Straßen . . . . .	156
2.2.2	Achslastmessstellen . . . . .	157
2.3	Pechhaltige Stoffe . . . . .	158
<b>3</b>	<b>Kostenteilung</b> . . . . .	162
3.1	Straßenkreuzungsmaßnahmen . . . . .	162
3.1.1	Grundlagen . . . . .	162
3.1.2	Kostentragungspflichten . . . . .	162
3.1.3	Aufteilen der Kosten . . . . .	163
3.1.4	Umfang der Kostenmasse . . . . .	164
3.1.5	Unterhalten von Straßenkreuzungen . . . . .	165
3.1.6	Unterhalten und Ändern von Lichtsignalanlagen . . . . .	167
3.2	Kreuzungen von Eisenbahnen mit Straßen . . . . .	168
3.2.1	Grundlagen . . . . .	168
3.2.2	Kostenpflichten . . . . .	168
3.2.3	Umfang der Kostenmasse . . . . .	169
3.2.4	Schließen von Kreuzungsvereinbarungen . . . . .	170
3.2.5	Wirtschaftliche Planung und gegenseitige Information . . . . .	170
3.2.6	Abrechnen von Baukosten bei Kreuzungs- maßnahmen . . . . .	171
3.2.7	Abrechnen von Verwaltungskosten bei Kreuzungs- maßnahmen . . . . .	173

## Inhaltsverzeichnis

3.3	Kreuzungen von Straßen mit Gewässern . . . . .	174
3.3.1	Grundlagen. . . . .	174
3.3.2	Gleichzeitig veranlasste Änderungen von Kreuzungen mit Gewässern . . . . .	175
3.3.3	Ausbau von Gewässern im Bereich von Straßenbau- maßnahmen . . . . .	175
3.4	Maßnahmen in Ortsdurchfahrten . . . . .	176
3.4.1	Grundlagen. . . . .	176
3.4.2	Gemeinsames Bauen in Ortsdurchfahrten. . . . .	177
3.5	Oberflächenentwässerung. . . . .	179
3.5.1	Grundlagen. . . . .	179
3.5.2	Oberflächenentwässerungsanlagen in Ortsdurch- fahrten. . . . .	180
3.5.3	Anwenden der Vereinbarungsmuster der ODR. . . . .	180
3.5.4	Festlegen der Kostenbeteiligung über Pauschalen . . .	182
3.5.5	Berechnung der Kostenanteile und Abrechnung der Kostenbeteiligung . . . . .	182
3.6	Maßnahmen an Leitungen. . . . .	183
3.6.1	Grundlagen. . . . .	183
3.6.2	Kostenpflichten bei Leitungen der öffentlichen Versorgung . . . . .	183
3.6.3	Kostenpflichten bei Telekommunikationsleitungen . . .	185
3.6.4	Beteiligung an den Herstellungs- und Folgekosten . . .	185
<b>4</b>	<b>Ausbau von Umleitungsstrecken für vorübergehend gesperrte Straßen . . . . .</b>	<b>187</b>
<b>5</b>	<b>Verwaltungs- und Zweckausgaben. . . . .</b>	<b>190</b>
5.1	Grundlagen. . . . .	190
5.2	Ausgabenzuordnung . . . . .	191
5.3	Keine falschen Anreize . . . . .	193
<b>Anhang</b>	<b>. . . . .</b>	<b>195</b>

# Sachregister

<i>Schlagwort</i>	<i>Kapitel</i>
Abnahme	C 2.6, C 3.6, C 3.7
Angebote	C 1, C 2.5.2, C 2.7
Asphaltfahrbahnen	D 2.1, D 2.3
Aufmaß	C 1.8, C 3.4, C 3.8, C 3.9
Auftragsverwaltung	A 2.1, A 2.2, D 5.3
Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen	B 1.5.2, B 1.5.3
Ausschreibung	C 1, C 2.2, C 2.5.1, D 5
Bahnübergänge	D 3.2.1, D 3.2.2
Baustellen	C 2.7, D 2.2.1
Bautagebuch	C 2.4
Bauüberwachung	C 1.8, C 2.1, C 2.3, C 2.4, D 3.2.7, D 5.1
Bauvorbereitung	C 2.2, D 5.3
Bauwerksprüfung	B 1.2.1, B 3.3, B 3.4
Bedarfsplan	A 1.2, A 1.3, B 1.1.6
Betriebsdienst	B 2, B 3.1
Brücken	B 1.2.2, B 1.2.4, B 3, D 3.1, D 3.2, D 3.3, D 3.4
Bundesfernstraßengesetz (FStrG)	A 1.2 A 2.1, D 1.1, D 1.2, D 3.1, D 3.3, D 3.5, D 3.6
Bundeshaushaltsordnung (BHO)	A 1.1.7, A 1.2.2, B 3.5, C 1, C 3.1, C 3.3, C 3.10
Bundesverkehrswegeplan (BVWP)	A 1.3
Eingriffsregelung (Natur)	B 1.5.2, B 1.5.3
Entschädigungen	B 1.4.2, B 1.6, D 1.2.3, D 4
Entwurfsklasse	B 1.1.3

## Sachregister

<i>Schlagwort</i>	<i>Kapitel</i>
Erhaltung	B 3
FFH-Richtlinie	B 1.2.4, B 1.5.1
Gehwege	D 3.1.3, D 3.4
Gesehen-Vermerk	A 2.2, B 1.3.1, B 1.6.3
Gestaltung	B 1.2.1, B 2.3, D 3.4.2
Gewährleistung	C 2.6, D 1.1.4
Grünbrücken	B 1.2.4
Grunderwerb	B 1.6, D 1.2.3, D 3.1.4, D 3.2.3
Ingenieurbüros	A 2.1, C 2.1, C 2.3, D 5.1
Instandsetzung	B 3.1, B 3.3, B 3.5, D 1.1.4
Korruption	C 1.2, C 1.5, C 1.7, C 2.4, C 2.5.2
Kreisverkehr	B 1.1.5, D 1.1.3
Kreuzungen (Knotenpunkte)	B 1.1.5, B 1.2.2, D 3.1, D 3.2, D 3.3
Lärmsanierung	B 1.4.2, B 1.4.4
Lärmschutz, aktiver	B 1.4.3
Lärmschutz, passiver	B 1.4.3
Lärmvorsorge	B 1.4.2, B 1.4.3
Leistungsbeschreibung	C 1.7, C 2.2
Leistungsheft	B 2.1
Lichtsignalanlage	D 3.1.6
Linienführung	B 1.1.4
Lohngleitung	C 1.10
Lose (Fachlose, Teillose)	C 1.6
Nachrechnung	B 3.4
Nachträge	C 2.2, C 2.5, C 3.9
Oberflächenwasser	D 2.1, D 3.5
Ortsdurchfahrten	D 1.1.3, D 1.1.4, D 3.4
Radwege	B 1.5.2, B 2.2, D 3.1.2, D 3.4
Schlussrechnung	C 3.6, C 3.7, C 3.8, C 3.10, C 3.11

<i>Schlagwort</i>	<i>Kapitel</i>
Schwerverkehr	B 3.4, D 2.1, D 2.2
Standardleistungskatalog	C 1.7
Straßenbaulast	A 2.1, B 1.6, B 3.3, D 1.1, D 1.2, D 3.1, D 3.3, D 3.4, D 3.5, D 4
Straßenmeistereien	B 2.3
Straßennetz, nachgeordnet	B 1.1.2, D 1.1.4, D 4
Straßenquerschnitt	B 1.1.5
Tunnel	B 1.2.3
Umleitungen	B 3.4, D 4
Unterhaltung	B 1.1.3, B 3.1, B 3.3, B 3.5, D 3, D 4
Verbindungsfunktionsstufe	B 1.1.2
Vergabevorschriften	C 1
Verkehrsbeeinflussung	B 1.3
Verkehrsplanung	B 1.1.2
Verkehrsprognosen	B 1.1.5
Verkehrsqualität	B 1.1.5
Verkehrssicherheit	B 1.1.4, B 1.1.5, B 1.2.3, B 3.3, D 1.1.4, D 2.2, D 3.4.1
Versorgungsleitungen	D 3.6
Verwaltungsausgaben, -kosten	A 2.2, B 2.2, D 3.2.3, D 3.2.7, D 5
Wettbewerb	C 1, C 2.2, C 2.5.2, D 2.2
Widmung einer Straße	B 1.1.3, D 1
Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	B 1.1.1, B 1.1.5, B 1.1.7, B 1.2, B 1.3.1, B 3.4, B 3.5, D 3.2.5

# Abkürzungen

ABBV	Ablösungsbeträge-Berechnungsverordnung
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
ARS	Allgemeines Rundschreiben Straßenbau
ASB-ING	Anweisung Straßeninformationsbank für Ingenieurbauten, Teilsystem Bauwerksdaten
AVB	Allgemeine Vertragsbedingungen
AVV	Abfallverzeichnisverordnung
AVVFSr	Allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen
BAG	Bundesamt für Güterverkehr
BAnz	Bundesanzeiger
BAST	Bundesanstalt für Straßenwesen
BauGB	Baugesetzbuch
BaustellV	Baustellenverordnung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz)
BImSchV	Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
Bk	Belastungsklasse
BMS	Bauwerk-Management-System
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz)



BStrVermG	Gesetz über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs
BVWP	Bundesverkehrswegeplan
dB(A)	Dezibel; Bewertungsmaß für die Lautstärke nach der Bewertungskurve A
DIN	Normen des Deutschen Instituts für Normung e. V.
DVA	Deutscher Vergabe- und Vertragsausschuss für Bauleistungen
EG	Europäische Gemeinschaft
EKrG	Gesetz über Kreuzungen von Eisenbahnen und Straßen (Eisenbahnkreuzungsgesetz)
EKrV	Eisenbahnkreuzungsverordnung
ELA	Empfehlungen für die landschaftspflegerische Ausführung im Straßenbau
EN	Europäische Normen
e. V.	eingetragener Verein
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EW-RL	Richtlinie zur Ermittlung des Ertragswerts (Ertragswertrichtlinie)
EWS	Empfehlungen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von Straßen
FFH-Richtlinie	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie
FGSV	Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V.
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
FStrAbG	Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen (Fernstraßenausbaugesetz)
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
FStrKrV	Bundesfernstraßenkreuzungsverordnung
FStrPrivFinG	Gesetz über den Bau und die Finanzierung von Bundesfernstraßen durch Private
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

## Abkürzungen

HBS	Handbuch für die Bemessung von Straßenverkehrsanlagen
HGrG	Haushaltsgrundsätzegegesetz
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HVA B-StB	Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau
HVA F-StB	Handbuch für die Vergabe und Ausführung von freiberuflichen Leistungen im Straßen- und Brückenbau
HVA L-StB	Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Lieferungen und Leistungen im Straßen- und Brückenbau
ImmoWertV	Verordnung über die Grundsätze für die Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken (Immobilienwertermittlungs-Verordnung)
ISO	Internationale Organisation für Normung
LandR	Richtlinien für die Ermittlung des Verkehrswertes landwirtschaftlicher Grundstücke und Betriebe, anderer Substanzverluste (Wertminderung) und sonstiger Vermögensnachteile (Entschädigungsrichtlinien für die Landwirtschaft)
LBP	Landschaftspflegerische Begleitplan
LF RPW	Leitfaden zur Durchführung von Planungswettbewerben im Straßen- und Ingenieurbau
MAQ	Merkblatt zur Anlage von Querungshilfen für Tiere und zur Vernetzung von Lebensräumen an Straßen
M KWPT	Merkblatt für die Kontrolle, Wartung und Pflege von Straßentunneln
Natura 2000	Zusammenhängendes Netz von Schutzgebieten innerhalb der Europäischen Union, das seit 1992 nach den Maßgaben der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (Richtlinie 92/43/EWG, kurz FFH-Richtlinie) errichtet wird. In das Schutzgebietsnetz werden auch die gemäß der Vogelschutzrichtlinie (Richtlinie 79/409/EWG) ausgewiesenen Gebiete integriert.
Nr.	Nummer
ODR	Richtlinien für die rechtliche Behandlung von Ortsdurchfahrten im Zuge der Bundesstraßen (Ortsdurchfahrten-Richtlinien)
Plafer	Richtlinien für die Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz

PMS	Pavement-Management-System
PreisAnG	Preisangabengesetz
RAA	Richtlinien für den Anlage von Autobahnen
RABT	Richtlinien für die Ausstattung und den Betrieb von Straßentunneln
RAL	Richtlinien für den Anlage von Landstraßen
RAM	Richtlinie für die Anlage von Meistereien
RAST	Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen
RBBau	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes
RI-EBW-PRÜF-2017	Richtlinie zur einheitlichen Erfassung, Bewertung, Aufzeichnung und Auswertung von Ergebnissen der Bauwerksprüfungen nach DIN 1076 – Ausgabe 2017
RI-ERH-KOR	Richtlinien für die Erhaltung des Korrosionsschutzes von Stahlbauten
RIN	Richtlinien für integrierte Netzgestaltung
RI-WI-BRÜ	Richtlinie zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Rahmen von Instandsetzungs-/ Erneuerungsmaßnahmen bei Straßenbrücken
RLBP	Richtlinien für die landschaftspflegerische Begleitplanung im Straßenbau
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetze des Bundes und der Länder
RPE-Stra 01	Richtlinien für die Planung von Erhaltungsmaßnahmen an Straßenbefestigungen - Ausgabe 2001
RPW	Richtlinien für Planungswettbewerbe
RS	Rundschreiben
RStO	Richtlinien für die Standardisierung des Oberbaus von Verkehrsflächen
RWVA	Richtlinien für Wechselverkehrszeichenanlagen an Bundesfernstraßen
SIB-Bauwerke	Straßeninformationsbank-Bauwerke
STLK	Standardleistungskatalog für den Straßen- und Brückenbau

## Abkürzungen

StraKR	Richtlinien über die Rechtsverhältnisse an Kreuzungen und Einmündungen von Bundesfernstraßen und anderen öffentlichen Straßen (Straßen-Kreuzungsrichtlinien)
StraWaKR	Richtlinien über die Rechtsverhältnisse an Kreuzungen zwischen Bundesfernstraßen und Gewässern nach den §§ 12a und 13a Bundesfernstraßengesetz (Fernstraßen/Gewässer-Kreuzungsrichtlinien)
StrFinG	Straßenbaufinanzierungsgesetz
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StVO	Straßenverkehrsordnung
StVZO	Straßenverkehrs-Zulassungsordnung
SW-RL	Richtlinie zur Ermittlung des Sachwerts (Sachwert-richtlinie)
Telekom	Deutsche Telekom AG
TSF	Temporäre Seitenstreifen-Freigabe
UVgO	Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
VerkWPIBe-schIG	Verkehrswegeplanungs-Beschleunigungsgesetz
Vgl.	Vergleiche
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge
VK	Vergabekammer
VkBl.	Verkehrsblatt
VLärmSchR 97	Richtlinien für den Verkehrslärmschutz an Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A: Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen durch öffentliche Auftraggeber
VOB/B	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil B: Allgemeine Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen

VOB/C	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil C: Allgemeine Technische Vertragsbedingungen für Bauleistungen mit gewerkespezifischen technischen Vorschriften über die Ausführung und Abrechnung der jeweiligen Bauleistungen
VOF	Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen
VV-BHO	Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur BHO
VwVG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VZB	Verkehrszeichenbrücke
WaldR	Richtlinien für die Ermittlung und Prüfung des Verkehrswerts von Waldflächen und für Nebenent- schädigungen (Wald-Wertermittlungsrichtlinien)
WaStraG	Bundeswasserstraßengesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
ZEB	Zustandserfassung und -bewertung der Fahr- bahnoberfläche
ZTV	Zusätzliche Technische Vertragsbedingungen
ZTV-ING	Zusätzliche Technische Vertragsbedingungen und Richtlinien für Ingenieurbauten
ZTV La-StB	Zusätzliche Technische Vertragsbedingungen und Richtlinien für Landschaftsbauarbeiten im Straßen- bau
ZVB	Zusätzliche Vertragsbedingungen
ZVB/E-StB	Zusätzliche Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau

# Quellen

## 1 Kommentarliteratur

Ingenstau/Korbion	„VOB – Kommentar“, 18. Auflage, Werner Verlag 2013
Kodal	„Straßenrecht – Handbuch“, 7. Auflage, Verlag C. H. Beck 2010
Kodal	„Straßenrecht – Handbuch“, 8. Auflage, Verlag C. H. Beck 2017
Marschall/ Schroeter/Kastner	„Bundesfernstraßengesetz – Kommentar“, 5. Auflage, Carl Heymanns Verlag 1998
Marschall	„Bundesfernstraßengesetz – Kommentar“, 6. Auflage, Carl Heymanns Verlag 2012
Müller/Schulz	„Bundesfernstraßengesetz mit Bundesfernstraßenmautgesetz – Kommentar“, 2. Auflage, Verlag C. H. Beck 2013
Otto Elsner Verlags- gesellschaft	„Der Elsner“, Handbuch für Straßen- und Verkehrswesen, Ausgabe 2017
Rahm/Stapel-Schulz	in Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Luchterhand, § 55 BHO

## 2 Weiterführende Literatur einschließlich Regelwerke

BAST	Nachrechnung und Ertüchtigung des Brückenbestandes der Bundesfernstraßen – Auswertung der Statusberichte der Länder, März 2015
BAST	Voraussichtliche Entwicklung von Unfallzahlen und Jahresfahrleistungen in Deutschland – Ergebnisse 2016, Dezember 2016

Bundesbauministerium	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau), Ausgabe 2016
Bundesministerium der Finanzen	Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Ausgabe 2013
Bundesumweltministerium	Umweltbewusstsein in Deutschland 2014, März 2015
Bundesumweltministerium	Richtlinien für Planungswettbewerbe (RPW), Januar 2013
Bundesverkehrsministerium	Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau (HVA B-StB), Ausgabe 2016
Bundesverkehrsministerium	Nationales Verkehrslärmschutzpaket II „Lärm vermeiden – vor Lärm schützen“, August 2009
Bundesverkehrsministerium	Leitfaden zur Durchführung von Planungswettbewerben im Straßen- und Ingenieurbau (LF RPW), September 2010
Bundesverkehrsministerium	Richtlinien für den Lärmschutz an Straßen (RLS-90)
Bundesverkehrsministerium	Richtlinien für die landschaftspflegerische Begleitplanung im Straßenbau (RLBP), Ausgabe Dezember 2011
Bundesverkehrsministerium	Richtlinie für die Nachrechnung von Straßenbrücken im Bestand (Nachrechnungsrichtlinie) Ausgabe Mai 2011 und 1. Ergänzung, Ausgabe April 2015
Bundesverkehrsministerium	Richtlinie zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Rahmen von Instandsetzungs-/Erneuerungsmaßnahmen bei Straßenbrücken (RI-WI-BRÜ), Ausgabe 2004
Bund für Umwelt und Naturschutz	Aktiv gegen Lärm, Mai 2004
DVA	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A) Fassung 2016
FGSV	Empfehlungen für die landschaftspflegerische Ausführung im Straßenbau (ELA), Ausgabe 2013

## Quellen

FGSV	Empfehlungen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen an Straßen (EWS), Ausgabe 1997
FGSV	Handbuch für die Bemessung von Straßenverkehrsanlagen (HBS), Ausgabe 2015
FGSV	Hinweise zur Wirksamkeitsabschätzung und Wirksamkeitsberechnung von Verkehrseinflussungsanlagen, Ausgabe 2007
FGSV	Merkblatt zur Anlage von Querungshilfen für Tiere und zur Vernetzung von Lebensräumen an Straßen (MAQ), Ausgabe 2008
FGSV	Richtlinie für die Anlage von Autobahnen (RAA), Ausgabe 2008
FGSV	Richtlinie für die Anlage von Landstraßen (RAL), Ausgabe 2012
FGSV	Richtlinien für die Ausstattung und den Betrieb von Straßentunneln (RABT), Ausgabe 2006
FGSV	Richtlinie für integrierte Netzgestaltung (RIN), Ausgabe 2008
FGSV	Richtlinien für die Standardisierung des Oberbaus von Verkehrsflächen (RStO), Ausgabe 2012
FGSV	Richtlinien für Wechselverkehrszeichenanlagen an Bundesfernstraßen (RWVA), Ausgabe 1997
FGSV	Zusätzliche technische Vertragsbedingungen und Richtlinien für Landschaftsbauarbeiten im Straßenbau (ZTV-La StB), Ausgabe 2005
GDV	Sicherheit von Landstraßen-Knotenpunkten Mitteilungen Nr. 40 des Institutes für Straßenverkehr Köln, Januar 2002
Informationssystem Lärm	Richtlinien für den Verkehrslärmschutz an Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes, Ausgabe 1997



### 3 Internet

#### Veröffentlichungen des Bundesrechnungshofes

- Bemerkungen des Bundesrechnungshofes  
(<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte>)
- Gutachten „Kostenmanagement im Bundesfernstraßenbau“,  
14. April 2014  
(<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bwv/berichte/sammlung/startseite/2014-bwv-gutachten-kostenmanagement-im-bundesfernstrassenbau>)
- Gutachten „Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau“,  
11. Oktober 2004  
(<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bwv/berichte/sammlung/2004-bwv-gutachten-neuordnung-der-verwaltung-im-bundesfernstrassenbau-1>)
- Gutachten „Organisationsformen und Finanzierungsvarianten für die Bundesfernstraßen“, 1. Dezember 2016  
(<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bwv/berichte/sammlung/2016-bwv-gutachten-organisationsformen-und-finanzierungsvarianten-fuer-die-bundesfernstrassen>)
- Gutachten „Wirtschaftlichkeit der Vergabe an Billigstbieter im Bereich des Bundesfernstraßenbaus und der Bundeshochbauten“,  
18. Juni 2003  
(<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bwv/berichte/sammlung/2003-bwv-gutachten-wirtschaftlichkeit-der-vergabe-an-billigstbieter-im-bereich-des-bundesfernstrassenbaus-und-der-bundeshochbauten-1>)
- Gutachten „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau“,  
24. September 2013  
(<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bwv/berichte/sammlung/2013-bwv-gutachten-wirtschaftlichkeitsuntersuchungen-bei-oeffentlich-privaten-partnerschaften-oep-pp-im-bundesfernstrassenbau>)
- Bericht „Erhaltungsbedarfsprognose im Bundesfernstraßenbau“,  
22. Mai 2015  
(<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/beratungsberichte/2015-bericht-erhaltungsbedarfsprognose-im-bundesfernstrassenbau>)
- Bericht „Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern“,  
30. Januar 2015  
(<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bwv/berichte/sammlung/2015-bwv-bericht-finanzbeziehungen-zwischen-bund-und-laendern>)

## Quellen

- BWV-Schriftenreihe, Band 18 „Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung“, 12. Juni 2013  
(<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bwv/gutachten-bwv-schriftenreihe/sammlung/anforderungen-an-wirtschaftlichkeitsuntersuchungen>)
- Prüfungsmitteilung „Planung der BAB A 44 vom Autobahndreieck Kassel-Ost bis zur Anschlussstelle Helsa-Ost“, 15. August 2014  
(<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/pruefungsmittellungen/2014/2014-pm-planung-der-bab-a-44-vom-autobahndreieck-kassel-ost-bis-zur-anschlussstelle-helsa-ost>)
- Prüfungsmitteilung „Planung der Ortsumgehung Dinkelsbühl im Zuge der Bundesstraße 25“, 5. März 2015  
(<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/pruefungsmittellungen/2014/2014-pm-planung-der-ortsumgehung-dinkelsbuehl-im-zuge-der-bundesstrasse-25>)

## Veröffentlichungen der Bundesregierung und ihres Geschäftsbereiches

- Bundesministerium des Innern: Regelungen zur Integrität  
(<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2014/integritaet.html>)
- Bundesverkehrsministerium: Allgemeine Rundschreiben Straßenbau  
(<http://www.bmvi.de/goto?id=235882>)
- Bundesverkehrsministerium: Bundesverkehrswegeplan 2030  
(<http://www.bvwp2030.de>)
- Bundesverkehrsministerium: Systematische Brückenertüchtigung  
(<http://www.bmvi.de/goto?id=235916>)
- Bundesverkehrsministerium: Tunnel: Zahlen, Daten, Fakten  
(<http://www.bmvi.de/goto?id=317958>)
- Bundesverkehrsministerium: Verkehrsinvestitionsbericht 2014  
(<https://www.bmvi.de/goto?id=235898>)
- Bundesverkehrsministerium: Zustandserfassung und -bewertung (ZEB) auf Bundesfernstraßen  
(<http://www.bmvi.de/goto?id=289112>)
- Bundesanstalt für Straßenwesen: Regelwerke für den Brücken- und Ingenieurbau  
([http://www.bast.de/DE/Ingenieurbau/Publikationen/Regelwerke/Regelwerke\\_node.html](http://www.bast.de/DE/Ingenieurbau/Publikationen/Regelwerke/Regelwerke_node.html))

- Bundesanstalt für Straßenwesen: RAL – Die neuen Straßentypen für Landstraßen  
(<http://www.bast.de/DE/Verkehrstechnik/Fachthemen/v1-strassentypen.html>)
- Bundesanstalt für Straßenwesen: Regelungen und Richtlinien für die Berechnung und Bemessung von Ingenieurbauten  
(<http://www.bast.de/DE/Ingenieurbau/Publikationen/Regelwerke/Entwurf/BEM-ING.html?nn=605138>)
- Bundesamt für Naturschutz: FFH-Verträglichkeitsprüfung  
([https://www.bfn.de/0306\\_ffhvp.html](https://www.bfn.de/0306_ffhvp.html))

#### **4 Leitsätze der externen Finanzkontrolle**

(<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/leitsaetze-der-externen-finanzkontrolle>)

##### **Leitsätze des Bundesrechnungshofes**

- 01/01 Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Korruptionsprävention  
(Dezember 2012)
- 02/03 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen – Grundsatz  
(Juni 2013)
- 10/01 Steuerung von Straßenbauprogrammen  
(Dezember 2012)
- 12/02 Durchführung Nichtoffener Verfahren und Beschränkter Ausschreibungen  
(Dezember 2012)
- 12/06 Auswirkungen der Vergabeart bei Bauleistungen  
(Dezember 2014)

##### **Leitsätze der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder**

Management von großen Baumaßnahmen verbessern  
(Mai 2015)

# Abschnitt A

## Einleitung und rechtlicher Rahmen

### 1 Bundesfernstraßen

#### 1.1 Bedeutung

Mehr als 82 Mio. Einwohner lebten Ende des Jahres 2015 in Deutschland. Sie besitzen über 54,5 Mio. Kraftfahrzeuge. Die Jahresfahrleistung der Kraftfahrzeuge in Deutschland betrug im Jahr 2015 über 750 Mrd. km und sie wird weiter zunehmen.<sup>1</sup> Auch der europäische und internationale Transitverkehr belastet unsere Straßen. Kaum ein Land Europas besitzt derart viele Grenzen (insgesamt neun) zu seinen Nachbarn. Durch seine geographische Lage in Mitteleuropa ist Deutschland eine bedeutende verkehrliche Schnittstelle zwischen den Staaten Europas. Um der Rolle Deutschlands als Transitland gerecht zu werden und den innerdeutschen Verkehr zu bewältigen, unterhalten der Bund und die Bundesländer ein überörtliches Straßennetz von über 230 000 km Länge.<sup>2</sup> Das Netz der Bundesfernstraßen – Bundesstraßen und Bundesautobahnen – misst über 51 000 km, davon 13 000 km Bundesautobahnen.

Obwohl der Anteil der Bundesfernstraßen am gesamten überörtlichen Straßennetz weniger als ein Viertel beträgt, läuft über sie fast die Hälfte aller Jahresfahrleistungen. Besondere Bedeutung kommt den Bundesautobahnen zu, die bei einem Längenananteil von knapp 6 % am überörtlichen Straßennetz knapp ein Drittel der gesamten Jahresfahrleistung übernehmen.<sup>3</sup>

- 
- 1 Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt): Voraussichtliche Entwicklung von Unfallzahlen und Jahresfahrleistungen in Deutschland – Ergebnisse 2016, Dezember 2016.
  - 2 Das ist weit über die halbe Entfernung Erde – Mond oder eine Reise fast sechs Mal um den Erdäquator!
  - 3 Alle Zahlenangaben aus „Der Elsner“, Handbuch für Straßen- und Verkehrswesen, Ausgabe 2017.

Mit knapp 83 % des Personenverkehrs und mehr als 78 % des Güterverkehrs bewältigt die Straße die Hauptlast des deutschen Verkehrs.<sup>4</sup> Während der Güterverkehrsanteil auf Straßen in den letzten Jahren leicht gestiegen ist, stagnieren die Transportmengen bei den Verkehrsträgern Eisenbahn und Binnenschifffahrt.

## 1.2 Finanzmittel

Neubau und Ausbau der Bundesfernstraßen sind Aufgaben des Bundes. Das Netz der Bundesfernstraßen wird nach dem **Bedarfsplan** für die Bundesfernstraßen ausgebaut. Der jeweils aktuelle Bedarfsplan ist Anlage zum Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG)<sup>5</sup>. Die in den Bedarfsplan aufgenommenen Neubau- und Ausbauvorhaben entsprechen den Zielsetzungen des **Bundesfernstraßengesetzes** (FStrG)<sup>6</sup>. Der Neu- und Ausbau folgt Dringlichkeiten, die im Bedarfsplan bezeichnet sind, und nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel. Das Bundesverkehrsministerium hat den gesetzlichen Auftrag, regelmäßig nach Ablauf von jeweils fünf Jahren zu prüfen, ob der Bedarfsplan der Verkehrsentwicklung anzupassen ist (§ 4 FStrAbG). Bei unvorhergesehenem Verkehrsbedarf kann von dem Bedarfsplan abgewichen werden (§ 6 FStrAbG).

Im Jahr 2016 gab der Bund knapp 8 Mrd. Euro für Neubau und Ausbau, Betrieb und Unterhaltung der Bundesfernstraßen aus; das ist fast ein Drittel des gesamten Verkehrshaushaltes. Die Ausgaben für die Erhaltung sollen von 3,5 Mrd. Euro auf fast 5 Mrd. Euro im Jahr 2020 steigen; denn die Erhaltung der Infrastruktur hat in den letzten Jahren wesentlich an Bedeutung gewonnen. Infolge der wachsenden Beanspruchungen und dem zunehmenden Alter der Straßen- und Brückensubstanz, nehmen Schäden am Straßennetz – nicht nur auf Bundesfernstraßen – zu. Zur Erhaltung seines Bundesfernstraßennetzes hat der Bund für den Zeitraum 2016 bis 2030 einen Mittelbedarf von rd. 67 Mrd. Euro ermittelt. Dies entspricht einer jährlichen Summe von 4,5 Mrd. Euro.

---

4 „Anzahl beförderter Personen“ bzw. „Beförderungsmenge in Tonnen“. Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis) für das Jahr 2015.

5 Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Januar 2005 (BGBl. I S. 201), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3354).

6 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).

Der Bundesrechnungshof unterstützt durch seine Prüfungen die Bemühungen des Bundes und der Länder, die zur Verfügung stehenden Mittel für die Bundesfernstraßen bedarfsgerecht und wirtschaftlich zu investieren.

### 1.3 Bundesverkehrswegeplanung

Bevor der Bundestag mit einer Änderung des FStrAbG einen neuen Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen beschließt, hat das Bundesverkehrsministerium einen Bundesverkehrswegeplan (BVWP)<sup>7</sup> erarbeitet. Den Entwurf des BVWP hat es mit den Ressorts und den Ländern abgestimmt. Aktuell gilt der BVWP bis zum Jahr 2030.

Der BVWP gilt verkehrsträger-übergreifend für alle Bundesverkehrswege. In ihm gibt die Bundesregierung den investitionspolitischen Rahmen im Verkehrssektor vor mit dem Ziel, dem Wohl der Allgemeinheit Rechnung zu tragen. Er stellt sowohl anfallende Erhaltungs- und Ersatzinvestitionen als auch Aus- und Neubauvorhaben dar.

Der Erhaltungsbedarf für die Bundesfernstraßen wird in der so genannten Erhaltungsbedarfsprognose ermittelt. Hierfür muss das Bundesverkehrsministerium zunächst festlegen, welches Zustandsniveau die Bundesfernstraßen künftig aufweisen sollen. Auf Basis von Netz- und Bestandsdaten und einer Verkehrsprognose wird dann der Erhaltungsbedarf objektbezogen, d. h. für Fahrbahnabschnitte sowie für Brücken- und Ingenieurbauwerke, berechnet.

Die Aus- und Neubauprojekte des BVWP müssen ein Bewertungsverfahren durchlaufen. Dieses besteht aus verschiedenen Teilverfahren, die die Kostenermittlung<sup>8</sup> und Aspekte „Umwelt“, „Raumordnung“ und „Städtebau“ umfassen. Projekte, die nach dem Bewertungsverfahren für bauwürdig erachtet werden, stuft das Bundesverkehrsministerium dann in verschiedene Dringlichkeitskategorien ein (Vordringlicher Be-

---

7 Bundesverkehrsministerium: Bundesverkehrswegeplan 2030 (BVWP 2030). Entwurf März 2016. Der BVWP 2030 wurde am 3. August 2016 durch das Bundeskabinett beschlossen und im Anschluss veröffentlicht. siehe auch <http://www.bvwp2030.de> (abgerufen am 21. August 2017).

8 Im Bereich des Straßenbaus wird zwischen den Begriffen Kosten und Ausgaben nicht sachgerecht unterschieden. In einschlägigen Regelungen sowie im allgemeinen Sprachgebrauch wird regelmäßig der Begriff Kosten verwendet, obwohl Ausgaben im Sinne der Kameralistik (also Zahlungsvorgänge) gemeint sind. Um nicht durch eine andere Begrifflichkeit zu verwirren, sprechen auch wir in diesem Band in der Regel von Kosten.

darf-Engpassbeseitigung, Vordringlicher Bedarf, Weiterer Bedarf). Kern des Bewertungsverfahrens für den BVWP bildet die Nutzen-Kosten-Analyse. In dieser werden alle monetarisierbaren Projektauswirkungen (Nutzen) in Geldeinheiten ausgedrückt und den Investitionskosten gegenübergestellt. Vorhaben sind dann gesamtwirtschaftlich sinnvoll, wenn sie ein Nutzen-Kosten-Verhältnis größer eins haben. Vorhaben mit dem höchsten Nutzen-Kosten-Verhältnis sind gesamtwirtschaftlich am sinnvollsten.

## 2 Rechtlicher Rahmen

### 2.1 Rechtsgrundlagen

Der Bund ist nach dem Grundgesetz<sup>9</sup> Eigentümer der Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen) und der Bundeswasserstraßen.<sup>10</sup> Die Bundesschienenwege stehen dagegen seit Gründung der Deutschen Bahn AG und ihrer Töchter nur noch mittelbar im Eigentum des Bundes (Eisenbahn des Bundes). Der Bund finanziert Bau, Erneuerung und Erhaltung seiner Verkehrswege.

Bundesfernstraßen müssen die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 FStrG<sup>11</sup> erfüllen. Demnach sind sie öffentliche Straßen, die

- ein zusammenhängendes Verkehrsnetz bilden und
- einem weiträumigen Verkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind.

Der Bund ist Träger der **Straßenbaulast** für die Bundesfernstraßen.<sup>12</sup> Gemeinden mit mehr als 80 000 Einwohnern sind Träger der Straßenbaulast für die Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen. Dies setzt voraus, dass die Bundesstraße innerhalb der geschlossenen Ortslage liegt und auch der Erschließung der anschließenden Grundstücke oder der mehrfachen Verknüpfung des Ortsstraßennetzes dient. Andernfalls handelt es sich um eine so genannte freie Strecke, für die der Bund die Baulast trägt.

Für den (Bundesfern-)Straßenbau sind in den Bereichen Verwaltung, Haushalt, Verkehrsplanung, Straßenplanung, Straßenbautechnik und

---

9 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347).

10 Art. 89, 90 GG.

11 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).

12 § 5 FStrG.



Straßenverkehrstechnik eine Fülle rechtlicher und anderer Regelungen zu beachten:

- Nationale und internationale Rechtsnormen: Gesetze und Verordnungen;
- fachliche und haushaltsrechtliche Verwaltungsvorschriften, die keine Außenwirkung entfalten und nur intern die (Straßenbau-)Verwaltungen binden;
- Schreiben des Bundesverkehrsministeriums, die ebenfalls die Straßenbauverwaltungen – sofern als Auftragsverwaltung handelnd – binden;
- Planungs-, Naturschutz- sowie technische und vergaberechtliche Richtlinien, die nicht nur die Straßenbauverwaltungen, sondern auch die Ausführenden wie Baufirmen und Ingenieurbüros anwenden müssen;
- internationale, europäische und nationale Normen (ISO, EN, DIN);
- Allgemeine, Zusätzliche und Zusätzliche Technische Vertragsbedingungen (AVB, ZVB und ZTV) in standardisierter Form;
- Empfehlungen;
- Merkblätter und Hinweise.

Eine Zusammenstellung der wichtigsten Regelungen findet sich im Anhang.

## **2.2 Bundesfernstraßenverwaltung**

### **2.2.1 Bisherige Bundesfernstraßenverwaltung**

Dem Bundesverkehrsministerium sind bisher keine Behörden für den Straßenbau nachgeordnet. Stattdessen verwalten die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften die Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs im Auftrag des Bundes in sogenannter Auftragsverwaltung.

#### *Aufgaben der Auftragsverwaltung*

Bei der Auftragsverwaltung übernehmen die Länder eine Vielzahl von Tätigkeiten wie Planen, Rechtfertigen der Planung, Erlangen des Baurechts, Vorbereiten des Baus, Bauen, Abrechnen, Betreiben und Unterhalten. So sind die Länder in Abhängigkeit von der Größe und der Bedeutung der Maßnahme beispielsweise für

- die Vorentwurfsplanung (RE-Entwurf) mit vorausgegangener Bodenerkundung,
- die baurechtliche Absicherung des Vorhabens durch die Linienbestimmung und die Planfeststellung,

## Rechtlicher Rahmen

- die Entwurfsplanung, gegebenenfalls mit erweiterter Bodenerkundung,
- die Erfassung und Beschreibung der erforderlichen Leistungen gegebenenfalls mit einer Bestandsaufnahme und
- das Ausschreiben, Vergeben, Überwachen und Abrechnen der Leistungen (siehe Abschnitt C, Kapitel 1 bis 3) verantwortlich.

Die dabei entstehenden Zweckausgaben trägt der Bund.<sup>13</sup> Die Zweckausgaben, die bei der Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht entstehen, gilt der Bund den Ländern derzeit mit einer Pauschale von 3 % der Baukosten ab.<sup>14</sup> Dazu kommen noch Zahlungen nach der sogenannten Ausgabenzuordnung, einer untergesetzlichen Regelung. Darin hat sich der Bund verpflichtet, die Kosten für bestimmte, darin aufgeführte Leistungen zu übernehmen, obwohl eigentlich die Länder die Kosten zu tragen hätten (siehe Abschnitt E, Kapitel 5). Im Übrigen tragen der Bund und die Länder die bei ihren Behörden entstehenden **Verwaltungsausgaben**<sup>15</sup>. Daher müssen die Straßenbauverwaltungen der Länder grundsätzlich sowohl für ihr Personal und die Gebäude ihrer Behörden als auch für Aufträge an freiberuflich Tätige aufkommen.

### *Aufgaben des Bundes*

Der Bund ist beim System der Auftragsverwaltung vor allem für die Finanzierung, die Netzgestaltung und die Erstellung der Ausbauprogramme zuständig. Darüber hinaus übt das Bundesverkehrsministerium die Rechts- und Fachaufsicht über die Straßenbauverwaltungen der Länder aus. So muss es zu Planungen der Neubau- und Ausbaumaßnahmen von Bundesfernstraßen (Streckenentwürfe) mit veranschlagten Gesamtkosten ab 20 Mio. Euro sein Einverständnis erklären. Dies geschieht bei der Vorentwurfsplanung durch den sogenannten „**Gesehen-Vermerk**“<sup>16</sup> des Bundesverkehrsministeriums. Auch bei anderen Maßnahmen – wie dem Neubau von Brücken und Tunneln oder der Instandsetzung, Erneuerung und Verstärkung von Fahrbahnbefestigungen – gibt es in Abhängigkeit vom Finanzvolumen Genehmigungsverbehalte des Bundesverkehrsministeriums.

---

13 Art. 104 a Abs. 2 GG.

14 § 6 Abs. 3 Gesetz über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs (BStrVermG) vom 2. März 1951 (BGBl. I, S. 157), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. August 1971 (BGBl. I S. 1426).

15 Art. 104 a Abs. 5 GG.

16 Mit einem Gesehen-Vermerk dokumentiert das Bundesverkehrsministerium gegenüber den Straßenbauverwaltungen sein Einverständnis zu deren Planungen.

Auch wenn das Bundesverkehrsministerium grundsätzlich für seine Regelwerke verantwortlich ist, ist es ihm rechtlich nur begrenzt möglich, die Länder anzuweisen, beim Bundesfernstraßenbau in einer bestimmten Weise zu handeln. So werden Richtlinien vor ihrer Veröffentlichung mitunter jahrelang zwischen Bund und allen Ländern abgestimmt. Das Ergebnis kann dabei in der Regel nur ein Kompromiss sein, der den Länderverwaltungen ihren nötigen Spielraum lässt. Aber nur dieses Vorgehen sichert dem Bund, dass die Länder überwiegend einheitlich verfahren.

Neue Richtlinien führt das Bundesverkehrsministerium in der Regel mit einem so genannten „Allgemeinen Rundschreiben Straßenbau“ (ARS) ein, das an die Obersten Straßenbaubehörden der Länder gerichtet ist. Die übliche Formulierung lautet dabei in etwa: *„Ich gebe hiermit die ... [Richtlinie] ... bekannt und bitte Sie, diese für die Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes einzuführen und ab sofort anzuwenden. Im Interesse der Einheitlichkeit empfehle ich, die ... [Richtlinie] ... auch für die Straßen Ihres Geschäftsbereiches einzuführen und auch für Straßen in der Baulast anderer Träger zu empfehlen. Ich bitte um eine Übersendung Ihres Einführungserrlasses.“*

## **2.2.2 Künftige Bundesfernstraßenverwaltung**

Mit der von Bundestag und Bundesrat im Sommer 2017 beschlossenen Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems wird die Verwaltung der Bundesfernstraßen reformiert. Ziel der Reform ist es, Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern zu entflechten.

### *Bundesautobahnen*

Kernstück dieser Reform ist die Umwandlung der Auftragsverwaltung für die Bundesautobahnen in eine Bundesverwaltung bis spätestens zum 31. Dezember 2020. Damit wird der Bund künftig sowohl die Aufgaben- als auch die Ausgabenverantwortung für die Bundesautobahnen übernehmen. Dadurch sollen die bisherigen Probleme mit der Auftragsverwaltung beseitigt und so die Effektivität der Verwaltung der Bundesautobahnen verbessert werden.

Die Planung, den Bau, den Betrieb, die Erhaltung, die Finanzierung und die vermögensmäßige Verwaltung von Bundesautobahnen überträgt der Bund einer Gesellschaft privaten Rechts. Hierfür gründet er die Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen (Infrastrukturgesellschaft), die bedarfsgerecht bis zu zehn regionale Tochtergesellschaften einrichten kann.

## Rechtlicher Rahmen

Das Bundesverkehrsministerium schätzt den Personalbedarf für die Infrastrukturgesellschaft auf 11 200 Beschäftigte. Die Gesellschaft wird diesen Bedarf im Wesentlichen durch die Übernahme von Beschäftigten aus den bestehenden Straßenbauverwaltungen der Länder decken. Der Bund stellt der Infrastrukturgesellschaft zur Finanzierung ihrer Aufgaben die Mittel aus dem Gebührenaufkommen nach dem Bundesfernstraßenmautgesetz (Lkw-Maut) und dem Infrastrukturabgabengesetz (Pkw-Maut) anteilig für das Bundesautobahnnetz aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung. Ergänzend kann der Bund zur Finanzierung der Aufgaben allgemeine Haushaltsmittel zur Verfügung stellen. Notwendige Liquiditätshilfen gewährt der Bund nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes. Die Infrastrukturgesellschaft ist nicht berechtigt, Kredite am Markt aufzunehmen.

### *Bundesstraßen*

Die Bundesstraßen verbleiben nach dem 1. Januar 2021 in der Auftragsverwaltung durch die Länder, es sei denn, diese beantragen die Übernahme in die Bundesverwaltung.

Mit dieser Reform ist der Bund damit nur teilweise den Empfehlungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Beauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung gefolgt. Dieser hatte in den vergangenen Jahren mehrfach empfohlen, dass der Bund die fernverkehrsrelevanten Bundesfernstraßen in eigene Verwaltung übernehmen sollte. Das Eigentum und die Verwaltung der nicht fernverkehrsrelevanten Bundesstraßen sollten hingegen auf die Länder übergehen. Dennoch sieht der Bundesrechnungshof in der Reform einen wesentlichen Schritt, die Verwaltung und Finanzierung aller fernverkehrsrelevanten Bundesfernstraßen zusammenzuführen.

### *Bundesverkehrsministerium und Fernstraßen-Bundesamt*

Das Bundesverkehrsministerium ist weiterhin für die Netzgestaltung der Bundesfernstraßen sowie für die Finanzierung und Erstellung von Ausbauprogrammen für Bundesstraßen zuständig. Darüber hinaus übt es für die Bundesstraßen die Rechts- und Fachaufsicht über die Straßenbauverwaltungen der Länder aus und ist für seine Regelwerke verantwortlich.

Am 1. Januar 2021 wird das Fernstraßen-Bundesamt als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesverkehrsministeriums errichtet. Das Bundesamt nimmt insbesondere hoheitliche Aufgaben wahr, wie zum Beispiel als Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde in den Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren für den Bau von Bundesautobahnen. Zudem obliegen ihm die Rechts- und Fachaufsicht über die Infrastrukturgesellschaft. Überdies unterstützt das Fernstra-

ßen-Bundesamt das Bundesverkehrsministerium fachlich bei der Wahrnehmung der Bundesaufsicht über die Landesbehörden, soweit dem Bund die Verwaltung der Bundesstraßen nicht zusteht. Auch soll es das Bundesverkehrsministerium bei der Erarbeitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie bei der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit unterstützen.

# Abschnitt B

## Planen, Bauen und Betreiben

### 1 Neubau, Ausbau und Erhaltung

#### 1.1 Straßen

##### 1.1.1 Planungsverfahren und -ablauf

Verkehrswegepläne oder Verkehrsentwicklungspläne bilden die Grundlage für die Planungen zu Neu- oder Ausbauprojekten von Straßen. Bei der Planung von Straßen sind insbesondere die Belange des Verkehrs, der Raumordnung, des Natur- und Umweltschutzes sowie der Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen und untereinander abzuwägen. Die Planungsphasen vom groben bis zum detaillierten Maßstab lassen sich insbesondere beim Neubau untergliedern in

- Vorplanung (Linienentwurf),
- Raumordnungsverfahren mit Korridorbestimmung,
- Linienbestimmung,
- Vorentwurfsplanung,
- Planfeststellungsentwurf,
- Planfeststellung mit Umweltverträglichkeitsprüfung<sup>17</sup> und
- Ausführungsentwurf unter Berücksichtigung des Planfeststellungsbeschlusses.

In jeder der Planungsphasen sind die oben genannten Belange abzuwägen und angemessen zu berücksichtigen. Die Entscheidungen darüber können sich erheblich auf den Umfang der Straßenverkehrsanlage, aber vor allem auf den Umfang der erforderlichen Ingenieurbauwerke (siehe Abschnitt B, Kapitel 1.2) sowie der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Bereich des Naturschutzes (siehe Abschnitt B, Kapitel 1.5) und damit auf die Kosten der Maßnahmen auswirken. So

---

17 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 94), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 30. November 2016 (BGBl. I S. 2749).

kann ein umweltsensibler Korridor den Bau von Umweltschutztunneln, Grünbrücken oder aufgeständerten Fahrbahnen erfordern. Die Linienführung einer Straße nahe einem Wohngebiet kann den Bau von Lärmschutzeinrichtungen bis hin zur Einhausung der betreffenden Straße auslösen (siehe Abschnitt B, Kapitel 1.4).

Der Bundesrechnungshof befasst sich seit vielen Jahren intensiv mit der Prüfung der Planung von Bauvorhaben im Bereich der Bundesfernstraßen, denn besonders in diesem Stadium besteht noch die Möglichkeit, unwirtschaftliche Entscheidungen zu verhindern.

### 1.1.2 Netzgestaltung

Die Wechselbeziehungen zwischen den verschiedenen Lebensbereichen Wohnen, Arbeiten, Erholen sowie die vielschichtigen wirtschaftlichen Verflechtungen erfordern unterschiedliche, auf die jeweilige Aufgabe abgestimmte Verkehrssysteme. Aufgabe der **Verkehrsplanung** ist es, Art und Umfang der Verkehrsbedürfnisse zu ermitteln und Entscheidungsgrundlagen für die Gestaltung und den Betrieb der einzelnen Verkehrssysteme zu schaffen. In der Raumordnung und Landesplanung ist die Erreichbarkeit der zentralen Orte ein wesentliches Ziel.

Die „Richtlinien für integrierte Netzgestaltung“ (RIN)<sup>18</sup> leiten die funktionale Gliederung der Verkehrsnetze daher aus einer zentralörtlichen Gliederung des Raumes ab. Die RIN gelten für alle Verkehrsträger. Sie sind eine methodische Planungshilfe für die konzeptionelle Verkehrsnetzgestaltung der jeweiligen Baulastträger für die Verkehrswege. Sie finden beispielsweise Anwendung bei

- Bedarfsplänen (Bund und Länder),
- Verkehrsentwicklungsplänen,
- Einzelverkehrsplänen wie Nahverkehrsplänen und
- Landesentwicklungsprogrammen sowie Raumordnungs-/Regionalplänen.

Die RIN weisen jedem Netzabschnitt eine ihn beschreibende Kategorie zu. Diese ergibt sich aus der Bedeutung von Verbindungen, die über die jeweiligen Netzabschnitte abgewickelt werden. Dabei spielt auch die Bedeutung der zentralen Orte eine Rolle, die die Netzabschnitte

---

18 Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV): Richtlinie für integrierte Netzgestaltung (RIN), Ausgabe 2008, eingeführt vom Bundesverkehrsministerium mit ARS 21/2008 vom 28. Oktober 2008.

miteinander verbinden. Die Einteilung in so genannte **Verbindungsfunktionsstufen** folgt zunächst der Funktion einer Verbindung und ergibt sich im Wesentlichen aus der Bedeutung der miteinander zu verbindenden zentralen Orte (siehe Abbildung B-1).

Verbindungsfunktionsstufe		Einstufungskriterien		Beschreibung
Stufe	Bezeichnung	Versorgungsfunktion	Austauschfunktion	
0	kontinental	–	MR – MR	Verbindung zwischen Metropolregionen
I	großräumig	OZ – MR	OZ – OZ	Verbindung von Oberzentren zu Metropolregionen und zwischen Oberzentren
II	überregional	MZ – OZ	MZ – MZ	Verbindung von Mittelzentren zu Oberzentren und zwischen Mittelzentren
III	regional	GZ – MZ	GZ – GZ	Verbindung von Grundzentren zu Mittelzentren und zwischen Grundzentren
IV	nahräumig	G – GZ	G – G	Verbindung von Gemeinden/Gemeindeteilen ohne zentralörtliche Funktion zu Grundzentren und Verbindung zwischen Gemeinden/Gemeindeteilen ohne zentralörtliche Funktion
V	kleinräumig	Grst – G	–	Verbindung von Grundstücken zu Gemeinden/Gemeindeteilen ohne zentralörtliche Funktion
MR	Metropolregion			
OZ	Oberzentrum			
MZ	Mittelzentrum, auch innergemeindliches Mittelzentrum			
GZ	Grundzentrum, Unter- und Kleinzentren, auch innergemeindliches Grundzentrum			
G	Gemeinde/Gemeindeteile ohne zentralörtliche Funktion			
Grst	Grundstück			
–	nicht vorhanden			

**Abbildung B-1: Verbindungsfunktionsstufen für Verbindungen nach RIN**

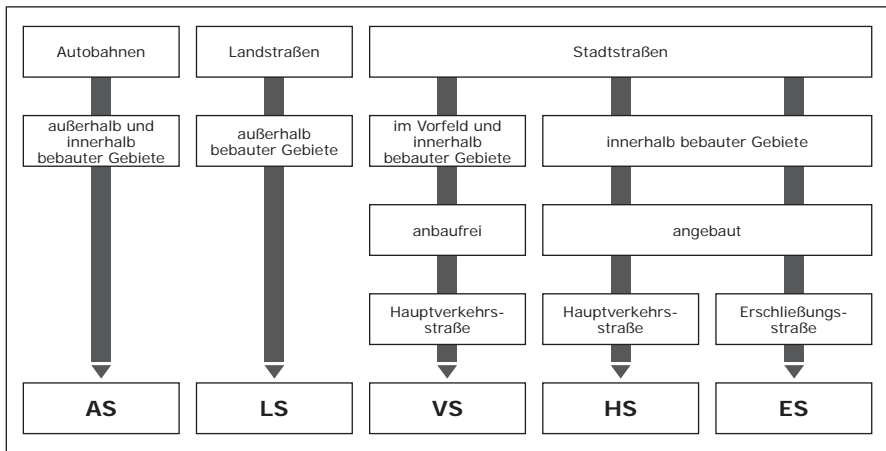
Quelle: Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen: Richtlinien für integrierte Netzgestaltung (RIN)

Die funktionale Gliederung nach der RIN bildet die Grundlage für die Planung und den Betrieb von Straßen. Um Nutzungskonflikte einschätzen und bewerten zu können, werden Straßen nach folgenden Merkmalen unterschieden:

- Autobahn/Landstraße/Stadtstraße,
- außerhalb bebauter Gebiete/im Vorfeld bebauter Gebiete/innerhalb bebauter Gebiete,
- anbaufrei/angebaut sowie
- Hauptverkehrsstraße/Erschließungsstraße.



Anhand dieser Merkmale sind fünf Kategoriengruppen definiert (siehe Abbildung B-2).



**Abbildung B-2: Kategoriengruppen der Straßen**

Quelle: Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen: Richtlinien für integrierte Netzgestaltung (RIN)

Die Kategorie einer Straße (siehe Abbildung B-3) ergibt sich schließlich aus der Verknüpfung der Verbindungsfunktionsstufe mit der Kategoriengruppe.

Kategoriengruppe		Autobahnen	Landstraßen	anbaufreie Hauptverkehrsstraßen	angebaute Hauptverkehrsstraßen	Erschließungsstraßen
		AS	LS	VS	HS	ES
kontinental	0	AS 0		–	–	–
großräumig	I	AS I	LS I		–	–
überregional	II	AS II	LS II	VS II		–
regional	III	–	LS III	VS III	HS III	
nahräumig	IV	–	LS IV	–	HS IV	ES IV
kleinräumig	V	–	LS V	–	–	ES V

<b>AS I</b>
–

vorkommend, Bezeichnung der Kategorie  
 problematisch aufgrund von Konflikten aus Funktionsüberlagerungen  
 nicht vorkommend oder nicht vertretbar

**Abbildung B-3: Verknüpfungsmatrix zur Ableitung der Straßenkategorie**

Quelle: Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen: Richtlinien für integrierte Netzgestaltung (RIN)

### 1.1.3 Straßenentwurf

Seit der Jahrtausendwende verfolgt das Bundesverkehrsministerium das Ziel, die Anzahl der im Straßenverkehr getöteten Personen spürbar zu verringern. Ein Baustein ist dabei die Verkehrssicherheit der Straßeninfrastruktur. Deshalb ließ das Bundesverkehrsministerium das Regelwerk für die Planung von Straßen mit der Vorgabe überarbeiten, dass eine Straße durch eine eindeutige Charakteristik die jeweilige Netzfunktion widerspiegeln soll. So will es die Verkehrssicherheit und Qualität des Verkehrsablaufes erhöhen.

Neue Bundesfernstraßen gehören in der Regel zu den Kategoriengruppen AS und LS (siehe Abbildung B-2). Den jeweiligen Straßenkategorien sind in den Richtlinien für den Entwurf von Autobahnen (RAA)<sup>19</sup> bzw. Landstraßen (RAL)<sup>20</sup> eindeutige **Entwurfsklassen** zugeordnet (siehe Abbildungen B-4 und B-5).

Straßen- kategorie	AS 0 / AS I		AS II		
	außerhalb oder innerhalb		außerhalb oder innerhalb	außerhalb	innerhalb
Straßen- widmung	BAB	nicht BAB	BAB	nicht BAB	alle
Bezeichnung	Fern- autobahn	Autobahn- ähnliche Straße	Über- regional- autobahn	Autobahn- ähnliche Straße	Stadt- autobahn
<b>Entwurfs- klasse</b>	<b>EKA 1 A</b>	<b>EKA 2</b>	<b>EKA 1 B</b>	<b>EKA 2</b>	<b>EKA 3</b>

**Abbildung B-4: Zuordnung der Entwurfsklassen bei Autobahnen**

Quelle: Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen: Richtlinie für die Anlage von Autobahnen (RAA)

19 FGSV: Richtlinie für die Anlage von Autobahnen (RAA), Ausgabe 2008, eingeführt vom Bundesverkehrsministerium mit ARS 7/2009 vom 23. Juni 2009.

20 FGSV: Richtlinie für die Anlage von Landstraßen (RAL), Ausgabe 2012, eingeführt vom Bundesverkehrsministerium mit ARS 8/2013 vom 16. Mai 2013.

Bezeichnung	Verbindungs- funktion	Verbindungs- bedeutung	Straßen- kategorie Landstraßen nach RIN	Entwurfs- klasse Landstraße nach RAL
Fernstraße	großräumig	hoch	LS I	EKL 1
Überregionalstraße	überregional	mittel	LS II	EKL 2
Regionalstraße	regional	gering	LS III	EKL 3
Nahbereichsstraße	nahräumig	sehr gering	LS IV	EKL 4

**Abbildung B-5: Zuordnung der Entwurfsklassen bei Landstraßen**

Quelle: Bundesanstalt für Straßenwesen<sup>21</sup>

Innerhalb der Entwurfsklassen geben die Richtlinien Entwurfs- und Betriebsmerkmale vor. Sie sind möglichst nicht zu verändern, um die Wirkung der Straße zu erhalten. Zu diesen Merkmalen zählen u. a.

- die zulässige Geschwindigkeit,
- der Straßenquerschnitt,
- die Art der Knotenpunkte<sup>22</sup> sowie
- bestimmte Trassierungselemente im Lage- und Höhenplan (Steigungen, Neigungen, Kurvigkeit).

Die Bestimmung der Entwurfsklasse hat keinen Einfluss auf die straßenrechtliche **Widmung**. Die Einstufung einer Straße in eine bestimmte Kategorie beeinflusst aber maßgeblich ihr Wirken auf den Verkehrsteilnehmer und den Verkehrsablauf. Die Festlegung der Straßenkategorie hat erhebliche Auswirkungen auf die Baukosten.

### 1.1.4 Linienführung

Die Trassierung einer Straße hat Auswirkungen auf die Qualität des Verkehrsablaufs, die **Verkehrssicherheit** sowie die Kosten für Bau und Unterhaltung. Grundlagen für die Trassierung im Lage- und Höhenplan sind Sicherheitserwägungen und fahrdynamische Berechnungen.

21 BAST: <http://www.bast.de/DE/Verkehrstechnik/Fachthemen/v1-strassentypen.html>, abgerufen am 21. August 2017.

22 Ein Knotenpunkt ist ein Ort, bei dem sich mehrere Verkehrswege kreuzen, oder ein Verkehrsweg in einen anderen Verkehrsweg einmündet. Es gibt zahlreiche Arten von Knotenpunkten wie Kreuzungen, Einmündungen, Kreisverkehre oder Anschlussstellen.

## Neubau, Ausbau und Erhaltung

Durch die Entwurfsklasse sind folgende Grenz- und Richtwerte für die wesentlichen Entwurfselemente festgelegt:

- Mindestradien für Kreisbögen,
- Mindestparameter von Klothoiden (Kurven),
- Höchstlängsneigungen (für Steigungen bzw. Gefälle) und
- Mindesthalbmesser von Kuppen und Wannsen.

Neben den einzelnen Entwurfselementen sind auch die Grundsätze der räumlichen Linienführung zu beachten. Der Verlauf eines Streckenabschnittes soll für den Verkehrsteilnehmer ausreichend überschaubar und somit rechtzeitig erfassbar und eindeutig begreifbar sein. Sicherheitsrelevant ist außerdem eine ausreichende Entwässerung der Straßenoberfläche. Ebenso ist die sogenannte Haltesichtweite einzuhalten, damit ein Kraftfahrer bei Gefahr jederzeit rechtzeitig vor Hindernissen anhalten kann. All diese Punkte werden auch im Rahmen von Sicherheitsaudits überprüft, um sicherheitsrelevante Fehler in der Linienführung auszuschließen.

Eine Straßenbauverwaltung untersuchte in der Linienführung mehrere Varianten für den Neubau eines Abschnitts einer Bundesautobahn. Der Planfeststellungsentwurf sah zunächst vor, die Bundesautobahn mit hohem technischem Aufwand in Hanglage parallel zu einer bestehenden Bundesstraße zu bauen. Im Gegensatz dazu nutzt eine Variante aus einem späteren Planungsentwurf die Trasse der bestehenden Bundesstraße. Eine dritte Variante nutzt die bestehende Trasse zumindest teilweise. Damit sollte die Beeinträchtigung der Natur gemindert werden.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes entspricht die Mitnutzung der bestehenden Trasse am ehesten den Interessen des Bundes, da sie die hohen Kosten eines Neubaus in Hanglage vermeidet und ökologische Risiken vermindert. Der Bundesrechnungshof schätzt, dass der Bund im vorliegenden Fall bis zu 5 Mio. Euro einsparen kann.<sup>23</sup>

---

23 Weitere Informationen in der Mitteilung des Bundesrechnungshofes vom 15. August 2014: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/pruefungsmittelungen/2014/2014-pm-planung-der-bab-a-44-vom-autobahndreieck-kassel-ost-bis-zur-anschlussstelle-helsa-ost>.

### 1.1.5 Straßenquerschnitte und Knotenpunkte

Wesentliche Entwurfselemente einer Straße sind

- die **Straßenquerschnitte** für die freie Strecke sowie
- die sie verknüpfenden Elemente, die **Knotenpunkte**.

Auch dabei sind die **Verkehrssicherheit**, die **Verkehrsqualität** und die Kosten für Bau und Unterhaltung zu beachten. Die Querschnittswahl beeinflusst in hohem Maße die Kapazität einer Straße, da mit ihr die Anzahl der Fahrstreifen festgelegt wird. Für Bundesautobahnen enthalten die RAA für jede Entwurfsklasse in Abhängigkeit von der Verkehrsstärke typische Querschnitte und Knotenpunkte. Für Bundes- und Landesstraßen finden sich in den RAL getrennt nach Entwurfsklassen ebenfalls Vorgaben für Straßenquerschnitte und Knotenpunkte.

Insbesondere die RAL zeichnen sich durch eine grundlegende Standardisierung aus. Jeder Entwurfsklasse sind im Regelwerk Gestaltungsmerkmale zugeordnet, von denen nur in Ausnahmefällen abgewichen werden soll. Eine Ausnahme ist beispielsweise die Verkehrsstärke. Sinkt oder steigt diese über definierte Werte, ist zu prüfen, ob eine Straße in einer niederrangigen bzw. höherrangigen Entwurfsklasse zu planen ist. Aus Gründen der Wiedererkennbarkeit einer Straßenkategorie soll auf die Änderung einzelner Elemente innerhalb einer Entwurfsklasse verzichtet werden.

In den Planungsrichtlinien (RAL und RAA) sind keine gesonderten Kriterien für die Wirtschaftlichkeit von Straßen festgelegt. Damit das Kriterium beim Nachweis der Verkehrsqualität berücksichtigt wird, hat das Bundesverkehrsministerium bei der Einführung des Handbuchs für die Bemessung von Straßenverkehrsanlagen (HBS) für die Bundesfernstraßen bestimmt, dass beim Neu-, Um- oder Ausbau von Straßen die Qualitätsstufe D ausreichend ist.<sup>24</sup> Damit möchte es verhindern, dass Straßen aufwendiger gebaut werden als nötig. Sofern sich beim Nachweis der Verkehrsqualität für Streckenzüge oder Einzelelemente (Querschnitte und Knotenpunkte) von Bundesautobahnen und Bundesstraßen eine **Verkehrs-Qualitätsstufe** besser als D ergibt, ist nachzuweisen, dass eine weniger aufwendige Bauvariante die Qualitätsstufe D nicht erreicht. Anderenfalls ist diese Variante zu wählen.

---

24 FGSV: Handbuch für die Bemessung von Straßenverkehrsanlagen (HBS), Ausgabe 2015, eingeführt vom Bundesverkehrsministerium mit ARS 14/2015 vom 26. August 2015.

### **Bemerkungen 2005, Nr. 15**

Eine Straßenbauverwaltung wollte rund ein Drittel der Bundesstraßen seines Landes zu einem Hochleistungsnetz mit höchsten Ausbaustandards ausbauen. Der Bundestag forderte die Straßenbauverwaltung im Jahr 2006 auf zu untersuchen, ob der Umfang dieses Netzes wirtschaftlich ist. Dabei sollte sie vor allem bei der Wahl der Knotenpunkte und Straßenquerschnitte die wirtschaftlichen Gesichtspunkte der Regelungen des Bundes beachten. In ihrer Überarbeitung kam die Straßenbauverwaltung ein paar Jahre später zu dem Schluss, zahlreiche Straßenquerschnitte und Ausbaustandards von Knotenpunkten zu reduzieren, da sie die ursprünglich geplanten Anlagen mit den Qualitätsstufen B oder C bewertete. Die reduzierten Anlagen reichten jedoch aus, um die Qualitätsstufe D zu gewährleisten.

**Verkehrsprognosen** sind eine wesentliche Grundlage, um den Querschnitt und die Art von Knotenpunkten einer Straße festzulegen. Sie haben damit maßgeblichen Einfluss auf die späteren Baukosten. Daher ist es wichtig, dass die Methodik, nach der Verkehrsprognosen aufgestellt werden, dem anerkannten Stand der Technik entspricht. Zudem ist die Gültigkeit der Verkehrsprognosen in regelmäßigen Abständen zu prüfen. Verkehrsgutachten haben die Ermittlung der Verkehrsprognose nachvollziehbar zu beschreiben.

### **Bemerkungen 2009, Nr. 19**

Das Bundesverkehrsministerium hatte in der Vergangenheit seine bundesweiten Verkehrsprognosen nicht immer rechtzeitig der wirtschaftlichen Entwicklung angepasst. Dadurch schätzte es für die Jahre 1995 bis 2005 das zu erwartende Verkehrsaufkommen zu hoch ein. Die im Auftrag des Bundes handelnden Straßenbauverwaltungen bauten daher zahlreiche Bundesstraßen mit mehr Fahrstreifen als notwendig. Zudem duldeten das Bundesverkehrsministerium, dass die Straßenbauverwaltungen der Länder zum Teil nicht begründeten, warum sie mehr Fahrstreifen bauen wollten, als nach ihren eigenen Verkehrsprognosen gerechtfertigt waren. Der Bundestag forderte das Bundesverkehrsministerium daraufhin u. a. auf, die Auswahl des Straßenquerschnittes an die künftige Verkehrsbelastung anzupassen und Abweichungen davon zu begründen.

Für Knotenpunkte sehen die RAL eine sehr starke Standardisierung vor. Dabei werden nur wenige Knotenpunkte für die Verknüpfung zweier Straßen mit gleicher oder unterschiedlicher Straßenkategorie empfohlen. Ziel der RAL ist es, durch die Standardisierung innerhalb der Straßenkategorie die Straße dem Verkehrsteilnehmer vorhersehbarer und somit sicherer zu machen.

Bei einer neuen Ortsumgehung wollte eine Straßenbauverwaltung einen Knotenpunkt als teilplanfreie<sup>25</sup> Kreuzung bauen, obwohl dies weder notwendig noch wirtschaftlich war. Im vorliegenden Fall ließ es die räumliche Situation zu, die untergeordneten Knotenpunktarme seitlich voneinander abzurücken, sodass eine plangleiche<sup>26</sup> Kreuzung als Versatz entsteht, der die gleiche Anzahl möglicher Konfliktpunkte aufweist wie eine teilplanfreie Kreuzung. Das Bundesverkehrsministerium und die Straßenbauverwaltung stimmten dem Alternativvorschlag des Bundesrechnungshofes zu. Der Bund spart dadurch ein Brückenbauwerk und 1,2 Mio. Euro ein.<sup>27</sup>

#### **Bemerkungen 2015, Nr. 40**

Eine Straßenbauverwaltung plante für die Ortsumgehung einer Bundesstraße zwei Kreuzungen mit Landesstraßen und eine Kreuzung mit einer Bundesstraße. Sie sah für die drei Kreuzungen – in einem Fall auf Veranlassung des Bundesverkehrsministeriums – den höchsten Ausbaustandard vor. Sie prüfte nicht, ob auch Kreuzungen mit einem geringeren Standard ausreichend leistungsfähig und sicher gewesen wären.

Bei einer weiteren Planung beabsichtigte die Straßenbauverwaltung, eine neue Kreuzung mit zwei Brücken zu bauen. Damit wollte sie mehrere dicht aufeinander folgende Grundstückszufahrten und Kreuzungen zusammenfassen und so die Verkehrssicherheit verbessern. Auch dabei berücksichtigte sie nicht die kostengünstigste Alternative.

Das Bundesverkehrsministerium und die Straßenbauverwaltung räumten ein, dass die geplanten Kreuzungen nicht wirtschaftlich waren und rechtliche Vorgaben überschritten. Sie änderten daraufhin ihre Planung. Rund 5 Mio. Euro konnte der Bund dadurch einsparen.

Knotenpunkte sollen nicht den Verkehrsfluss behindern. Aus diesem Grund möchte das Bundesverkehrsministerium nach Möglichkeit keine **Kreisverkehre** an Bundesstraßen, obwohl diese nachweislich sicher sind und in der Regel eine bessere Verkehrsqualität erreichen als an-

25 Dabei wird eine Straße mit einem Brückenbauwerk über die andere geführt. Beide Straßen werden mit einer Rampe verknüpft, um das gegenseitige Abbiegen zu ermöglichen.

26 Beide Straßen kreuzen in der gleichen Ebene. Die Verkehrsteilnehmer müssen die Vorfahrtregeln beachten. Bei hohen Verkehrsstärken kann z. B. eine Lichtsignalanlage Konflikte verhindern, da sie den Verkehr der beiden Straßen nacheinander über die gemeinsam genutzte Straßenfläche fahren lässt.

27 Weitere Informationen in der Mitteilung des Bundesrechnungshofes vom 5. März 2014: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/pruefungsmittelungen/2014/2014-pm-planung-der-ortsumgehung-dinkelsbuehl-im-zuge-der-bundesstrasse-25>.

dere plangleiche Knotenpunkte<sup>28</sup>. Stattdessen empfehlen die RAL oft so genannte teilplanfreie oder sogar planfreie Knotenpunkte<sup>29</sup>, die mit einer Verkehrsqualität der Stufe A oder B für die zu erwartende Verkehrsbelastung deutlich überdimensioniert sind.

Eine Straßenbauverwaltung plante beim Bau einer Ortsumgehung den Bau von zwei teilplanfreien Knotenpunkten mit den Qualitätsstufen A bzw. B. Eine vom Bundesrechnungshof geforderte Überprüfung ergab, dass die beiden Knotenpunkte plangleich mit Lichtsignalanlagen mit der Qualitätsstufe D ausgeführt werden konnten. Durch diese Planänderung ergaben sich Einsparungen von 700 000 Euro.

Das Bundesverkehrsministerium forderte eine Straßenbauverwaltung auf, einen als Kreisverkehr geplanten Knotenpunkt zweier Bundesstraßen teilplanfrei zu planen, obwohl der Kreisverkehr sowohl in hohem Maße verkehrssicher als auch mit der Qualitätsstufe B ausreichend leistungsfähig war. Der Bundesrechnungshof empfahl, den Knotenpunkt als Kreisverkehr zu belassen, was das Bundesverkehrsministerium letztlich zusicherte. Dadurch sparte der Bund Baukosten von 1,1 Mio. Euro ein.

Hinsichtlich der Knotenpunktabstände enthalten sowohl die RAA als auch die RAL aus Gründen der Verkehrssicherheit Angaben zu Mindestabständen, die von der jeweiligen Entwurfsklasse abhängen. Beide Regelwerke regen an, bei netzbedingten Abständen unterhalb der angegebenen Grenze zu prüfen, ob benachbarte Knotenpunkte nicht zusammengefasst werden können. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist eine Zusammenlegung von Knotenpunkten nicht nur verkehrssicher, sondern auch wirtschaftlich.

### **Bemerkungen 2015, Nr. 44**

Eine Straßenbauverwaltung betreibt derzeit abschnittsweise den Ausbau einer Bundesstraße zu einer Bundesautobahn. Am Stadtrand einer Gemeinde baute sie eine Anschlussstelle. Etwa 400 m davon entfernt plante sie – auf Wunsch einer anderen Gemeinde – eine weitere Anschlussstelle. Der Bundesrechnungshof wies das Bundesverkehrsministerium auf methodische Fehler in den Verkehrsgutachten zu den beiden Anschlussstellen hin. Die Straßenbauverwaltung stellte schließlich fest, dass sie die vorhandene Anschlussstelle so optimieren

---

28 Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.: Sicherheit von Landstraßen-Knotenpunkten Mitteilungen Nr. 40 des Institutes für Straßenverkehr Köln, Januar 2002.

29 Dabei werden ein oder mehrere Brückenbauwerke errichtet.



könne, dass sie auch den Verkehr der geplanten zweiten Anschlussstelle aufnehmen kann. Das Bundesverkehrsministerium nahm daraufhin seine Zusage der Bundesmittel für die geplante Anschlussstelle zurück. Der Bund spart dadurch Baukosten von 3,7 Mio. Euro. Auch die Gemeinde verzichtete auf den Bau der Anschlussstelle, den sie nun selbst hätte finanzieren müssen.

### **Bemerkungen 2012, Nr. 52**

Trotz vergleichsweise geringer Verkehrsbelastungen plante eine Straßenbauverwaltung für eine Ortsumgehung drei Anschlussstellen mit höchstem Ausbaustandard, die in kurzer Entfernung zueinander liegen sollten. Der Bundesrechnungshof empfahl der Straßenbauverwaltung, die Planung zu überprüfen. Die Straßenbauverwaltung ließ eine Anschlussstelle entfallen und senkte dadurch die Baukosten um 500 000 Euro.

## **1.1.6 Bedarf und Finanzierungscompetenz**

Ein Ziel der Bedarfsplanung ist, Engpässe im Bundesfernstraßennetz zu beseitigen. Der Bundesrechnungshof stellt immer wieder fest, dass die Länder bei der Verwirklichung von Bedarfsplanmaßnahmen mitunter andere Prioritäten setzen, als es die Belange des Fernverkehrs erfordern.

### **Bemerkungen 2011, Nr. 51**

Das Bundesverkehrsministerium hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes auf den Neubau einer Bundesstraße als stadtnahe Umgehungsstraße einer Gemeinde verzichtet. Dadurch konnte der Bund eine Fehlinvestition von 115 Mio. Euro vermeiden.

Eine Straßenbauverwaltung plante den Neubau einer Bundesstraße als stadtnahe Umgehungsstraße einer Gemeinde in drei Bauabschnitten. Den mittleren Abschnitt hatte die Gemeinde zu finanzieren. Nachdem die Straßenbauverwaltung bereits mit dem Bau eines Abschnitts begonnen hatte, verwarf die Gemeinde ihre Planung. Damit verlor die Umgehungsstraße ihre verkehrliche Wirkung für den Bund. Dennoch wollte die Straßenbauverwaltung die beiden Abschnitte, die der Bund zu bezahlen hatte, fertig bauen, da von ihnen auch für den kleinräumigen Verkehr eine Entlastung zu erwarten war. Erst auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes unterbrach die Straßenbauverwaltung den Bau, um auf eine endgültige Planung der Gemeinde zu warten.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, bei der Planung von Bundesfernstraßenprojekten den Bedarf und die Bedeutung des Projektes für den Fernverkehr zu prüfen. Dazu sollte die Straßenbauverwaltung regelmäßig aktuelle Verkehrsentwicklungen und Verkehrsprognosen berücksichtigen.

### 1.1.7 Wirtschaftlichkeit von Planungen

Der Bundesrechnungshof stellt regelmäßig fest, dass bei der Entscheidung über Straßenbaumaßnahmen (einschl. Ingenieurbauwerke, Verkehrsbeeinflussungsanlagen, Rastanlagen, etc.) und ihre Ausgestaltung der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz eine eher untergeordnete Rolle spielt.

#### **Bemerkungen 2011, Nr. 55**

Das Bundesverkehrsministerium und eine Straßenbauverwaltung verzichteten auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes auf den Neubau einer unwirtschaftlichen Ortsumgehung. Der Bund sparte dadurch 27 Mio. Euro, die damit für dringlichere Bundesfernstraßenprojekte zur Verfügung standen.

Die Straßenbauverwaltung überprüfte im Planungsprozess die prognostizierten Verkehrszahlen. Da diese sehr gering waren, errechnete sie in der Folge ein Nutzen-Kosten-Verhältnis des geplanten Neubaus von 0,77. Das bedeutet, dass den Kosten von 1 Euro lediglich ein mit einem Betrag von 77 Cent zu bewertender Nutzen gegenübersteht. Das Projekt ist damit unwirtschaftlich. Dennoch hatte sie zunächst Zweifel, den Neubau zu stoppen, da sie davon ausging, damit die Haushaltsmittel zu verlieren. Erst als ihr das Bundesverkehrsministerium zusicherte, dass die zugesagten Mittel dem Land für andere Projekte erhalten blieben, gab die Straßenbauverwaltung den Neubau auf.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass nach § 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO)<sup>30</sup> für alle Straßenbaumaßnahmen im Vorfeld angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind. Aufbau und Methodik dieser Untersuchungen sollten sich grundsätzlich an den Regelungen der Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des Bundesministeriums der Finanzen<sup>31</sup> bzw. den spezielleren Regelungen des Bundesverkehrsministeriums orientieren. In diesem Zusammenhang sind vor allem die Empfehlungen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen an Straßen (EWS)<sup>32</sup> aus dem Jahr 1997 zu nennen, die derzeit grundlegend überarbeitet werden.

In der Regel werden Straßenbaumaßnahmen aus volkswirtschaftlicher Sicht anhand ihres Nutzen-Kosten-Verhältnisses bewertet. Eine komplexe Nutzen-Kosten-Analyse ist jedoch nur dann erforderlich, wenn bei der Beantwortung der zugrunde liegende Fragestellung, z. B. ob eine Straßenbaumaßnahme realisierungswürdig ist, volks- bzw. ge-

---

30 Bundeshaushaltsordnung (BHO) vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt geändert durch Artikel 8 Absatz 10 des Gesetzes vom 3. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2178).

31 veröffentlicht mit Rundschreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 31. August 1995 (II A 3 – H 1005 – 23/95 – GMBI. 1995, S. 764), zuletzt geändert durch Rundschreiben am 20. Dezember 2013.

32 FGSV: Empfehlungen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen an Straßen, Ausgabe 1997, vom Bundesverkehrsministerium nicht eingeführt.

samtwirtschaftliche Wirkungen im Vordergrund stehen. Hierzu zählen beispielsweise Reisezeitgewinne im Personen- bzw. Güterverkehr, Verbesserung der Erreichbarkeit sowie die Erhöhung der Verkehrssicherheit. Ist dies nicht der Fall – z. B. wenn es um die Frage geht, wie ein bestimmtes Projekt realisiert werden soll – kann die Wirtschaftlichkeit anhand der einfacheren einzelwirtschaftlichen Kapitalwertrechnung nachgewiesen werden. Diese kann bei Bedarf durch eine Nutzwertanalyse ergänzt werden. In einer einzelwirtschaftlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung werden grundsätzlich nur die Auswirkungen der möglichen Handlungs- bzw. Bauvarianten auf den Bund bzw. auf den Bundeshaushalt betrachtet.

Das Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu den „Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 BHO“ zeigt auf, welche Anforderungen aus der Sicht des Bundesrechnungshofes an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen zu stellen sind. Es ist als Handreichung für die Verwaltung konzipiert und gibt Hinweise zu methodischen und organisatorischen Fragen.<sup>33</sup>

## 1.2 Ingenieurbauwerke

Ingenieurbauwerke sind im Vergleich zum Straßenkörper in der Regel deutlich teurer. Der Bundesrechnungshof prüft daher die Notwendigkeit, Funktionalität und Ausführung von Brücken und Tunneln. Dabei untersucht er auch, ob die Verwaltung die Wirtschaftlichkeit von Ingenieurbauwerken ermittelt hat.

### 1.2.1 Gestaltung von Ingenieurbauwerken

Bei der Planung sind die Straßenbauverwaltungen gehalten, nur die Baumaßnahmen, Lärmschutz-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Straßenentwurf und im landschaftspflegerischen Begleitplan zu berücksichtigen, die sich allein aus den rechtlichen Verpflichtungen ergeben. Darüber hinaus gehende Forderungen kann sie rechtlich nicht berücksichtigen. Dabei ist neben dem Gebot der Wirtschaftlichkeit auch das Gebot der Verhältnismäßigkeit auch bei der **Gestaltung** von Bauwerken zu beachten.

---

33 Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Hrsg.): Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung, Bonn 2013.

## Neubau, Ausbau und Erhaltung

Im Jahr 1994 gab das Bundesverkehrsministerium besondere Hinweise zur Gestaltung von Brücken und anderen Ingenieurbauwerken heraus, die noch heute gültig sind.<sup>34</sup> Danach sind bei der Gestaltung von Brücken folgende technische und wirtschaftliche Grundsätze zu beachten:

- robuste Konstruktion,
- geringe Ausführungsrisiken,
- Funktionstüchtigkeit und Dauerhaftigkeit,
- Wirtschaftlichkeit,
- leichte Prüfbarkeit,
- Erhaltungsfreundlichkeit und
- Verkehrssicherheit.

Das Einhalten der Grundsätze soll negative Folgen vermeiden, wie z. B.

- erhöhte Ausführungsrisiken bei komplizierten Bauteilformen,
- hohe Instandsetzungskosten bei Ausführungsfehlern,
- hoher Aufwand bei der Bauwerksprüfung sowie
- hohe Erhaltungs-, Verwaltungs- und Nutzerkosten.

Sowohl der seit dem Jahr 2011 anzuwendende Leitfaden zur Durchführung von Planungswettbewerben im Straßen- und Ingenieurbau (LF RPW)<sup>35</sup> als auch die im Jahr 2013 aktualisierte Richtlinie für Planungswettbewerbe (RPW 2013)<sup>36</sup> berücksichtigen diese technischen und wirtschaftlichen Grundsätze. Der Bundesrechnungshof empfiehlt zudem, in den Planungswettbewerben zur Gestaltung von Brücken und anderen Ingenieurbauwerken die Kriterien für die Bewertung der Wettbewerbsarbeiten zu wichten und einen Kostenrahmen oder eine Kostenobergrenze vorzugeben.

### **Bemerkung 2014, Nr. 79**

Der Bundesrechnungshof prüfte gemeinsam mit dem Obersten Prüfungsamt der Slowakischen Republik die Kosten für den Straßen- und Brückenbau in beiden Staaten. Dabei stellte der Bundesrechnungshof fest, dass nur in Deutschland Stahlverbundbrücken zum Einsatz kamen, die erheblich teurer als andere Brücken sind. Der Bundesrechnungshof empfahl daher dem Bundesverkehrsministerium, Brückenkonstruktionen zu standardisieren und Stahlverbundbrücken wegen ihrer hohen Kosten nur dort einzusetzen, wo Betonbrücken unzumutbar sind. Das

---

34 Bundesverkehrsministerium: Gestaltung von Brücken und anderen Ingenieurbauwerken der Bundesfernstraßen, ARS 8/1994 vom 17. Februar 1994.

35 Bundesverkehrsministerium: Leitfaden zur Durchführung von Planungswettbewerben im Straßen- und Ingenieurbau (LF RPW), Stand September 2010.

36 Bundesumweltministerium: Richtlinien für Planungswettbewerbe (RPW), Fassung vom 31. Januar 2013.

Bundesverkehrsministerium erinnerte daraufhin die Straßenbauverwaltungen an die bestehende Regelung, dass Brückenbauwerken stets die technisch, wirtschaftlich und gestalterisch günstigste Lösungsvariante zugrunde zu legen ist und dass Bauwerksplanungen für Brücken, die außergewöhnliche Konstruktionen vorsehen, in jedem Fall dem Bundesverkehrsministerium zur Zustimmung vorzulegen sind.

Der Bundesrechnungshof stellte wiederholt fest, dass die Straßenbauverwaltungen ihre Bauwerke zu großzügig gestalteten und dabei einen Aufwand trieben, der in keinem angemessenen Verhältnis zu den Erfordernissen der örtlichen Situation stand. Damit vernachlässigten sie die Belange der Wirtschaftlichkeit und maßen anderen Belangen eine höhere Bedeutung bei. Dies traf insbesondere für so genannte Konsensplanungen zu, bei denen die Straßenbauverwaltungen versuchten, ungeachtet der Kosten allen Belangen Rechnung zu tragen.

Eine Straßenbauverwaltung ließ über eine innerörtliche Bundesstraße eine Fußgängerbrücke errichten. Für Länge, Breite und aufwendige architektonische Gestaltung der Brücke waren städtebauliche Gründe maßgebend. Dadurch kostete die Brücke 2,3 Mio. Euro anstatt 500 000 Euro.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt den Straßenbauverwaltungen, auf aufwendige Gestaltungen zu verzichten. Gestaltungswünschen Dritter – insbesondere in innerstädtischen Bereichen – sollten sie nur dann folgen, wenn diese die Mehrkosten übernehmen.

### **Bemerkung 2014, Nr. 40**

Zwei benachbarte Straßenbauverwaltungen planten bei dem länderübergreifenden Neubau einer Bundesstraße anstelle einer Lärmschutzwand einen innerörtlichen Tunnel, den sie überwiegend mit städtebaulichen Erwägungen begründeten. Der Schutz der Anwohner vor Lärm ist auch ohne Tunnel möglich. Zudem bringt ein Tunnel an der geplanten Stelle keine Verbesserung des Wohnumfeldes. Der Bundesrechnungshof empfahl, auf den Tunnel zu verzichten. Der Bund könnte damit 10 Mio. Euro sparen. Auch der Bundestag forderte das Bundesverkehrsministerium auf, auf den Tunnel zu verzichten. Sollten die Straßenbauverwaltungen weiterhin auf den Tunnel bestehen, so hat das Land bzw. die Gemeinde die Kosten zu tragen, auf deren Gebiet sich der Tunnel befindet.

## 1.2.2 Straßenbrücken

Beim Neu- und Ausbau von Bundesfernstraßen sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 BHO zu beachten. Dabei sind die Spielräume, Grenzwerte und Ausnahmeregelungen der einschlägigen Richtlinien für den Brückenbau konsequent auszuschöpfen. Bei seinen Prüfungen hinterfragt der Bundesrechnungshof deshalb auch die Notwendigkeit und die Abmessungen geplanter Brücken.

Der Bundesrechnungshof stellte in vielen Fällen fest, dass Straßenbauverwaltungen – z. B. bei der Planung von neuen Ortsumgehungen – mehr Brücken vorsahen, als tatsächlich notwendig waren. Straßenbauverwaltungen untersuchten insbesondere bei einbahnigen Bundesstraßen nicht immer ausreichend, ob Brücken eingespart werden können, indem planfreie Kreuzungen durch plangleiche Kreuzungen ersetzt werden. Brücken können auch entbehrlich sein, wenn mehrere kreuzende Wege gebündelt und so über eine einzelne Brücke geführt werden.

Eine Straßenbauverwaltung plante einen 3,4 km langen Abschnitt einer Bundesstraße mit sieben Brücken. Eine Brücke sollte eine bestehende Straße über die neue Ortsumgehung führen. Die Straßenbauverwaltung griff die Empfehlung des Bundesrechnungshofes auf, als Alternative zur Brücke eine plangleiche Kreuzung zu planen. Dadurch spart der Bund 1,2 Mio. Euro.<sup>37</sup>

### **Bemerkungen 2015, Nr. 45**

Eine Straßenbauverwaltung hat ihre Planungen einer Bundesautobahn geändert. Sie hat damit Forderungen des Bundesrechnungshofes und des Bundesverkehrsministeriums umgesetzt. Ein Unterführungsbauwerk entfällt und zwei Brücken werden deutlich kleiner. Der Bund spart dadurch über 3,8 Mio. Euro. Ursprünglich wollte die Straßenbauverwaltung für Radfahrer in geringer Entfernung von einer Brücke mit Radweg zusätzlich eine Unterführung unter der Bundesautobahn bauen. Eine Brücke für einen unbefestigten Wirtschaftsweg sollte etwa 10 m breit werden. Eine 230 m lange Talbrücke sollte ein schmales Gewässer überqueren.

### **Bemerkungen 2012, Nr. 51**

Das Bundesverkehrsministerium hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes eine Straßenbauverwaltung aufgefordert, ihre Planung einer Ortsumgehung zu ändern. Indem weniger Brücken gebaut werden, spart der Bund mindestens 2,5 Mio. Euro ein.

---

37 Weitere Informationen in der Mitteilung des Bundesrechnungshofes vom 5. März 2014: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/pruefungsmittelungen/2014/2014-pm-planung-der-ortsumgehung-dinkelsbuehl-im-zuge-der-bundesstrasse-25>.

Die Planung der Straßenbauverwaltung sah ursprünglich insgesamt 13 Brücken auf der 6 km langen Ortsumgehung vor. Diese sollten der Über- bzw. Unterführung von Wirtschaftswegen, Straßen und Gewässern dienen. Die Straßenbauverwaltung erwartet für die Ortsumgehung einen durchschnittlichen täglichen Verkehr, der für Bundesstraßen vergleichsweise gering ist. Vier Brücken konnte die Straßenbauverwaltung einsparen, indem sie Wegebeziehungen zusammenlegte oder planfreie Kreuzungen durch plangleiche ersetzte.

Auch bei den Abmessungen von Brücken gingen Straßenbauverwaltungen teilweise über die in den Richtlinien vorgesehenen Mindeststandards hinaus.

### **Bemerkung 2012, Nr. 52**

Der Bundesrechnungshof beanstandete, dass eine Straßenbauverwaltung die Wirtschaftlichkeit einer Brückenplanung nicht ausreichend untersucht hatte. Außerdem schlug er vor, die auf der Brücke vorgesehenen Radwege auf Hochborden verlaufen zu lassen statt auf gleicher Höhe mit dem Kraftverkehr, um Unfälle zu vermeiden. Die Straßenbauverwaltung reduzierte daraufhin die Brückenbreite auf das notwendige Maß und plante die Radwege auf Hochborden. Dadurch sparte sie 700 000 Euro ein und verbesserte die Verkehrssicherheit.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, unter Berücksichtigung der Aspekte der Verkehrssicherheit, Verkehrsqualität und Wirtschaftlichkeit konsequent die von den Richtlinien eingeräumten Spielräume zu nutzen. So können mit einfacheren Knotenpunktarten oder der Zusammenlegung von Wegen aufwendige und teure Ingenieurbauwerke vermieden werden. Dabei ist allen Belangen – z. B. der Verkehrssicherheit und dem Umweltschutz – Rechnung zu tragen, ohne dass Einsparungen zu qualitativen oder anderen Nachteilen führen.

### **1.2.3 Straßentunnel**

Die Straßenbauhaushalte werden in zunehmendem Maße mit Ausgaben für den Tunnelbau belastet. So hat sich die Zahl der **Straßentunnel** an Bundesfernstraßen in den Jahren 1995 bis 2015 von 120 auf 263 mehr als verdoppelt.<sup>38</sup>

Während sich die durchschnittlichen Kosten für einen Kilometer oberirdisch geführter Bundesautobahnen auf 6 bis 10 Mio. Euro belaufen, betragen diese bei einem zweiröhrigen Bundesautobahn-Tunnel je nach

---

38 Bundesverkehrsministerium: <http://www.bmvi.de/goto?id=317958>, abgerufen am 21. August 2017.

Bauweise und Untergrund- bzw. Gebirgsbeschaffenheit etwa das Fünf- bis Zehnfache. Daher ist es notwendig, den Bau von Straßentunneln sorgfältig abzuwägen.

### **Bemerkungen 2015, Nr. 42**

Eine Straßenbauverwaltung hat nach der Prüfung des Bundesrechnungshofes zugesagt, auf den Bau eines Tunnels zu verzichten. Dieser sollte einen beschränkten Bahnübergang in einer Gemeinde ersetzen, an dem nur vier Züge am Tag verkehrten. Durch die Empfehlung des Bundesrechnungshofes spart der Bund 20 Mio. Euro.

Hinzu kommen die wesentlich höheren Ausgaben für Betrieb und Instandhaltung der Tunnel. Lange Tunnel müssen beleuchtet und belüftet werden. Bei besonders langen Tunneln reicht eine einfache natürliche oder mechanische Längslüftung durch Strahlventilatoren nicht mehr aus. Hier wird eine aufwendige Querlüftung über Lüftungskanäle für die Zu- und Abluft erforderlich. Die „Richtlinien für die Ausstattung und den Betrieb von Straßentunneln“<sup>39</sup> sind im Bereich der Bundesfernstraßen anzuwenden. Diese Richtlinien werden zurzeit überarbeitet und durch weitere Regelwerke sowie Merkblätter und Leitfäden<sup>40</sup> ergänzt. Zusammen stellen sie den Stand der Technik dar.

Das Bundesverkehrsministerium hat ein Verfahren für die Auswahl von Straßenquerschnitten in Tunneln eingeführt.<sup>41</sup> Untersuchungen zur **Verkehrssicherheit** führten zu dem Ergebnis, dass in Tunneln die maßgeblichen Unfallkenngrößen bei zweibahnigen Straßen etwa nur die Hälfte und bei einbahnigen Straßen etwa ein Drittel der entsprechenden Kenngrößen freier Strecken betragen.

Angesichts der erheblichen Tunnelbaukosten ist es nach Auffassung des Bundesverkehrsministeriums vertretbar, die Abmessungen der Tunnelquerschnitte gegenüber der freien Strecke geringfügig zu ver-

---

39 FGSV: Richtlinien für die Ausstattung und den Betrieb von Straßentunneln (RABT), Ausgabe 2006, eingeführt vom Bundesverkehrsministerium mit ARS 10/2006 vom 27. April 2006.

40 U. a. FGSV: Merkblatt für die Kontrolle, Wartung und Pflege von Straßentunneln (M KWPT), Ausgabe 2015, eingeführt vom Bundesverkehrsministerium mit ARS Nr. 22/2015;

Bundesverkehrsministerium und BAST: Leitfaden zur Erstellung einer Sicherheitsdokumentation gemäß RABT 2006, Ausgabe 2009 sowie FGSV: Zusätzliche Technische Vertragsbedingungen und Richtlinien für Ingenieurbauten (ZTV-ING), Teil 5: Tunnelbau, Abschnitt 4: Betriebstechnische Ausstattung.

41 Bundesverkehrsministerium: Straßenquerschnitte in Tunneln, ARS 6/2000 vom 22. Februar 2000.



ringern. Die Regelbauweise bei Tunnelstrecken im Zuge mehrstreifiger Richtungsfahrbahnen ist deshalb ein reduzierter Regelquerschnitt ohne Seitenstreifen. Sollen trotzdem Seitenstreifen gebaut werden, soll ihr Nutzen größer sein als die Kosten.

Einige Straßenbauverwaltungen planten in Tunnelbauwerken Seitenstreifen, obwohl diese nur in begründeten Fällen vorzusehen sind. Sie begründeten ihr Vorgehen mit Sicherheitsaspekten oder mit der Notwendigkeit einer bestimmten Verkehrsführung im Störfall (Sperrung einer Tunnelröhre).

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes reichen allgemein vorgebrachte Argumente allein nicht aus, den Bau teurer Seitenstreifen in Tunneln zu rechtfertigen. Es bedarf hier einer detaillierten Abwägung. Kritisch sieht es der Bundesrechnungshof aber auch, wenn bei hohen Verkehrsbelastungen zu kleine Tunnelquerschnitte geplant werden.

Für einen Tunnel in einem sechsstreifigen Abschnitt einer Bundesautobahn plante eine Straßenbauverwaltung einen vierstreifigen Sonderquerschnitt mit reduzierter Seitenstreifenbreite. Nach den Richtlinien war die Verkehrsbelastung für einen nur vierstreifigen Tunnelquerschnitt jedoch viel zu hoch.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, Straßenquerschnitte in Tunneln unter Berücksichtigung der Aspekte der Verkehrssicherheit, Verkehrsqualität und Wirtschaftlichkeit auszuwählen.

Die Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit unter Einhaltung der Sicherheitsanforderungen gilt auch für die Bemessung und Ausführung von Rettungstollen.

**Bemerkungen 2012, Nr. 49**

Das Bundesverkehrsministerium hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes das Regelwerk für den Bau von Straßentunneln geändert. Dadurch werden Rettungstollen künftig grundsätzlich auf technisch deutlich einfachere Art und Weise errichtet. Der Bundesrechnungshof sah bei den Baukosten der von ihm geprüften 13 Rettungstollen mit einer Gesamtlänge von 12000 m ein Einsparpotential von 25 Mio. Euro, wenn allein die Hälfte dieser Rettungstollen in einer technisch einfachen Bauweise aus Spritzbeton errichtet würde.

### 1.2.4 Grünbrücken

Beim Bau von Grünbrücken ist das „Merkblatt zur Anlage von Querungshilfen für Tiere und zur Vernetzung von Lebensräumen an Straßen“ (MAQ)<sup>42</sup> anzuwenden. Gemäß dem MAQ muss der Aufwand für Querungshilfen in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen für Natur und Landschaft stehen.

Bei der Entscheidung über den Bau einer Querungshilfe (z. B. Grünbrücke oder Grünunterführung) ist zweifelsfrei zu belegen, dass gefährdete Arten in stabilen Populationen vorkommen. So sind z. B. für Wildkatzen Wildbrücken oder Grünunterführungen mit einer nutzbaren Breite von 50 m und für Luchse Wildbrücken mit einer nutzbaren Breite von 80 m vorzusehen. Sowohl Wildkatzen als auch Luchse sind streng zu schützende Arten gemäß der Richtlinie „Flora Fauna Habitat“ (FFH-Richtlinie).

Im Nahbereich der Querungshilfe sind parallel zur überbrückten Straße geführte Wirtschaftswege gemäß dem MAQ zu unterlassen.

Eine Straßenbauverwaltung hielt am Bau einer 80 m breiten Grünbrücke für 7 Mio. Euro fest, obwohl sie das Vorkommen gefährdeter Tierarten in stabilen Populationen nicht zweifelsfrei nachgewiesen hatte. Zudem schränkten unmittelbar nördlich der Grünbrücke querende Trassen (Wirtschaftswege, Straße und Bahnlinie) einen möglichen Populationsaustausch weiter ein.

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes holte die Straßenbauverwaltung die fehlenden Untersuchungen nach und reduzierte die Breite der geplanten Grünbrücke um 30 m. Gegenüber der ursprünglichen Planung spart der Bund 2,1 Mio. Euro ein.<sup>43</sup>

Als Querungshilfen für Fledermäuse stehen Grünbrücken und Fledermausbrücken zur Verfügung. Die beiden Brückenformen unterscheiden sich im baulichen Aufwand erheblich voneinander. Fledermausbrücken sind mit Erde gefüllte Tröge. Grünbrücken sind im Gegensatz dazu mit Erde überschüttete Gewölbe mit größerer Breite und mit größerer Flächeninanspruchnahme. Nach dem MAQ sind Fledermausbrücken die Standardlösung zur Vernetzung von Fledermauslebensräumen.

---

42 FGSV: Merkblatt zur Anlage von Querungshilfen für Tiere und zur Vernetzung von Lebensräumen an Straßen (MAQ), Ausgabe 2008, bekannt gegeben vom Bundesverkehrsministerium mit RS vom 18. Mai 2009.

43 Weitere Informationen in der Mitteilung des Bundesrechnungshofes vom 15. August 2014: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/pruefungsmittelungen/2014/2014-pm-planung-der-bab-a-44-vom-autobahndreieck-kassel-ost-bis-zur-anschlussstelle-helsa-ost>.

Eine Straßenbauverwaltung plante eine bepflanzte Grünbrücke mit einer Fläche von 455 m<sup>2</sup>, um bodennah jagenden Fledermäusen die Querung einer Ortsumgehung zu ermöglichen. Der Bundesrechnungshof hielt die Grünbrücke für überdimensioniert und empfahl den Bau einer kleineren Fledermausbrücke mit einer Fläche von nur 250 m<sup>2</sup>. Auch mit einer kleineren Brücke kann die sichere Querung der Fledermäuse über die Ortsumgehung gewährleistet werden. Die Straßenbauverwaltung setzte den Vorschlag des Bundesrechnungshofes um. Damit sparte der Bund 250 000 Euro ein.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, bei der Planung von Querungshilfen stets das Vorkommen geschützter Tierarten zu untersuchen und die im Merkblatt empfohlenen Standardlösungen für spezielle Tierarten (z. B. Fledermäuse) zu verwenden.

#### **Bemerkungen 2014, Nr. 43**

Das Bundesverkehrsministerium hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und eine Straßenbauverwaltung aufgefordert, ihre Planung einer Ortsumgehung zu ändern. Indem auf eine Brücke verzichtet und eine Grünbrücke kleiner gebaut wird, spart der Bund bis zu 1,4 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof hatte für die bestehende Straße aufgezeigt, dass eine plangleiche Kreuzung ausreichend verkehrssicher und leistungsfähig ist. Sie ist wirtschaftlicher als die geplante Brücke über die Ortsumgehung. Zudem hatte er empfohlen, die geplante Grünbrücke durch eine Optimierung der Bauwerksgestaltung zu verkleinern. Damit könnten die Baukosten reduziert und die Wirtschaftlichkeit der Ortsumgehung erhöht werden. Dabei werden auch die Umweltstandards eingehalten.

### **1.3 Verkehrsbeeinflussungsanlagen**

Verkehrsbeeinflussungsanlagen werden zur Erhöhung der Verkehrssicherheit und Verbesserung des Verkehrsflusses eingesetzt. Sie tragen zur Vermeidung von Staus, zur Verringerung der Umweltbelastung durch den Straßenverkehr sowie von Zeit- und Energieverlusten bei. Man unterscheidet:

- Netzbeeinflussungsanlagen,
- Streckenbeeinflussungsanlagen,
- temporäre Seitenstreifen-Freigaben,
- Knotenpunktbeeinflussungsanlagen,
- Zuflussregelungsanlagen,
- punktuell querschnittsbezogen wirksame Anlagen.

Bisher stehen Verkehrsbeeinflussungsanlagen auf 1 200 km Bundesautobahnen zur Verfügung. Auf Grund der weiteren Verkehrszunahme kommen ständig neue Anlagen hinzu bzw. werden bestehende erweitert.

### 1.3.1 Wirtschaftlichkeitsnachweise

Um die Wirtschaftlichkeit einer geplanten Verkehrsbeeinflussungsanlage beurteilen zu können, sind Wirtschaftlichkeitsnachweise unter Berücksichtigung der „Hinweise zur Wirksamkeitsabschätzung und Wirksamkeitsberechnung von Verkehrsbeeinflussungsanlagen“<sup>44</sup> sowie des Muster-RE-Entwurfs für Verkehrsbeeinflussungsanlagen<sup>45</sup> zu erbringen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Straßenbauverwaltungen dem Bundesverkehrsministerium in den geprüften Fällen mehrfach keine oder unvollständige Wirtschaftlichkeitsnachweise zur Erteilung der Gesehen-Vermerke vorlegten. Die Bewertung der Verkehrszustände und des zu erwartenden Sicherheitsgewinns führten sie zum Teil nicht auf Grundlage aktuellen und vollständigen Datenmaterials.

Nicht nur die Kosten der Verkehrsbeeinflussungsanlagen, sondern auch die Kosten der damit in Zusammenhang stehenden Umbaumaßnahmen am Streckennetz der Bundesautobahnen (z. B. Umbau von Anschlussstellen, Verstärkung der Seitenstreifen oder Änderung der passiven Schutzeinrichtungen) sowie die Kosten der Planung müssen in die Nutzen-Kosten-Berechnung einbezogen werden. Bei den Wirtschaftlichkeitsnachweisen ist auch die Übertragungstechnik zu berücksichtigen. Gleiches gilt für die aktuellen und umfassenden Daten über Verkehrs- und Unfallzahlen sowie über Stauereignisse und Änderungen von Projektkosten.

---

44 FGSV: Hinweise zur Wirksamkeitsabschätzung und Wirksamkeitsberechnung von Verkehrsbeeinflussungsanlagen, Ausgabe 2007.

45 Eingeführt vom Bundesverkehrsministerium mit ARS 5/1993 vom 3. Februar 1993. Dieser Muster-RE-Entwurf enthält Hinweise für die Abschätzung der Wirtschaftlichkeit.

### 1.3.2 Abstände von Verkehrszeichenbrücken

Die „Richtlinien für Wechselverkehrszeichenanlagen an Bundesfernstraßen“ (RWVA)<sup>46</sup> sehen einen Regelabstand der Verkehrszeichenbrücken von 1 500 m bis 2 500 m vor. Nur in Sonderfällen, z. B. bei enger Anschlussstellenfolge oder einer unübersichtlichen Trassenführung, sollten kürzere Abstände gewählt werden. Der Regelabstand sollte nur in Fällen mit einer besonderen Streckencharakteristik unterschritten werden, die im Einzelnen begründet werden sollten.

### 1.3.3 Anlagennutzung durch Dritte

Mit Verkehrsbeeinflussungsanlagen – insbesondere Netzbeeinflussungsanlagen – wird gelegentlich auch auf örtliche Veranstaltungen, Messen und Parkmöglichkeiten hingewiesen.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seinen Prüfungen fest, dass Anlagen zu Messe- und Veranstaltungszeiten zur Verkehrslenkung bzw. zur Umlenkung von Verkehrsströmen eingesetzt werden. Hier trug der Bund die Kosten für den Bau der telematischen Anlagen allein. Eine Beteiligung Dritter (Veranstalter, Städte, Messegesellschaften) an den weiteren Kosten für Betrieb und Erhaltung war nicht vereinbart worden.

Wenn Dritte die Verkehrsbeeinflussungsanlagen auf Bundesfernstraßen mitnutzen, um z. B. auf ihre Veranstaltungen hinzuweisen, sollten die Kosten hierfür nicht allein dem Bund angelastet werden. Sie sollten an den Bau-, Betriebs- und Unterhaltungskosten der Anlagen beteiligt werden. Beim Bau neuer Verkehrsbeeinflussungsanlagen sollten frühzeitig entsprechende Vereinbarungen geschlossen werden.

### 1.3.4 Temporäre Seitenstreifen-Freigabe

Seitenstreifen dienen der Verkehrssicherheit und dem Verkehrsablauf. Bei temporär überlasteten Bundesautobahnen können die Seitenstreifen zur Kapazitätserhöhung als Fahrstreifen genutzt werden. Hierbei kommen Anlagen zur temporären Seitenstreifen-Freigabe (TSF) zum

---

46 FGSV: Richtlinien für Wechselverkehrszeichenanlagen an Bundesfernstraßen (RWVA), Ausgabe 1997, eingeführt vom Bundesverkehrsministerium mit ARS 16/1997 vom 18. April 1997.

Einsatz, die das zeitweise Befahren des Seitenstreifens zulassen. Über Wechselverkehrszeichen wird der Seitenstreifen für den Verkehr freigegeben.

In Spitzenverkehrszeiten erhöht eine TSF die Leistungsfähigkeit der Strecke um 25 % bis 30 %. Im Gegensatz zum Bau eines weiteren Fahrstreifens ist eine TSF eine vergleichsweise kostengünstige sowie schnell realisierbare Maßnahme zur Verbesserung des Verkehrsflusses und zur optimalen Ausnutzung der vorhandenen Ausbaupkapazitäten. Mit einer automatischen Störfallerkennung mittels Videoerfassung werden Störungen auf dem Seitenstreifen erfasst und ausgewertet. Der Seitenstreifen kann gesperrt werden, sobald Pannenfahrzeuge oder sonstige Hindernisse festgestellt werden oder ein Störfall auftritt.

Die automatische Störfallerkennung wurde erstmals im Jahr 2008 auf einer Pilotstrecke eingesetzt. Sie benötigt weniger Personal als die bisher angewandten, nicht automatisierten Verfahren. Aufgrund der positiven Erfahrungen auf der Teststrecke und weil die Technik zu Kosteneinsparungen führt, befürwortet der Bundesrechnungshof den weiteren Einsatz der automatischen Störfallerkennung.

## **1.4 Straßenverkehrslärm**

### **1.4.1 Verkehrspolitische Vorgaben**

Straßenverkehr ist eine bedeutende Lärmquelle in Deutschland. Mehr als die Hälfte der deutschen Bevölkerung fühlt sich durch Straßenverkehrslärm belästigt, jeder Zehnte sogar stark.<sup>47</sup> Das Bundesverkehrsministerium führte Anfang des Jahres 2007 im Nationalen Verkehrslärmschutzpaket aus, dass der Schutz vor Verkehrslärm integraler Bestandteil seiner Verkehrspolitik sei. Im Jahr 2009 schrieb das Bundesverkehrsministerium das Verkehrslärmschutzpaket mit dem „Nationalen Verkehrslärmschutzpaket II“ fort. Darin setzte es sich quantitative Lärminderungsziele. So strebte das Bundesverkehrsministerium – trotz steigenden Verkehrsaufkommens – ausgehend vom Jahr 2008 bis zum Jahr 2020 eine 30 %ige Minderung der Belästigung durch Straßenverkehrslärm an.<sup>48</sup>

---

47 Bundesumweltministerium: Umweltbewusstsein in Deutschland 2014, März 2015.

48 Bundesverkehrsministerium: Nationales Verkehrslärmschutzpaket II „Lärm vermeiden – vor Lärm schützen“, August 2009.

### 1.4.2 Rechtliche Grundlagen

Das nationale System zum Schutz vor Verkehrslärm unterscheidet zwischen **Lärmvorsorge** beim Neubau und der wesentlichen Änderung von Straßen und **Lärmsanierung** bei bestehenden Straßen. An Bundesfernstraßen ist für den Schutz vor Verkehrslärm nach Lärmvorsorgegrundsätzen das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)<sup>49</sup> die gesetzliche Grundlage. Die Lärmsanierung ist nicht gesetzlich geregelt. Das BImSchG sieht für den Bau von Straßen eine differenzierte Regelung in vier Stufen vor:<sup>50</sup>

- Vermeidung: Straßen sind so zu trassieren, dass schädliche Umwelteinwirkungen in Wohngebieten so weit wie möglich vermieden werden (§ 50 BImSchG).
- Aktiver Lärmschutz: Kann bei der Trassierung kein hinreichender Schutz erreicht werden, sind schädliche Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche zu vermeiden, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind (§ 41 Abs. 1 BImSchG).
- Passiver Lärmschutz: Stehen die Kosten für eine aktive Lärmschutzmaßnahme außer Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck (Gebot der Verhältnismäßigkeit; § 41 Abs. 2 BImSchG), ist der Baulastträger verpflichtet, **Entschädigungen** zu leisten für passive Lärmschutzmaßnahmen an Wohngebäuden (z. B. Lärmschutzfenster; § 42 Abs. 1 und 2 BImSchG).
- Entschädigung: Ist auch passiver Lärmschutz nicht möglich, z. B. bei einer Verlärmung des Außenwohnbereichs (z. B. Balkon oder Terrasse), ist der Betroffene in Geld zu entschädigen (§ 42 Abs. 2, S. 2 BImSchG).

Diese Stufenregelung bedeutet nicht, dass die Straßenbauverwaltung die jeweils nachfolgende Stufe erst dann beschreiten darf, wenn sie die Möglichkeiten der vorangegangenen vollständig ausgeschöpft hat. Gemäß den Vorgaben des BImSchG stehen die verschiedenen Stufen vielmehr nebeneinander.<sup>51</sup>

Die Bundesregierung hat weitere Vorschriften zum Schutz vor Verkehrslärm an öffentlichen Straßen erlassen (siehe Abbildung B-6).

---

49 Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 30. November 2016 (BGBl. I S. 2749).

50 Ronellenfitsch in: Marschall/Schroeter/Kastner – Bundesfernstraßengesetz, 5. Auflage § 17 Rn. 147 ff.

51 Springe in: Kodal – Straßenrecht, 7. Auflage Kapitel 33 Rn. 8.3.

## Neubau, Ausbau und Erhaltung

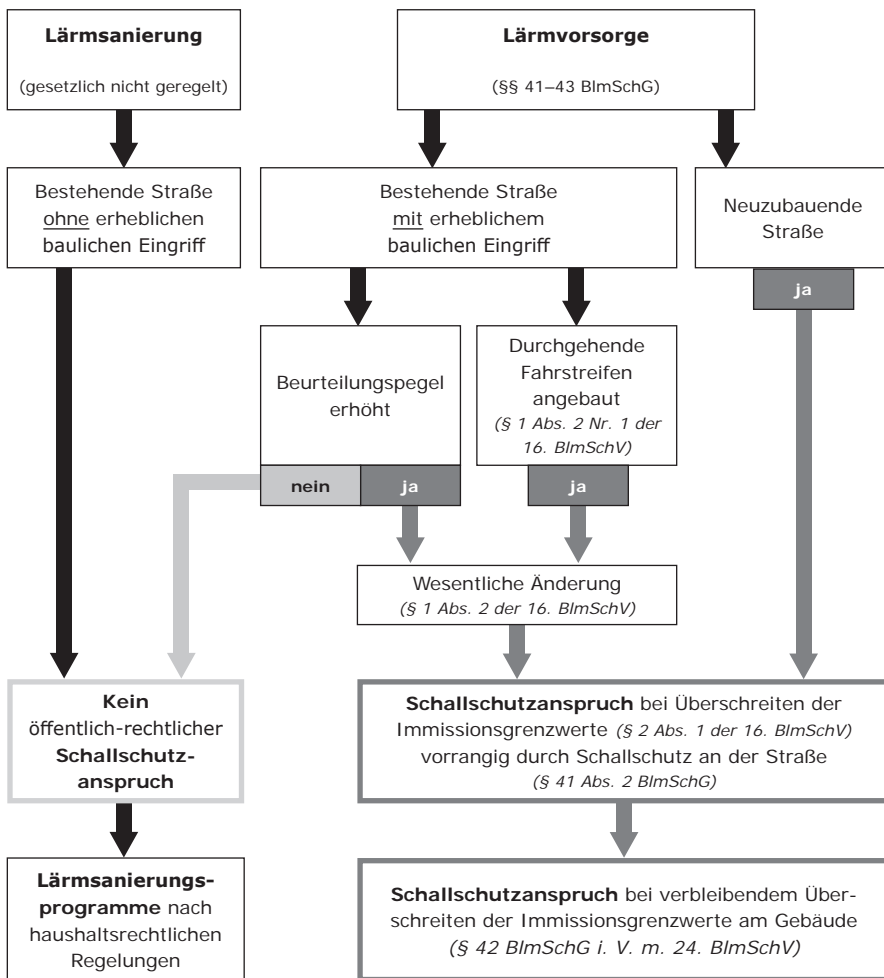


Abbildung B-6: Rechtsanspruch auf Schutz vor Verkehrslärm<sup>52</sup>

### 1.4.3 Lärmvorsorge

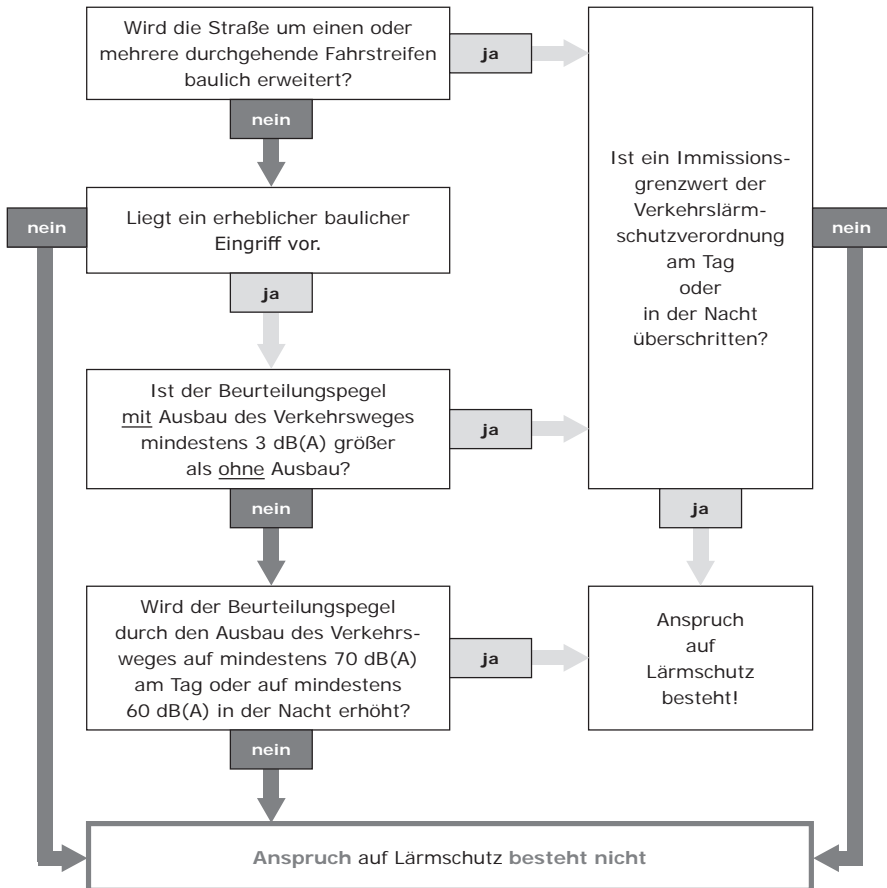
Die Lärmvorsorge dient der Vermeidung unzumutbarer Lärmbelastungen beim Neubau und der wesentlichen Änderung von Straßen. Die jährlich für Lärmvorsorge an Bundesfernstraßen anfallenden Ausgaben sind Bestandteil der Baukosten und werden im Bundeshaushalt nicht gesondert ausgewiesen.

<sup>52</sup> In Anlehnung an Hendlmeier in: Aktiv gegen Lärm, herausgegeben vom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V., Stand Mai 2004.



### Voraussetzungen für Lärmschutzmaßnahmen

Gemäß der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV)<sup>53</sup> ist beim **Bau oder einer wesentlichen Änderung** von Straßen sicherzustellen, dass die aufgrund der Prognoseverkehrsstärken errechneten Beurteilungspegel festgelegte Immissionsgrenzwerte nicht überschreiten. Bei einem Überschreiten der Grenzwerte besteht dem Grunde nach ein Rechtsanspruch auf vorsorglichen Schutz gegen Straßenverkehrslärm (siehe Abbildung B-7).



**Abbildung B-7: Prüfung der Anspruchsberechtigung nach § 1 Abs. 2 der 16. BImSchV**

53 Sechzehnte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verkehrslärmschutzverordnung – 16. BImSchV) vom 12. Juni 1990 (BGBl. I S. 1036), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 18. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2269).

Die **Änderung** einer bestehenden öffentlichen Straße ist **wesentlich**, wenn

1. eine Straße um einen oder mehrere durchgehende Fahrstreifen für den Kraftfahrzeugverkehr **baulich erweitert** wird oder
2. durch einen **erheblichen baulichen Eingriff** der Beurteilungspegel des von dem zu ändernden Verkehrsweg ausgehenden Verkehrslärms um mindestens 3 dB(A) oder auf mindestens 70 dB(A) am Tage oder mindestens 60 dB(A) in der Nacht erhöht wird.

Eine Änderung ist auch wesentlich, wenn der Beurteilungspegel des von dem zu ändernden Verkehrsweg ausgehenden Verkehrslärms von mindestens 70 dB(A) am Tage oder 60 dB(A) in der Nacht durch einen erheblichen baulichen Eingriff erhöht wird. Dies gilt nicht in Gewerbegebieten. Generell ist der Grenzwert abhängig von der Nutzung eines Gebietes, in dem die Straße gebaut oder wesentlich geändert wird.

Der bauliche Eingriff in eine bestehende Straße muss **erheblich** sein, damit er eine **wesentliche Änderung** hervorrufen kann. Kennzeichnend für einen erheblichen baulichen Eingriff sind Baumaßnahmen, die in die Substanz des Verkehrsweges und in die Funktion der Straße als Verkehrsweg eingreifen. Der Eingriff muss auf eine Steigerung der verkehrlichen Leistungsfähigkeit der Straße abzielen (VLärmSchR 97).<sup>54</sup> Der Bundesrechnungshof stellte vielfach fest, dass die Straßenbauverwaltungen ungerechtfertigt Bundesmittel für Lärmschutzmaßnahmen an Bundesfernstraßen einsetzten, indem sie

- eine wesentliche Änderung der Straße unterstellten, obwohl diese nach den gesetzlichen Vorgaben nicht vorlag und somit ein Anspruch auf Lärmschutz im Rahmen der Lärmvorsorge nicht bestand,
- die Nutzung der betroffenen Gebiete falsch einstufen – z. B. ein Mischgebiet als Wohngebiet – und damit zu niedrige Immissionsgrenzwerte heranzogen, die zu teuren Lösungen führten oder
- fälschlich Lärmschutzmaßnahmen schon bei Erreichen und nicht wie vorgeschrieben erst bei Überschreiten der Immissionsgrenzwerte zugestanden.

### *Planung von Lärmschutzmaßnahmen*

Bei der Lärmvorsorge wird zwischen aktiven und passiven Lärmschutzmaßnahmen unterschieden. Beim **aktiven** Lärmschutz werden vorrangig Schutzmaßnahmen am Emissionsort ergriffen, also an der Straße wie z. B. durch lärmarme Straßendecken, Lärmschutzwände, -wälle,

---

54 Informationssystem Lärm: Richtlinien für den Verkehrslärmschutz an Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes (VLärmSchR 97), Ziffer VI, Nr. 10.1. Dort sind auch erhebliche von nicht erheblichen baulichen Eingriffen abgegrenzt.

Einhausungen oder Tunnel. Dagegen wird **passiver Lärmschutz** am Immissionsort eingesetzt. Beispiele hierfür sind der Einbau von Schallschutzfenstern und die Verstärkung an Außenwänden, Außentüren und Dächern von Gebäuden. Aus Gründen des Lärmschutzes können zudem Verkehrsbeschränkungen wie Geschwindigkeitsbeschränkungen ausgesprochen werden, deren Vor- und Nachteile sorgfältig gegeneinander abzuwägen sind.<sup>55</sup>

Dazu sind schalltechnische Untersuchungen nach den vorgegebenen Rechenverfahren durchzuführen und zu dokumentieren, um die anstehende Entscheidung für eine auszuwählende Lärmschutzvariante vorzubereiten. Für eine nachvollziehbare und verständliche Entscheidung sollten zumindest die Rechenschritte einschließlich Annahmen, Datenherkunft und Ergebnis der schalltechnischen Untersuchungen aufgezeichnet sein. Der gesamte Erkenntnis- und Entscheidungsprozess sollte dauerhaft nachvollziehbar sein.

Es sind grundsätzlich alle in Betracht kommenden Handlungsvarianten zu prüfen. Dabei sind auch Kombinationen aus aktiven und passiven Lärmschutzmaßnahmen zu berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof stellte wiederholt fest, dass die Straßenbauverwaltungen ungerechtfertigt Bundesmittel für Lärmschutzmaßnahmen an Bundesfernstraßen einsetzten, indem sie

- die Beurteilungspegel nicht nach den vorgeschriebenen Verfahren berechneten,
- unzutreffende Annahmen in die Berechnungen der Pegel einfließen ließen,
- zwischen verschiedenen möglichen Ausführungsarten des Lärmschutzes („Gebot der Verhältnismäßigkeit“) nicht abwogen und wirtschaftlichere Maßnahmen nicht betrachteten oder
- aktiven Lärmschutz (in der Regel Lärmschutzwände) zu aufwendig gestalteten.

**Bemerkungen 2013, Nr. 39:**

Eine Straßenbauverwaltung plante für 900 000 Euro eine Lärmschutzwand, die nahezu wirkungslos gewesen wäre, weil sie die wesentliche Lärmquelle aussparte. Die Lärmschutzwand hätte zwar die Anwohner einer neu zu bauenden Bundesstraße vor Straßenlärm geschützt, nicht jedoch vor dem viel stärkeren Schienenlärm einer parallel verlaufenden Bahnstrecke. Dazu hätte die Lärmschutzwand zwischen der Bahnstrecke und den Häusern der Anwohner errichtet werden müssen und nicht zwischen Straße und Bahnstrecke. Der Bundesrechnungshof forderte das Bundesverkehrsministerium auf, dafür zu sorgen, dass Bundesmittel für den Lärmschutz effektiv und wirtschaftlich verwendet werden.

---

55 § 45 Abs. 1 Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) vom 6. März 2013 (BGBl. I S. 367), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 18. Mai 2017 (BGBl. I S. 1282).

#### 1.4.4 Lärmsanierung

Im Gegensatz zur Lärmvorsorge haben die von Verkehrslärm Betroffenen gegenüber dem jeweiligen Straßenbaulastträger keinen Rechtsanspruch auf Lärmsanierung. Für bestehende Straßen in der Baulast des Bundes, die nicht neu gebaut oder wesentlich geändert werden, können seit dem Jahr 1978 jedoch über das Lärmsanierungsprogramm des Bundes Lärmschutzmaßnahmen vorgesehen werden. Aufgrund haushaltsrechtlicher Bestimmungen finanziert der Bund Schutzmaßnahmen für von Straßenverkehrslärm Betroffene als freiwillige Leistung. Über das Haushaltsgesetz legt der Bund die Mittel fest, die den Straßenbauverwaltungen für Lärmsanierungen an Bundesfernstraßen zur Verfügung stehen. Ebenfalls werden dort die Auslösewerte für Lärmsanierungen (Immissionsgrenzwerte)<sup>56</sup> festgelegt. Gemäß den VLärmSchR 97<sup>57</sup> sind Lärmschutzmaßnahmen bei der Lärmsanierung nur zulässig, wenn die aufgrund der vorhandenen Verkehrsbelastung errechneten Beurteilungspegel die im Bundeshaushalt festgelegten Auslösewerte übersteigen.<sup>58</sup>

Im Rahmen vorhandener Haushaltsmittel führen die Straßenbauverwaltungen Lärmschutzmaßnahmen nach Dringlichkeit durch. Die Dringlichkeit wird insbesondere nach der Stärke der Lärmbelastung, der Anzahl der Betroffenen und der Art der Gebietsnutzung beurteilt.<sup>59,60</sup> Für die Lärmsanierung gibt es keine Ziel-Immissionswerte für das zu erreichende Schutzniveau.

Bei der Lärmsanierung wird – wie bei der Lärmvorsorge – zwischen aktiven Lärmschutzmaßnahmen an den Straßen und passiven Lärmschutzmaßnahmen an den baulichen Anlagen unterschieden. Entsprechend den Regelungen bei der Lärmvorsorge sollen die Stra-

---

56 Im Jahr 2010 senkte der Bund im Rahmen des „Nationalen Verkehrslärmschutzpaket II“ die seit dem Jahr 1986 bestehenden Auslösewerte für Lärmsanierung an Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes um 3 dB(A) ab. Dies führte dazu, dass mehr aktive Schutzmaßnahmen anstelle passiver durchgeführt werden. Insgesamt werden an bestehenden Bundesfernstraßen mehr Lärmbetroffene zu einem früheren Zeitpunkt vor dem Straßenlärm geschützt.

57 VLärmSchR 97, Kapitel D Lärmsanierung.

58 Die jeweils geltenden Immissionsgrenzwerte für Bundesautobahnen und Bundesstraßen sind der Anlage zum Einzelplan 12 des Bundeshaushalts zu entnehmen: „Verkehrswegeinvestitionen des Bundes“, Teil A: Straßenbauplan, Erläuterungen zu den Titeln 741 39 und 741 49 beim Kapitel 1201.

59 Im Gegensatz zur Lärmvorsorge werden bei der Lärmsanierung Gebiete, die der Erholung dienen, z. B. Wochenendhausgebiete, Ferienhausgebiete, Dauer- und Reiscampingplatzgebiete sowie Kleingartengebiete im Sinne des Kleingartengesetzes (§ 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB) nicht geschützt.

60 VLärmSchR 97, Ziffer XIV, Nr. 45 Abs. 2.

Benbauverwaltungen auch bei der Lärmsanierung vorrangig aktive Schutzmaßnahmen ergreifen, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich vertretbar ist.<sup>61</sup>

Die Schutzmaßnahmen an baulichen Anlagen sind wie bei der Lärmvorsorge vom Eigentümer vorzunehmen. Der Straßenbaulastträger erstattet ihm auf Antrag bis zu 75 % seiner Aufwendungen.

Eine Straßenbauverwaltung sah als Auslösewert für die aktive Lärmsanierung einen allgemeinen Tageswert von 63 dB(A) vor. Vorgegeben sind jedoch 67 dB(A). Die Straßenbauverwaltung rechtfertigte ihr Handeln mit einer Lärmaktionsplanung, die zunächst einen Auslösewert von 65 dB(A) vorsah. Diesen Wert habe sie um weitere 2 dB(A) abgesenkt, um künftige Verkehrszunahmen vorwegzunehmen. Mehrere Straßenbauverwaltungen führten bei der Lärmsanierung nicht erforderliche Maßnahmen aus oder erstatteten zu hohe Beträge auch für nicht zuschussfähige Aufwendungen, indem sie bei der Lärmsanierung 100 % anstelle der vorgesehenen 75 % der Aufwendungen erstatteten.

Der Bund lässt in den VLärmSchR 97 offen, welcher Zielwert mit der Lärmsanierung erreicht werden soll. Jede Straßenbauverwaltung kann einen Zielwert festlegen, auch einen, der sich an der Lärmvorsorge orientiert. Damit übt sie ihren Ermessensspielraum hinsichtlich des Umfangs der jeweiligen Lärmsanierungsmaßnahme weit aus.

Die Straßenbauverwaltungen sollten bei der Lärmsanierung das vom Bundesverkehrsministerium vorgegebene anzustrebende Schutzniveau beachten und gleichzeitig die bestmögliche Nutzung der Ressourcen bewirken. Ausgehend vom anzustrebenden Schutzniveau, können die Straßenbauverwaltungen mit den begrenzten Mitteln der Lärmsanierung mehr Lärmschutzmaßnahmen realisieren.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Straßenbauverwaltungen insbesondere bei der Lärmsanierung nicht erforderliche Maßnahmen ausführten oder zu hohe Beträge und nicht zuschussfähige Aufwendungen erstatteten, indem sie

- bei der Lärmsanierung das Schutzniveau für Lärmschutzmaßnahmen an den Immissionsgrenzwerten der Lärmvorsorge orientierten,
- in Kenntnis des kurzfristig anstehenden Baues einer Ortsumgehung eine Lärmsanierung an der bestehenden, innerörtlichen und später abzustufenden Bundesstraße veranlassten,

---

61 Nr. 36 der VLärmSchR 97 änderte das Bundesverkehrsministerium mit dem ARS 20/2006 vom 4. August 2006 (VkB1. 2006, S. 665).

## Neubau, Ausbau und Erhaltung

- Aufwendungen für nicht schutzbedürftige Räume wie Bäder, Toiletten, Treppenhäuser oder Büroräume anerkannt, oder
- bei der Variantenabwägung aktiven Lärmschutz bevorzugten und dabei das Schutzniveau der Lärmvorsorge ansetzten.

Teilweise ergriffen die Straßenbauverwaltungen sehr umfangreiche Baumaßnahmen, um bei der Lärmsanierung das angestrebte Schutzniveau zu erreichen. Der Bundesrechnungshof gibt mit Blick auf die begrenzten Mittel für die Lärmsanierung zu bedenken, dass sich die Betroffenen dann darauf einstellen müssen, dass sie auch bei Vorliegen der Voraussetzungen für Lärmsanierung mitunter Jahrzehnte auf Verbesserungen warten müssen.

## 1.5 Landschaftsplanung und -bau

### 1.5.1 Schutzgebiete der Europäischen Union

Bundesfernstraßenprojekte können nach der **Flora-Fauna-Habitat (FFH)-Richtlinie**<sup>62</sup> „Natura 2000-Gebiete“<sup>63</sup> und EU-Vogelschutzgebiete erheblich beeinträchtigen. Deshalb ist gemäß Art. 6 Abs. 3 der FFH-Richtlinie bzw. § 34 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG)<sup>64</sup> die Verträglichkeit des Projektes mit den festgelegten Erhaltungszielen des betreffenden Gebietes zu überprüfen.

Zunächst ist in einer **FFH-Vorprüfung** zu klären, ob es prinzipiell zu erheblichen Beeinträchtigungen eines Natura 2000-Gebietes kommen kann. Dabei ist es nicht relevant, ob das Bundesfernstraßenprojekt direkt Flächen innerhalb eines Natura 2000-Gebietes in Anspruch nimmt oder von außen auf ein Natura 2000-Gebiet einwirkt. Bei der FFH-Vorprüfung gilt ein strenger Vorsorgegrundsatz. Bereits die Möglichkeit

---

62 Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22. Juli 1992, S. 7), zuletzt geändert durch Richtlinie 2013/17/EU des Rates vom 13. Mai 2013 (ABl. L 158 vom 10. Juni 2013).

63 „Natura 2000“ ist ein zusammenhängendes Netz von Schutzgebieten innerhalb der Europäischen Union, das seit 1992 nach den Maßgaben der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (Richtlinie 92/43/EWG, kurz FFH-Richtlinie) errichtet wird. Sein Zweck ist der länderübergreifende Schutz gefährdeter wildlebender heimischer Pflanzen- und Tierarten und ihrer natürlichen Lebensräume. In das Schutzgebietsnetz werden auch die gemäß der Vogelschutzrichtlinie (Richtlinie 79/409/EWG) ausgewiesenen Gebiete integriert.

64 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2193).

einer erheblichen Beeinträchtigung löst die Pflicht zur Durchführung einer FFH-Verträglichkeitsprüfung aus.

Je nach Ergebnis der FFH-Vorprüfung kommen weitere Verfahrensschritte in Betracht:

- Sind erhebliche Beeinträchtigungen nachweislich auszuschließen, so ist eine vertiefende FFH-Verträglichkeitsprüfung nicht erforderlich. Die Entscheidung ist nachvollziehbar zu dokumentieren.
- Sind erhebliche Beeinträchtigungen nicht mit Sicherheit auszuschließen, muss zur weiteren Klärung des Sachverhaltes eine FFH-Verträglichkeitsprüfung nach § 34 ff. BNatSchG durchgeführt werden.

Die **FFH-Verträglichkeitsprüfung** basiert auf den für das Natura 2000-Gebiet festgelegten Erhaltungszielen. Zu prüfen ist, ob ein Plan oder Projekt zu erheblichen Beeinträchtigungen eines Natura 2000-Gebietes in seinen für die Erhaltungsziele maßgeblichen Bestandteilen führen kann. Prüfungsgegenstände sind somit:

- die Lebensräume nach Anhang I FFH-Richtlinie einschließlich ihrer charakteristischen Arten,
- die Arten nach Anhang II FFH-Richtlinie bzw. Vogelarten nach Anhang I und Art. 4 Abs. 2 der Vogelschutz-Richtlinie<sup>65</sup> einschließlich ihrer Habitate bzw. Standorte sowie
- biotische und abiotische Standortfaktoren, räumlich-funktionale Beziehungen, Strukturen, gebietsspezifische Funktionen oder Besonderheiten, die für die o. g. Lebensräume und Arten von Bedeutung sind.

Bei der FFH-Verträglichkeitsprüfung ist die Erheblichkeit der Beeinträchtigungen zu bewerten. Die Erheblichkeit kann immer nur einzel-fallbezogen ermittelt werden. Kriterien sind u. a. Umfang, Intensität und Dauer der Beeinträchtigung. Rechtlich kommt es darauf an, ob ein Projekt zu erheblichen Beeinträchtigungen führen kann, nicht jedoch darauf, ob die Beeinträchtigungen auch nachweislich eintreten werden. Eine hinreichende Wahrscheinlichkeit des Eintretens erheblicher Beeinträchtigungen genügt, um zunächst die Unzulässigkeit eines Projekts auszulösen. In der Praxis stellt die Bestimmung der Erheblichkeit ein zentrales Problem dar.<sup>66</sup>

---

65 Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (kodifizierte Fassung), Anhänge zuletzt geändert durch Richtlinie 2013/17/EU des Rates vom 13. Mai 2013.

66 Einschätzung des Bundesamtes für Naturschutz: [https://www.bfn.de/0306\\_ffhvp.html](https://www.bfn.de/0306_ffhvp.html), abgerufen am 21. August 2017.

### **Bemerkungen 2014, weitere Prüfungsergebnisse Nr. 4**

Das Bundesverkehrsministerium und eine beauftragte Straßenbauverwaltung haben während eines Planfeststellungsverfahrens ihre Planung einer neuen Bundesstraße geändert. Ursprünglich sollte die Bundesstraße mit einer 3 Mio. Euro teuren Brücke über eine Eisenbahnlinie geführt werden. Stattdessen wurde für 22 Mio. Euro eine Unterführung gebaut. Mit der Änderung reagierten das Bundesverkehrsministerium und die Straßenbauverwaltung auf naturschutzrechtliche Bedenken, die von Naturschutzverbänden vorgebracht wurden. Das Ziel der Verwaltung war es, im Voraus die größtmögliche Rechtssicherheit für die Zulässigkeit des Neubaus zu erlangen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes haben das Bundesverkehrsministerium und die Straßenbauverwaltung die Änderung nicht plausibel begründet. Allein das Ziel der Risikominimierung rechtfertigte die kostspielige Entscheidung nicht.

### **1.5.2 Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen**

Bei Straßenbauvorhaben werden regelmäßig Grundflächen in Bezug auf ihre Gestalt oder Nutzung verändert. Auch der mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehende Grundwasserspiegel kann verändert werden. Hinzu kommen Veränderungen des Landschaftsbildes und Zerschneidungen von Landschaftsräumen. Damit sind Straßenbaumaßnahmen Eingriffe im Sinne des BNatSchG.

Die **Eingriffsregelung** ist im deutschen Recht ein Instrument zur Durchsetzung von Belangen des Naturschutzes, das auch außerhalb naturschutzrechtlich gesicherter Gebiete greift. Grundidee ist ein generelles Verschlechterungsverbot für Natur und Landschaft. Mit der Eingriffsregelung sollen negative Folgen von Eingriffen in Natur und Landschaft vermieden und minimiert werden. Das BNatSchG schreibt vor, dass Beeinträchtigungen in erster Linie zu vermeiden oder andernfalls zu kompensieren sind:

- **Ausgleich:** Unvermeidbare Beeinträchtigungen sind durch geeignete Maßnahmen so zu kompensieren, dass die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts sowie das Landschaftsbild wieder hergestellt werden.
- **Ersatz:** Ist eine Wiederherstellung nicht möglich, so sind die beeinträchtigten Funktionen in gleichwertiger Weise zu ersetzen. Das Landschaftsbild ist landschaftsgerecht neu zu gestalten.

Kompensationsflächen müssen durch die Kompensationsmaßnahmen ökologisch aufgewertet werden. Einzelheiten ergeben sich aus den Naturschutzgesetzen der Länder und aus den Richtlinien für die landschaftspflegerische Begleitplanung im Straßenbau (RLBP)<sup>67</sup>. Die Ein-

---

67 Bundesverkehrsministerium: Richtlinien für die landschaftspflegerische Begleitplanung im Straßenbau (RLBP), Ausgabe Dezember 2011.



griffe und die Kompensationsmaßnahmen sind in einem Landschaftspflegerischen Begleitplan (LBP) zu beschreiben, der zusammen mit dem straßenbautechnischen Entwurf festgestellt bzw. genehmigt wird. Um einen LBP aufstellen zu können, sind mindestens folgende Arbeitsschritte notwendig:

- Abgrenzung des Planungsbereiches,
- Bestandsaufnahme von Natur und Landschaft im Planungsbereich,
- Bestandsbewertung,
- Ermittlung und Bewertung des Eingriffs in Natur und Landschaft,
- Festlegung der Kompensationsmaßnahmen mit Erläuterung.

Der Bundesrechnungshof prüft regelmäßig das Verwaltungshandeln der Straßenbauverwaltungen im Hinblick auf die landschaftspflegerische Kompensation. Bei seiner letzten querschnittlichen Prüfung hat er Kompensationsmaßnahmen mit einem Gesamtumfang von 75 Mio. Euro untersucht. Er stellte dabei fest, dass die Straßenbauverwaltungen bestehende Regelungen bei der Bestandsaufnahme, der Bestandsbewertung und der Bewertung der Eingriffe zu großzügig auslegten. Ausgaben von mindestens 40 Mio. Euro wären für den Bund vermeidbar gewesen, hätten die jeweils zuständigen Verwaltungen die Kompensationsmaßnahmen sachgerecht unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit geplant und ausgeführt.

Bei Nebenanlagen von Straßen, wie Böschungen und Mulden, liegt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nur dann ein Eingriff in das Schutzgut „Boden“ vor, wenn die Nebenanlagen auf gewachsenen, ungestörten Böden von besonderem Wert hergestellt werden. Da die Nebenanlagen in der Regel begrünt und extensiv gepflegt werden, können sie wesentliche Bodenfunktionen unvermindert wahrnehmen. Auch die zeitweise Beeinträchtigung geringwertiger oder vorbelasteter Flächen (z. B. im Baufeld) ist weder erheblich noch nachhaltig. Eine Kompensation ist daher nicht nötig.

#### Überbewertung der vorhandenen Naturlandschaft

Eine Straßenbauverwaltung bewertete mehrere, etwa 0,1 ha kleine Flächen mit Sandtrockenrasen. Sie stufte sie als genauso hochwertig ein wie Gebiete mit internationaler oder gesamtstaatlicher Bedeutung für den Naturschutz. Allein bei den vom Bundesrechnungshof geprüften Flächen betrug die durch die Überbewertung des Bestandes bedingte Überkompensation insgesamt 4,5 Mio. Euro.

### Unzureichende Berücksichtigung von Vorbelastungen

Eine Straßenbauverwaltung baute eine Bundesautobahn von sechs auf acht Fahrstreifen aus. Die Straße durchquert eine weitläufige Flussaue. Neben Ackerflächen bestimmen bauliche Einrichtungen der Bundesautobahn (Schilderbrücken, Lärmschutzwände und Verkehrsflächen), Gewerbe- und Neubaugebiete, Hochspannungsleitungen und Windenergieanlagen das Landschaftsbild. Markante Blickbarrieren in dem ansonsten flachen Tal bilden rekultivierte Müllberge und die Brücken der vorhandenen Bundesautobahn. Aus dieser Vorbelastung leitete die Straßenbauverwaltung ab, dass jede hinzukommende Beeinträchtigung zwangsläufig eine erhebliche Belastung des Landschaftsbildes bedeute. Sie plante daher als Kompensation 8,9 ha Ausgleichsflächen für 2,8 Mio. Euro.

Es macht jedoch im weitläufigen Landschaftsbild keinen erheblichen optischen Unterschied, ob der Verkehr auf sechs oder auf acht Fahrstreifen abgewickelt wird. Zudem werden Wallkronen und Lärmschutzwände schon nach kurzer Zeit durch Gehölze des Straßenbegleitgrüns weitgehend verdeckt und kaum noch als technische Bauwerke zu erkennen sein. Damit werden die Ränder der Bundesautobahn alsbald ähnlich aussehen wie vor dem Ausbau. Gesonderte Ausgleichsmaßnahmen für den Eingriff in das Landschaftsbild wären entbehrlich gewesen.

### Planung von Kompensationsmaßnahmen ohne Bezug zu den gestörten/zerstörten Funktionen

Bei zwei innerstädtischen Bundesautobahnen kompensierte eine Straßenbauverwaltung mit 25,5 Mio. Euro den Verlust innerstädtischer Brach- und Hofflächen durch anspruchsvolle Freizeitparks, einschließlich einer behindertengerechten Geh- und Radwegebrücke für 2,8 Mio. Euro. Die Straßenbauverwaltung begründete dies damit, dass die Erholungseignung der innerstädtischen Flächen durch die Bundesautobahnen erheblich und nachhaltig beeinträchtigt werde. Dabei berücksichtigte sie die Tunnellage einiger Abschnitte der Bundesautobahn nicht ausreichend als Minderung der Eingriffe. So betrieb die Straßenbauverwaltung Stadtentwicklung, für die aber der Bund die Kosten nicht zu tragen hat.

Aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse zu Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen empfiehlt der Bundesrechnungshof,

- die vom Straßenbau betroffenen Lebensräume und Böden sowie die Eingriffe sachgerecht zu bewerten,
- die Zusammenhänge zwischen den beeinträchtigten Funktionen und den landschaftspflegerischen Kompensationsmaßnahmen zum Ausgleich/Ersatz der jeweils betroffenen Schutzgüter zu beachten,

- auf eine hohe Aufwertbarkeit der Kompensationsflächen zu achten,
- die Kompensationsflächen auf ihre Eignung zu prüfen (z. B. frei von Altlasten),
- alle Wirkungen der landschaftspflegerischen Maßnahmen auf die jeweiligen Schutzgüter anzurechnen, auch bei baulichen Maßnahmen (z. B. Aufwertung der Brücken) und beim Straßenbegleitgrün,
- eine vollständige Eingriffs-/Ausgleichsbilanz zu erstellen und
- die aktuellen Vorschriften zur Ausführung, Überwachung und Abrechnung von landschaftspflegerischen Begleitmaßnahmen zu beachten.<sup>68,69</sup>

### 1.5.3 Bilanzierung

Die Bundesländer haben in ihrer Länderkompetenz eigene Naturschutzgesetze erlassen. Der Rahmen ist das Bundesnaturschutzgesetz (NatSchG). Viele Länder entwickelten zusätzlich Leitfäden und Arbeitshilfen für die Umsetzung der Eingriffsregelung. Sie enthalten zum Teil sehr unterschiedliche Ansätze für die Bilanzierung und Kompensation der durch den Straßenbau bedingten Eingriffe in den Naturhaushalt und das Landschaftsbild. Damit bewerten und kompensieren die Länder gleiche Eingriffe unterschiedlich. Dies führt von Land zu Land zu großen Abweichungen beim Umfang der Kompensation.

Eine Straßenbauverwaltung rechnete eine Kompensationsmaßnahme, die vollständig in der Wirkzone einer Bundesautobahn lag, mit ihrer gesamten Fläche als kompensationswirksam an. Andere Straßenbauverwaltungen berücksichtigten Kompensationsmaßnahmen in der Wirkzone nur zur Hälfte als kompensationswirksam.

Je nach Land schwankt beispielsweise der jeweils angesetzte Wertverlust beim Schutzgut „Boden“ für:

- Bankette zwischen 50 % und 75 %,
- Böschungen sowie Mulden zwischen 0 % und 50 %,
- zeitweise beanspruchte und anschließend wieder rekultivierte Baufelder zwischen 0 % und 25 %.

68 FGSV: Empfehlungen für die landschaftspflegerische Ausführung im Straßenbau (ELA), Ausgabe 2013, eingeführt vom Bundesverkehrsministerium mit Schreiben vom 29. Juli 2015.

69 FGSV: Zusätzliche technische Vertragsbedingungen und Richtlinien für Landschaftsbauarbeiten im Straßenbau (ZTV-La StB), Ausgabe 2005, eingeführt vom Bundesverkehrsministerium mit ARS 25/2005 vom 2. Dezember 2005.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die bisher länderweise unterschiedlichen Regelungen der Eingriffs-/Ausgleichsbilanzierung zu vereinheitlichen. Gleiche Eingriffe sollten bundesweit gleich kompensiert werden.

## **1.6 Grunderwerb**

### **1.6.1 Grunderwerbspläne**

Neu-, Um- und Ausbaumaßnahmen an Bundesfernstraßen erfordern meist auch den Erwerb von Grundstücken. Die benötigten Grundstücke werden in der Regel in einem Grunderwerbsplan dargestellt, der Bestandteil der Planungsunterlagen für die Baugenehmigung ist.

Ist der Plan für eine Bundesfernstraßenmaßnahme festgestellt oder anderweitig genehmigt, so hat der Bund als Straßenbaulastträger nach § 19 FStrG das Recht, benötigte Flächen zu enteignen. Dem Verkäufer bzw. Enteignungsbetroffenen stehen dafür Entschädigungen sowohl für den Grund und Boden als auch für andere Nachteile zu. Nachteile können z. B. sein

- Verlegungsaufwand bei Gewerbebetrieben,
- Umzugskosten oder
- Bewirtschaftungserschwernisse in der Landwirtschaft infolge der An- oder Durchschneidung von Ackerflächen (sog. Nebenentschädigungen).

Der Bundesrechnungshof stellt regelmäßig fest, dass die Grunderwerbspläne die benötigten Flächen im Umfeld eines geplanten Bauvorhabens nicht immer korrekt darstellen. So war z. B. der Flächenbedarf für die provisorische Verkehrsführung während der Bauphase oder für Verankerungen im Erdreich nicht erfasst. Den erweiterten Bedarf vollzogen die Straßenbauverwaltungen in den Plänen nicht nach, sodass geänderte Pläne auch nicht festgestellt oder genehmigt werden konnten.

Damit brachten sich die Straßenbauverwaltungen in eine Zwangslage beim Grunderwerb, weil die betroffenen Grundstücke im festgestellten oder genehmigten Plan fehlten und die Grundstückseigentümer somit keinem Verkaufszwang unterlagen. In der Folge konnten die Eigentümer Preise durchsetzen, die die gutachtlich ermittelten Verkehrswerte überstiegen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, darauf zu achten, dass die Grunderwerbspläne vollständig sind und notwendige Änderungen über Planänderungsverfahren genehmigt werden. Nur so hat die Verwaltung das Recht zur Enteignung und damit ein Mittel, angemessene Preise durchzusetzen.

### **1.6.2 Rest- und Mehrflächen**

Wird für den Straßenbau nur ein Teil eines Grundstücks benötigt, so kann es sein, dass die Restfläche für den Eigentümer nicht mehr wirtschaftlich nutzbar ist. Das ist häufig bei sehr kleinen verbleibenden Ackerflächen der Fall, oder wenn im Siedlungsbereich Restflächen entstehen, die aufgrund ihrer Lage nicht erschlossen werden können. In solchen Fällen haben die Eigentümer Anspruch auf die Übernahme der Restflächen durch den Straßenbaulastträger.

Der Erwerb von Mehrflächen kann unter Umständen für den Straßenbaulastträger wirtschaftlich sein, z. B. wenn er kostengünstigere Bauweisen ermöglicht als ursprünglich geplant.

Zum Teil erwarben die Straßenbauverwaltungen über die Grunderwerbspläne hinaus Rest- und Mehrflächen ohne zwingenden Grund und ohne nachzuweisen, dass der Erwerb wirtschaftlich war.

Vor dem Erwerb von Rest- und Mehrflächen ist nachzuweisen, dass ein Übernahmeanspruch besteht oder dass der Erwerb wirtschaftlich ist.

### **1.6.3 Zeitpunkt des Grunderwerbs**

Klagen von Grundstückseigentümern gegen Straßenbauplanungen führen in der Regel zu Verzögerungen der Bauvorhaben. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Straßenbauverwaltungen regelmäßig bestrebt waren, den Grunderwerb bereits vor der Einleitung des Planfeststellungsverfahrens oder Plangenehmigungsverfahrens gütlich, d. h. ohne Enteignung und weit vor dem Baubeginn abzuwickeln. Sie versuchten so, Klagen der Grundstückseigentümer gegen die Straßenbauplanungen zu vermeiden und waren bereit, stark überhöhte Preise zu zahlen.

In einem Fall erwarb eine Straßenbauverwaltung ein leerstehendes, unter Denkmalschutz stehendes Gebäude. Weil die Baumaßnahme nicht begann, musste der Bund 25 Jahre lang teure Denkmalschutzauflagen für die nicht genutzte Immobilie erfüllen.

Der Bundesrechnungshof sieht generell die Gefahr, dass das Einvernehmen mit den Grundstückseigentümern durch unangemessen großzügige Entschädigungen erkaufte wird. Zudem steht den Kosten für den Grunderwerb nur dann ein angemessener Nutzen gegenüber, wenn der erworbene Grund in absehbarer Zeit benötigt wird.

### **Bemerkungen 2011, Nr. 55**

Auf der Grundlage von Planfeststellungsbeschlüssen für eine Ortsumgehung aus den Jahren 1975 und 1978 errichtete eine Straßenbauverwaltung zwei Brücken, die heute Bauruinen sind. Sie erwarb außerdem 95 % aller für den Bau der Ortsumgehung erforderlichen Grundstücke und gab dafür mehrere 100 000 Euro aus. Danach verzichtete die Straßenbauverwaltung auf den Weiterbau, weil andere Projekte vorrangig waren. Im Jahr 2008 stellte sie fest, dass der Bau der Ortsumgehung mittlerweile unwirtschaftlich war. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes gab sie das Projekt im Jahr 2011 endgültig auf.

Das Bundesverkehrsministerium hat Regelungen für den vorzeitigen Grunderwerb erlassen.<sup>70</sup> Danach ist der vorzeitige Grunderwerb für noch nicht im Haushalt veranschlagte Bauvorhaben ohne gesonderte Genehmigung des Bundesverkehrsministeriums nur zulässig, wenn

- das Bundesverkehrsministerium dem Entwurf den erforderlichen Gesehen-Vermerk erteilt hat und
- mit dem Bau der Maßnahme voraussichtlich innerhalb von drei Jahren begonnen werden kann.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, vorzeitigen Grunderwerb nur auf begründete Ausnahmefälle zu beschränken, bei denen ein späterer Erwerb zu einer erheblichen Verteuerung des Grunderwerbs führen könnte. Zudem ist sicherzustellen, dass Straßenbauverwaltungen den Bund erst dann mit Grunderwerbskosten belasten dürfen, wenn das jeweilige Bauvorhaben im Bundeshaushalt veranschlagt ist oder eine Genehmigung zum vorzeitigen Grunderwerb vorliegt.

---

70 Bundesverkehrsministerium: Vorzeitiger Grunderwerb für Bundesfernstraßen, ARS 5/1992 vom 28. Januar 1992.

### 1.6.4 Höhe der Entschädigungen

Grundsätzlich sind Eigentümer zum Verkehrswert zu entschädigen. Dabei gilt der Grundsatz, dass sie nicht weniger aber auch nicht mehr als das Genommene erhalten. Wie die Verkehrswerte zu ermitteln sind, ist in Verordnungen und Richtlinien geregelt.<sup>71</sup> Für zu erwerbende Grundstücke sind Verkehrswertermittlungen zu fertigen, die alle wer-relevanten Daten und Abwägungen wiedergeben.

Die Straßenbauverwaltungen ermittelten nicht in jedem Fall Verkehrswerte für zu erwerbende Grundstücke. Lagen Wertermittlungen vor, so waren die zugrunde gelegten Kriterien nicht immer dokumentiert oder plausibel. Häufig wichen die letztlich gezahlten Kaufpreise von den ermittelten Verkehrswerten ab, ohne dass die Gründe dafür erkennbar waren. Dabei erreichten Preise für landwirtschaftliche Flächen bis zu 193 % des Verkehrswertes, für bebaute Grundstücke bis zu 150 %. Gelegentlich fertigten die Straßenbauverwaltungen Ergänzungsgutachten, mit denen sie den Preisvorstellungen der Verkäufer nach und nach entgegen kamen. Anhand der Aktenlage war nicht immer auszuschließen, dass die Wertermittlungen oder Kaufpreisfestsetzungen willkürlich waren, um schneller gütliche Einigungen zu erzielen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, bei der Kaufpreisfestsetzung nur in Ausnahmefällen von den Verkehrswerten abzuweichen. Etwaige Abweichungen vom Verkehrswert sollten begründet werden.

---

71 Verordnung über die Grundsätze für die Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken (Immobilienwertermittlungsverordnung – ImmoWertV) vom 19. Mai 2010, ergänzt durch die „Richtlinie zur Ermittlung des Sachwerts“ (Sachwertrichtlinie – SW-RL) vom 5. September 2012, Richtlinie zur Ermittlung des Ertragswerts“ (Ertragswertrichtlinie – EW-RL) vom 12. November 2015, die Richtlinie zur Ermittlung des Vergleichswertes und des Bodenwertes (Vergleichswertrichtlinie – VW-RL) vom 20. März 2014 sowie die Entschädigungsrichtlinien für die Landwirtschaft (LandR 78) und Wald (WaldR 2000).

### 1.6.5 Einsatz von IT-Systemen

Zur Unterstützung des Grunderwerbs haben die Straßenbauverwaltungen der Länder mit finanzieller Beteiligung des Bundes das IT-Programm GE/Office Grunderwerb erstellt. GE/Office Grunderwerb vereinfacht die Abwicklung des Grunderwerbs, von der Grunderwerbsplanung bis zur Entschädigung. Neben der Vereinfachung dient das Programm zur lückenlosen Dokumentation des Grunderwerbs.

Nicht alle Straßenbauverwaltungen nutzen beim Grunderwerb das Programm GE/Office. Teilweise führten sie GE/Office Grunderwerb zwar ein, überließen es jedoch den einzelnen Mitarbeitern, ob sie es nutzten oder nicht. Die Grunderwerbsvorgänge waren infolgedessen nicht überall ordnungsgemäß dokumentiert.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, das Programm GE/Office Grunderwerb zu nutzen, damit der Grunderwerb für Bundesfernstraßen nach einheitlichen Maßstäben abgewickelt und dokumentiert wird.

Für das Liegenschaftsmanagement entwickelten der Bund und die Länder das IT-Programm GE/Office Liegenschaften. Es soll helfen, sich jederzeit einen Überblick über den Bestand an Grundstücken, deren Nutzung (z. B. Verpachtung) oder Entbehrlichkeit zu verschaffen. Werden Flächen für Bundesfernstraßen nicht mehr benötigt, so sollen diese zügig der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben zugeführt und von dieser verwertet werden.

Die Straßenbauverwaltungen haben zum Teil keinen vollständigen Überblick über die für den Bundesfernstraßenbau vorgehaltenen Grundstücke. Teilweise waren Grundstücke bis zu 40 Jahre im Eigentum des Bundes, ohne dass sie für den Straßenbau benötigt wurden. In diesen Grundstücken waren erhebliche Haushaltsmittel gebunden, die für andere Bundesfernstraßenbauvorhaben nicht zur Verfügung standen. Für Flächen, die übergangsweise z. B. durch Landwirte genutzt wurden, erhoben die Straßenbauverwaltungen nicht immer einen marktgerechten Pachtzins.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, auch das Programm GE/Office Liegenschaften zu nutzen. Mit dem Programm sollten die Verwaltungen regelmäßig auswerten, welche Flächen entbehrlich sind, damit diese einer anderweitigen Verwertung zugeführt werden können. Bei der Verpachtung von Flächen ist darauf zu achten, dass ein marktgerechter Pachtzins erhoben wird.



## 2 Straßenbetriebsdienst

### 2.1 Aufgaben des Betriebsdienstes

Ohne Betriebsdienst würde die Funktionsfähigkeit einer Straße leiden. Zum Betriebsdienst zählen sämtliche Maßnahmen, die sich unmittelbar dem Betrieb einer Straße oder ihren Bestandteilen zuordnen lassen, wie Maßnahmen zur **Wartung und Pflege** der Straße sowie zur sicheren Verkehrsabwicklung. Dazu gehören aber auch die Maßnahmen zum Betrieb der Nebenanlagen, der Fahrzeuge und der gerätetechnischen Ausstattung.

Kernaufgaben des Betriebsdienstes sind:

- die Sicherheit und Befahrbarkeit der Straße für den Nutzer zu gewährleisten und
- die Kapazität der Straße für Eigentümer und Nutzer kurzfristig wiederherzustellen.

Das Bundesverkehrsministerium erarbeitete gemeinsam mit den Straßenbauverwaltungen der Länder ein so genanntes **Leistungsheft**<sup>72</sup>. Einheitliche Standards sollen die Aufgaben des Straßenbetriebsdienstes abgrenzen und beschreiben. Das Leistungsheft wurde für Bundesfernstraßen aufgestellt, dient aber gleichzeitig als Maßstab für alle klassifizierte Straßen.

Das Leistungsheft beschreibt alle Tätigkeiten der betrieblichen Erhaltung von Straßen einschließlich der Kleinreparaturen, die der baulichen Erhaltung zugeordnet werden, jedoch im Gegensatz zu anderen Erhaltungstätigkeiten nicht die Substanz einer Straße verbessern (siehe Abbildung B-8). Die im Leistungsheft aufgeführten Tätigkeiten sind in sechs **Leistungsbereiche** gegliedert:

- Grünpflege,
- Straßenausstattung,
- Reinigung,
- Winterdienst,
- weitere Leistungen sowie
- Sofortmaßnahmen.

---

72 Bundesverkehrsministerium: Leistungsheft für den Straßenbetriebsdienst auf Bundesfernstraßen (Version 1.1), 2004.

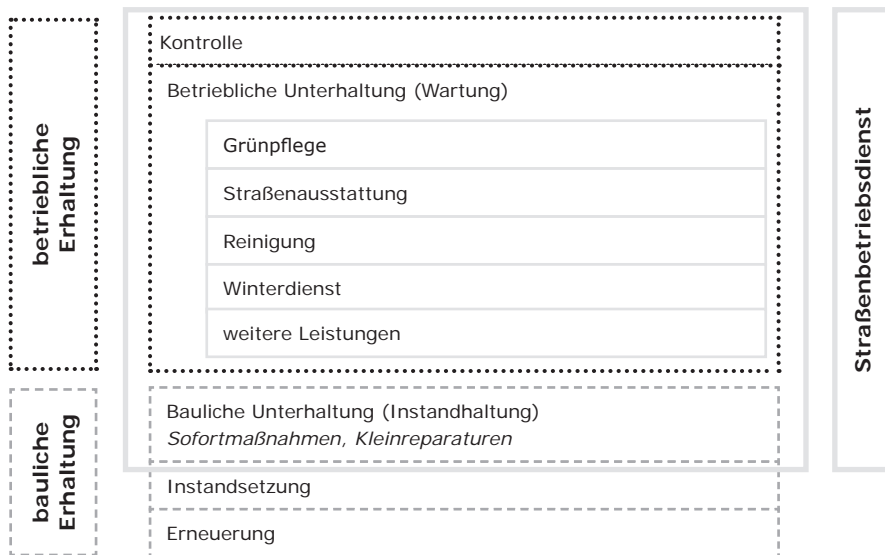


Abbildung B-8: Einordnung der Leistungsbereiche des Leistungsheftes

## 2.2 Abrechnung des Betriebsdienstes

Der Abrechnung des Betriebsdienstes auf Bundesfernstraßen liegen im Wesentlichen zwei Allgemeine Rundschreiben des Bundesverkehrsministeriums zugrunde.

### 1) „Vorläufige Anweisung über die Buchung der Ausgaben für Bundesfernstraßen in den Ausgabeblättern“<sup>73</sup> (Vorläufige Buchungsanweisung)

Die Vorläufige Buchungsanweisung unterscheidet zwei Varianten des Straßenbetriebsdienstes:

- den getrennten Betriebsdienst und
- den gemeinsamen Betriebsdienst.

Beim **getrennten Betriebsdienst** führt die Straßenbauverwaltung den Betrieb auf nur einer Straßenkategorie durch. So werden alle Kosten von einem Baulastträger getragen. Probleme bei der Zuordnung

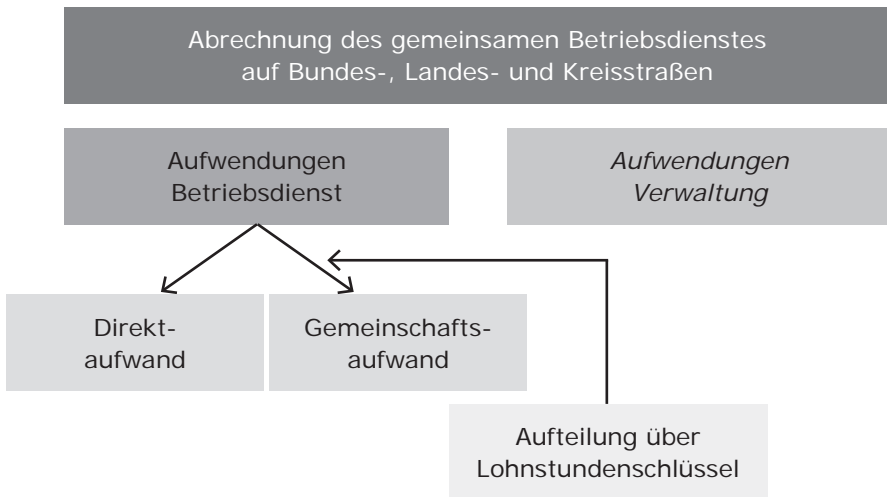
73 Bundesverkehrsministerium: Vorläufige Anweisung über die Buchung der Ausgaben für die Bundesfernstraßen in den Ausgabeblättern, ARS 4/1976 vom 2. Januar 1976.

der Kosten treten nicht auf. Beispiele für den getrennten Betriebsdienst sind die Autobahnmeistereien, die überwiegend alleine für die Bundesautobahnen zuständig sind. Der getrennte Betriebsdienst wird im Weiteren nicht betrachtet.

Beim **gemeinsamen Betriebsdienst** führt das in den Straßenmeistereien eingesetzte Personal der Straßenbauverwaltungen den Betriebsdienst auf den Straßen mehrerer Baulastträger, z. B. Bundes-, Landes- und Kreisstraßen (Basisstraßennetz) durch.

2) „Hinweise zur Durchführung der gemeinsamen Unterhaltung der Bundes-, Landes- (Staats-) und Kreisstraßen und zur Abrechnung des Direkt- und Gemeinschaftsaufwandes“<sup>74</sup>  
(Hinweise)

Die Hinweise grenzen den **Direktaufwand** vom **Gemeinschaftsaufwand** ab und verdeutlichen den Berechnungsmodus für die Abrechnung des Gemeinschaftsaufwandes (siehe Abbildung B-9).



**Abbildung B-9: Abrechnung des gemeinsamen Betriebsdienstes auf Bundes-, Landes- und Kreisstraßen**

74 Bundesverkehrsministerium: Hinweise zur Durchführung der gemeinsamen Unterhaltung der Bundes-, Landes- (Staats-) und Kreisstraßen und zur Abrechnung des Direkt- und Gemeinschaftsaufwandes, ARS 25/1993 vom 21. Juli 1993.

## Straßenbetriebsdienst

Der Bundesrechnungshof stellte bei allen Straßenbauverwaltungen in mehr oder weniger erheblichem finanziellem Umfang Mängel in der Abrechnung der Ausgaben für den Betriebsdienst fest. Abrechnungsfehler resultierten aus:

- fehlerhaftem Zuordnen von **Verwaltungsausgaben**, die von den Ländern zu tragen sind, oder
- fehlerhaftem Anwenden der Abrechnungsvorschrift.

### 2.2.1 Direktaufwand

Zum Direktaufwand zählen Aufwendungen für den Betriebsdienst, die sich einem Straßenbulasträger eindeutig zuordnen lassen. Er ist daher von diesem unmittelbar zu übernehmen. Abrechnungsvorschriften im Basisstraßennetz geben dabei vor, welcher Direktaufwand vom Bund, den Ländern oder den Kreisen zu tragen ist.

Die Straßenbauverwaltungen ordneten wiederholt Geschäftsvorfälle dem Bund als Direktaufwand zu, obwohl die Geschäftsvorfälle

- von den Straßenbauverwaltungen selbst zu tragen waren,
- dem Verwaltungsvollzug des Betriebsdienstes dienten oder
- nicht ausschließlich die Bundesfernstraßen betrafen.

Damit verstießen die Straßenbauverwaltungen gegen die im Grundgesetz geregelte Lastentragung im Verhältnis zwischen Bund und Land.

#### **Bemerkungen 2015, Nr. 43**

Schadenersatzleistungen aus Unfällen mit Betriebsdienst-Fahrzeugen auf Bundesstraßen sind als Direktaufwand von den Ländern zu tragen. Eine Straßenbauverwaltung belastete den Bund mit Schadenersatzleistungen aus Unfällen mit Betriebsdienst-Fahrzeugen, statt diese dem Land zuzuordnen. Die zu Unrecht angelasteten Ausgaben von 400 000 Euro erstattete sie dem Bund.

#### **Bemerkungen 2011, Nr. 54**

Eine Straßenbauverwaltung kaufte für den Winterdienst auf Bundesfernstraßen und auf Landesstraßen Streustoffe, z. B. Streusalz. Obwohl die Straßenbauverwaltung darüber Buch führte, wie viele Streustoffe sie auf welchen Straßen verbrauchte, ließ sie den Bund deutlich mehr Streustoffe bezahlen, als sie auf den Bundesfernstraßen benötigte. Das Land zahlte daraufhin 1,9 Mio. Euro an den Bund zurück.

## 2.2.2 Lohnstundenschlüssel und abgerechneter Gemeinschaftsaufwand

Die Straßenbauverwaltungen organisieren den Betriebsdienst in eigener Verantwortung. Sofern sie für mehrere Baulastträger tätig sind, setzen sie ihre Mitarbeiter unabhängig von der Klassifizierung einer Straße auf allen Straßen ein.

Um zwischen den Baulastträgern abrechnen zu können, ermitteln sie jährlich einen so genannten Lohnstundenschlüssel. Sie berechnen dazu die Summe der Lohnstunden, die im Betriebsdienst beispielsweise auf den Bundes-, Landes- und Kreisstraßen anfielen. Zu dieser Summe setzen sie die jeweils unmittelbar auf den Bundes-, Landes- und Kreisstraßen geleisteten Lohnstunden ins Verhältnis. Daraus ergeben sich drei Anteile. Diese bilden die Grundlage, um sämtliche Aufwendungen für den Betriebsdienst im Basisstraßennetz, die sich nicht unmittelbar im Direktaufwand einem Straßenbaulastträger zuordnen lassen, jeweils anteilig dem Bund, dem Land und den Kreisen verursachergerecht zuzuordnen (so genannter Gemeinschaftsaufwand).

Das Bundesverkehrsministerium gibt in den Hinweisen vor, wie die Arbeitsstundennachweise zu führen sind, damit die Straßenbauverwaltungen den Lohnstundenschlüssel einheitlich ermitteln können. Dort ist auch detailliert geregelt, welche Lohnstunden dem Lohnstundenschlüssel zugrunde gelegt werden dürfen.<sup>75</sup>

### **Bemerkungen 2015, weitere Prüfungsergebnisse Nr. 5**

Eine Straßenbauverwaltung rechnete in ihren Lohnstundenschlüssel neben den unmittelbar im Basisstraßennetz geleisteten Lohnstunden auch solche für Verwaltungsleistungen ein. So führte das Betriebsdienstpersonal für die Verwaltung Kontrollen von Bäumen und Ingenieurbauwerken durch. Ferner nahm es Aufgaben der Bauüberwachung, Baubegleitplanung, Zustandserfassung sowie Bestandsdatenerfassung wahr und erbrachte Leistungen für andere Verwaltungen. Weiterhin berücksichtigte die Straßenbauverwaltung auch die Personal- und Sachausgaben für Verwaltungsleistungen im Gemeinschaftsaufwand. Dadurch erhöhte sich dieser. Gleichzeitig entlastete die Straßenbauverwaltung anteilig das Land von Verwaltungsausgaben, die ausschließlich von ihm zu tragen gewesen wären. Die Rückforderungen des Bundes summierten sich für die Jahre 2006 bis 2012 auf 4,8 Mio. Euro.

---

75 Nrn. 1.1 bis 1.6, S. 3 ff des ARS 25/1993.

## 2.3 Hochbauten an Straßen

Hochbauten an Bundesfernstraßen sind zum großen Teil Gebäude für Autobahn- und Straßenmeistereien. Grundlage für deren Planung ist die „Richtlinie für die Anlagen von **Meistereien**“ (RAM)<sup>76</sup>. Sie enthält Planungs- und Gestaltungsgrundsätze sowohl für den Neu- als auch für den Umbau bzw. die Erweiterung von Autobahn- und Straßenmeistereien. Die RAM behandelt die Anordnung der zu einer Meisterei gehörenden Gebäude, wie auch die innere Organisation und die konstruktiv-gestalterische Ausführung der einzelnen Baukörper.

Bei Hochbaumaßnahmen des Bundes haben die Bauverwaltungen der Länder die „Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes“ (RBBau)<sup>77</sup> anzuwenden. Die RBBau regelt für den Neu- und Umbau und für Erweiterungen von Hochbauprojekten beispielsweise das Antragsverfahren und das Führen der Bauaufsichtsakte sowie deren Aufbewahrung. So gibt sie ausführliche Hinweise zur Aktenführung und Struktur der Bauaufsichtsakten. Sie regelt die gesonderte und langfristige Aufbewahrung der Unterlagen bei den Baudienststellen, auch über die Veräußerung einer Liegenschaft bzw. Beseitigung eines Bauwerkes hinaus. Obwohl ihre Anwendung Vorteile besitzt, gilt die RBBau bislang nicht verbindlich für Autobahnmeistereien und für Straßenmeistereien. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, die RBBau auch für Hochbauten an Bundesfernstraßen einzuführen.

Wesentlicher Bestandteil von Straßenmeistereien sind Streustofflagerhallen. Als reine Funktionsbauwerke, die ausschließlich auf dem Gelände von Straßenmeistereien errichtet werden, stehen sie in Gewerbegebieten oder außerhalb der Ortslagen. Streustofflagerhallen sind nach den Vorgaben der RAM zu bauen. Je nach benötigter Lagerkapazität gelten bestimmte einheitliche Entwurfsgrundsätze.

---

76 Richtlinie für die Anlage von Meistereien (RAM) – Baukonzeption für Autobahn- und Straßenmeistereien, eingeführt vom Bundesverkehrsministerium mit ARS 11/2014 vom 18. November 2014.

77 Bundesbauministerium: Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau), aktuelle Ausgabe Juni 2017.

Bei vielen Neubauten von Meistereien planten die Straßenbauverwaltungen den Bau von Streustofflagerhallen. Dabei stellten die Straßenbauverwaltungen für jede neue Halle eine individuelle Ausführungsplanung, Statik und Prüfstatik auf. Sie begründeten ihr Vorgehen damit, dass gemäß den Richtlinien die besonderen klimatischen, regionalen, landschaftlichen, topographischen und städtebaulichen Rahmenbedingungen der jeweiligen Standorte zu berücksichtigen seien. Zudem wollten sie einen Beitrag zur Baukultur leisten. Sie nutzten nicht die Möglichkeit, die Hallen als Typenbauwerke zu planen und zu bauen.

Streustofflagerhallen werden in der Regel nicht an das Landschaftsbild prägenden oder städtebaulich herausragenden Standorten errichtet. Sie leisten nach Auffassung des Bundesrechnungshofes deshalb auch keinen entscheidenden Beitrag zur Baukultur.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, Streustofflagerhallen als Typenbauwerk nach einem Entwurf und mithilfe derselben Bauplanung zu errichten. So können die Hallen mehrfach in nahezu identischer Ausführung in den verschiedenen Straßenmeistereien wirtschaftlich gebaut werden. Dies schließt nicht aus, konstruktive Anforderungen aus z. B. regional unterschiedlichen Wind- und Schneelasten zu berücksichtigen. Der Vorteil des Typenbaus ist neben der Einsparung von Planungskosten und einer leichteren Bauüberwachung insbesondere die Kostenoptimierung bei der Bauausführung.

## 3 Erhaltung von Straßen und Ingenieurbauwerken

Neben dem Neubau und der Erweiterung gewinnt die Erhaltung des bestehenden Straßennetzes zunehmend eine herausragende Bedeutung. Angesichts des Verkehrswachstums, insbesondere des Lkw-Verkehrs, und des steigenden Alters der Straßeninfrastruktur wird der Finanzbedarf für die Erhaltung von Straßen in Zukunft immer größer. Gleiches gilt auch für die Ertüchtigung bestehender Straßenbrücken, d. h. für die systematische Erhöhung oder Wiederherstellung der Tragfähigkeit von Brücken zur Anpassung an aktuelle und künftige Verkehrsbelastungen durch Verstärkung oder ggf. Ersatzneubau.

### 3.1 Erhaltungsbegriff

Bei der baulichen Erhaltung wird im Gegensatz zur betrieblichen Erhaltung zwischen Maßnahmen der Unterhaltung, Instandsetzung und Erneuerung unterschieden<sup>78</sup> (vgl. auch Abschnitt B, Kapitel 2):

- Zur **Unterhaltung** gehören betriebliche Maßnahmen (Wartung) und bauliche Maßnahmen kleineren Umfangs (Instandhaltung). Sie wird in der Regel durch den Straßenbetriebsdienst abgedeckt.
- **Instandsetzungen** sind bauliche Maßnahmen größeren Umfangs, die
  - der Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands eines Bauwerks oder seiner Einzelteile dienen bzw.
  - auf oder an der Deckschicht einer Straßenbefestigung ausgeführt werden. Sie dienen der Verbesserung der Oberflächeneigenschaften oder der Substanzerhaltung.
- **Erneuerungen** bedeuten entweder
  - den Ersatz von ganzen Bauwerken oder Bauwerksteilen durch Abbruch und Neubau (vollständiger Ersatzneubau oder Teilersatz durch Überbauerneuerung) oder

---

78 Anweisung Straßeninformationsbank Segment Bauwerksdaten (ASB-ING), Siehe Seite 91 ff, Stand Oktober 2013, ARS Nr. 22/2013 sowie Ziffer 3 Nachrechnungsrichtlinie, Ausgabe Mai 2011 einschließlich Ziffer 3 des Konzepts des Bundesverkehrsministeriums zur Ertüchtigung von Straßenbrücken der Bundesfernstraßen vom 12. Mai 2014.



- eine Wiederherstellung einer Straßenbefestigung, sofern mehr als die Deckschicht betroffen ist. Dies kann durch Aufbringen neuer Schichten (Hocheinbau), durch Ersatz von Schichten (Tief-einbau) sowie in Kombination erfolgen. Erneuerungen verbessern den Substanzwert der jeweiligen Verkehrsanlage.

Auch Ertüchtigungen sind Maßnahmen der Erhaltung. Sie dienen zur Wiederherstellung bzw. Erhöhung der Tragfähigkeit eines Bauwerks oder einer Straße für aktuelle oder künftige Verkehrsbelastungen. Dies kann durch eigenständige Verstärkungen an Bauwerken, in Kombination mit Instandsetzungen oder als Bestandteil einer Erneuerung des Bauwerks realisiert werden. Verstärkungen an Straßenbefestigungen werden – soweit nötig – in einer Erneuerung mitberücksichtigt.

### 3.2 Erhaltungsbedarf

Bundesfernstraßen sind in einem den Verkehrsanforderungen genügenden Zustand zu erhalten. Gleiches gilt auch für die anderen klassifizierten Straßen.<sup>79</sup> Erhaltungsmaßnahmen sind rechtzeitig und in angemessenem Umfang einzuplanen und umzusetzen, damit die planmäßigen Nutzungsdauern<sup>80</sup> der Bestandteile<sup>81</sup> der Straßen mit wirtschaftlichem Mitteleinsatz auch erreicht werden können.

Die Investitionsstrategie zur Erhaltung der Bundesfernstraßen ist im BVWP der Bundesregierung und im auf Grundlage des BVWP vom Bundestag beschlossenen Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen enthalten (siehe Abschnitt A, Kapitel 1.3).<sup>82</sup> Zudem informiert die Bundesregierung mit dem Verkehrsinvestitionsbericht jährlich den Deutschen Bundestag über die geleisteten Erhaltungsinvestitionen für die Bundesfernstraßen und über die zurückliegende Entwicklung des Erhaltungszustands der Bundesfernstraßen.<sup>83</sup>

---

79 Für Bundesfernstraßen nach Maßgabe der §§ 3 und 5 FStrG. Für die anderen klassifizierten Straßen nach den jeweiligen Landesstraßengesetzen.

80 Anhaltswerte für die Nutzungsdauer siehe: Tabellen des Kapitel 4 der Anlage zu § 2 Abs. 1 Ablösungsbeträge-Berechnungsverordnung (ABBV) Anhänge 10 und 11 der Richtlinien für die Planung von Erhaltungsmaßnahmen an Straßenbefestigungen – Ausgabe 2001 (RPE-Stra 01) oder Ziffern 6 und 7 der Richtlinien für die Erhaltung des Korrosionsschutzes von Stahlbauten (RI-ERH-KOR).

81 Dies sind u. a. Straßenbefestigungen und Bauwerke, § 1 Abs. 4 FStrG.

82 Auf Grundlage des § 1 Abs.1 FStrAbG wird das Netz der Bundesfernstraßen nach dem Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen erhalten und ausgebaut.

83 Berichtspflicht auf Grundlage des § 7 FStrAbG.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seinen Prüfungen hinsichtlich des Mittelbedarfes für die Erhaltung der Bundesfernstraßen erhebliche Unterfinanzierungen fest. Die Unterfinanzierung verursacht eine Verschlechterung des Zustandsniveaus der Bundesfernstraßen und hat einen erhöhten Finanzmittelbedarf in den Folgejahren zur Konsequenz.<sup>84</sup>

Die Unterfinanzierung der Erhaltung und die steigende Güterverkehrsbelastung, besonders durch erlaubnispflichtige Schwertransporte, führten in den vergangenen Jahren zu einer fortschreitenden Verschlechterung des Zustands der Bundesfernstraßen. Offensichtlich wird dies bei Brücken. Im Jahr 2011 wies fast jede zweite Brücke nur noch einen ausreichenden bis ungenügenden Zustand auf. In der Vergangenheit beschränkten die Straßenbauverwaltungen die Erhaltung an Bundesfernstraßen überwiegend auf oberflächenverbessernde und damit nur kurzzeitig wirksame Maßnahmen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, Erhaltungsmaßnahmen im gebotenen Umfang durchzuführen, um die planmäßige Nutzungsdauer der Bundesfernstraßen zu erreichen. Grundsätzlich sollten sich die im Haushalt zu veranschlagenden Erhaltungsmittel am Erhaltungsbedarf orientieren. Dabei ist zusätzlich die Baupreisentwicklung zu berücksichtigen. Zudem sollte der Erhaltungsbedarf in kürzeren Abständen als bisher untersucht werden, da sich das technische Regelwerk, die tatsächliche Verkehrsbelastung und die Zustände der Straßen als maßgebliche Einflussgrößen kontinuierlich ändern. Hierzu hat das Bundesverkehrsministerium seine Erhaltungsbedarfsprognose zu überprüfen.

### 3.3 Zustandserfassung und -bewertung

Die Straßen haben allen Anforderungen der Sicherheit und Ordnung (Sicherheitsvorschriften) zu genügen.<sup>85</sup> Die Träger der Straßenbaulast haben für die Sicherheit und Ordnung der Straßen und Bauwerke einzustehen.

Um einen Überblick über die Einhaltung der Sicherheitsvorschriften zu erhalten, lässt der Bund für die Bundesfernstraßen regelmäßig Informationen über die Zustände der Straßen und Bauwerke erfassen und bewerten.

---

84 Weitere Informationen im Bericht des Bundesrechnungshofes zur Erhaltungsbedarfsprognose im Bundesfernstraßenbau vom 22. Mai 2015: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/beratungsberichte/2015-bericht-erhaltungsbedarfsprognose-im-bundesfernstrassenbau>.

85 § 4 FStrG.

Der Zustand der Straßen wird mit dem Verfahren der Zustandserfassung und -bewertung der Fahrbahnoberfläche (ZEB) alle vier Jahre durch spezielle Messfahrzeuge erfasst.<sup>86</sup> Die erfassten Zustandsdaten werden den jeweiligen Streckenabschnitten zugeordnet und dann in verschiedenartige Zustandswerte – u. a. Ebenheit, Griffigkeit – überführt.

Aus den einzelnen Zustandswerten wird nach einem festgelegten Verfahren der Gesamtwert für den jeweiligen Streckenabschnitt mit Noten zwischen 1,0 bis 5,0 (sehr gut bis sehr schlecht) errechnet. Der Gesamtwert gibt auch erste Hinweise auf tieferliegende Schäden der Fahrbahnbefestigung.

In Abhängigkeit von der Note sind unterschiedliche Maßnahmen notwendig:

- Ab der Note 3,5 – dem Warnwert – sind genauere Analysen der Ursachen der Zustandsverschlechterung geboten und notwendige Maßnahmen zu planen.
- Bei Erreichen der Note 4,5 – dem Schwellenwert – sind in der Regel verkehrsbeschränkende und/oder bauliche Maßnahmen einzuleiten.<sup>87</sup>

Im Jahr 2014 lag der Anteil der Fahrbahnoberflächen mit Substanzwert-Noten über dem Warnwert für Bundesautobahnen bei 17,5 %, für Bundesstraßen bei 33,9 %. Der Anteil der Fahrbahnoberflächen mit Substanzwert-Noten über dem Schwellenwert lag für Bundesautobahnen bei 10,1 %, für Bundesstraßen bei 18,6 %. Auf Bundesautobahnen hat sich der Zustand in den letzten Jahren zunehmend verschlechtert. Die Ergebnisse zeigen, dass Nachholbedarf in Form von substanzielleren Erhaltungsmaßnahmen insbesondere für den Bereich der Bundesstraßen besteht.<sup>88</sup>

Der Zustand der Bauwerke – d. h. der Brücken und anderer Ingenieurbauwerke – wird mit Hilfe des IT-Programms „Straßeninformationsbank-Bauwerke“ (SIB-Bauwerke) alle drei Jahre durch **Bauwerksprüfungen** erfasst.<sup>89</sup> Dabei unterscheidet man Hauptprüfungen und Einfache Prüfungen. Die Bauwerke müssen handnah geprüft werden.

---

86 weitere Informationen: <http://www.bmvi.de/goto?id=289112>, abgerufen 21. August 2017.

87 Anhang 1 der RPE-Stra 01.

88 Verkehrsinvestitionsbericht der Bundesregierung für das Berichtsjahr 2014: <https://www.bmvi.de/goto?id=235898>, abgerufen 21. August 2017.

89 Richtlinie zur einheitlichen Erfassung Bewertung, Aufzeichnung und Auswertung von Ergebnissen der Bauwerksprüfungen nach DIN 1076 – Ausgabe 2017 (RI-EBW-PRÜF-2017), eingeführt vom Bundesverkehrsministerium mit ARS 06/2017 vom 9. März 2017: alle drei Jahre im Wechsel „Einfache Prüfung“ und „Hauptprüfung“.

## Erhaltung von Straßen und Ingenieurbauwerken

Die erfassten Einzelschadensbewertungen werden in einem festgelegten Verfahren in eine Zustandsnote zwischen 1 und 4 für das jeweilige Bauwerk überführt. In Abhängigkeit von der Zustandsnote des Bauwerks sind unterschiedliche Erhaltungsmaßnahmen notwendig (siehe Abbildung B-10). Die Maßnahmen unterscheiden sich in ihrer Art und Dringlichkeit voneinander.

Bauwerkszustand		Notwendige Erhaltungsmaßnahmen
Notenbereich	Beschreibung	
1,0 – 1,4	sehr gut	laufende Unterhaltung
1,5 – 1,9	gut	laufende Unterhaltung
2,0 – 2,4	befriedigend	mittelfristige Instandsetzung
2,5 – 2,9	ausreichend	kurzfristige Instandsetzung
3,0 – 3,4	nicht ausreichend	umgehende Instandsetzung
3,5 – 4,0	ungenügend	umgehende Instandsetzung bzw. Erneuerung

**Abbildung B-10: Abhängigkeit der Erhaltungsmaßnahmen von Bauwerkszustand**

Eine Straßenbauverwaltung kam ihrer Pflicht zur Bauwerksprüfung nur unzureichend nach. Sie führte die erforderlichen Hauptprüfungen bei der Hälfte der Stützbauwerke und bei drei Viertel der Lärmschutzbauwerke nicht durch.

Bei einer anderen Straßenbauverwaltung führte Bewuchs bei vielen Bauwerken an Bundesfernstraßen zu Problemen bei der Bauwerksprüfung. Oft schränkte er die Zugänglichkeit und Sicht ein, sodass die vorgeschriebene handnahe Bauwerksprüfung nur an exemplarischen Stellen möglich war. Mehrfach setzte Bewuchs die Dauerhaftigkeit von Bauwerken herab.

Eine weitere Straßenbauverwaltung führte bis 2012 bei über 350 Bauwerken an Bundesfernstraßen keine Erhaltungsmaßnahmen durch, obwohl diese Bauwerke mindestens seit 2009 Zustandsnoten von 2,5 und schlechter aufwiesen. Diese Benotung bedeutet, dass die Brücken sich in einem nur noch ausreichenden, nicht ausreichenden oder gar schlechten Zustand befanden und daher kurzfristige oder umgehende Erhaltungsmaßnahmen nötig gewesen wären.

Das Regelwerk zur Durchführung von Bauwerksprüfungen ist unbedingt zu beachten. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass mögliche Mängel und Schäden bei vielen Bauwerken nicht rechtzeitig entdeckt werden. Werden notwendige Maßnahmen zu spät oder überhaupt nicht ergriffen, kann dies zu Schadensvergrößerungen sowie Verkehrssicherheitseinbußen führen. Auch eine wirtschaftliche Erhaltung der Bauwerke sowie eine effiziente Erhaltungsplanung sind dann nicht möglich.

Starkem oder die Bauwerke schädigenden Bewuchs ist rechtzeitig und in angemessenem Umfang entgegenzuwirken. Die Ausweitung unentdeckter Mängel und Schäden sowie die Entstehung von Schäden durch Bewuchs verursachen vermeidbare Erhaltungskosten.

### 3.4 Nachrechnung von Brücken

Die **Straßenbrücken** sind für die Mobilität und damit für wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung in Deutschland von besonderer Bedeutung. Sie sind bei Nutzungsausfall die kritischen Punkte im Straßennetz. Dies machte im Jahr 2012 der Schadensfall der Rheinbrücke Leverkusen an der Bundesautobahn A 1, einer der wichtigsten Verbindungen im Bundesfernstraßennetz, drastisch deutlich. Fehlende Ausweichrouten auf Bundesfernstraßen können zu erheblichen Störungen im nachgeordneten Netz führen.<sup>90</sup>

Der Großteil der Brücken an Bundesfernstraßen wurde in den 1960er bis 1980er Jahren errichtet. Diese Brücken wurden nach einem inzwischen überholten Normenstand geplant und gebaut. Infolge der langen Nutzungsdauer sowie des gestiegenen Schwerverkehrsaufkommens – insbesondere des erlaubnispflichtigen Schwerverkehrs<sup>91</sup> – sind bei diesen Brücken verstärkt Abnutzungserscheinungen und Schäden entstanden.

Seit dem Jahr 2011 lässt das Bundesverkehrsministerium daher die vorhandenen Tragfähigkeiten, Besonderheiten der Konstruktion und die Ergebnisse der Bauwerksprüfung älterer Brücken bundesweit ein-

---

90 Ziff. 2.4 des Berichts des Bundesverkehrsministeriums „Strategie zur Ertüchtigung der Straßenbrücken im Bestand der Bundesfernstraßen“ an den Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages vom 22. Mai 2013: <http://www.bmvi.de/goto?id=235916>, abgerufen am 21. August 2017.

91 Fahrzeuge, die zulässige Maße und/oder Lasten überschreiten, bedürfen gemäß Straßenverkehrsordnung (StVO) § 29 Abs. 3 i. V. m. § 34 und 70 Straßenverkehrs-Zulassungsordnung (StVZO) einer „Erlaubnis“ und/oder einer „Ausnahmegenehmigung“ gemäß § 46 Abs. 1 Nr. 5 StVO.

heitlich analysieren und bewerten (**Nachrechnung**).<sup>92</sup> Dabei sind folgende Aspekte zu analysieren:

- die vorhandenen Tragfähigkeiten,
- die Besonderheiten der Konstruktion und
- die Ergebnisse der Bauwerksprüfung.

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie die Straßenbauverwaltungen ihren Verpflichtungen aus der Nachrechnungsrichtlinie nachkommen. Er stellte dabei fest, dass die Nachrechnungsrichtlinie den Straßenbauverwaltungen Spielräume bei der Wahl der Ertüchtigungsvariante eröffnet. So können die Straßenbauverwaltungen die tatsächlichen Reserven eines Tragwerks und seiner Baustoffe unterschiedlich stark ausnutzen. Je nach gewähltem Berechnungsverfahren bzw. gewählter Nachweismethode kann der Bund so Ausgaben für bauliche Ertüchtigungen an bestehenden Brücken einsparen.

Eine Straßenbauverwaltung nutzte lediglich diejenigen Spielräume der Nachrechnungsrichtlinie, die mit geringem eigenen Aufwand und Kosten verbunden waren. Der Bundesrechnungshof schloss nicht aus, dass dieses Vorgehen zu unnötigen und für den Bund teuren baulichen Ertüchtigungen bis hin zu Ersatzneubauten führen kann. Eine andere Straßenbauverwaltung nutzte demgegenüber die zur Verfügung stehenden Spielräume mit hohem eigenem Aufwand aus. Im Ergebnis waren einfache Instandsetzungen ausreichend und aufwändige Ersatzneubauten wurden vermieden. Mit den einfachen Instandsetzungen an sechs Brücken könnte der Bund gegenüber Ersatzneubauten 20 Mio. Euro einsparen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Spielräume der Nachrechnungsrichtlinie besser auszunutzen. Zudem sollten die Straßenbauverwaltungen Kompetenzzentren für die Nachrechnung ihrer Brücken aufbauen.

Das Ergebnis der Nachrechnung zeigt, ob ein Bauwerk ertüchtigt werden muss, um die angestrebte Tragfähigkeit (Ziellastniveau) zu erreichen, oder ob bereits die vorhandene Tragfähigkeit an das Ziellastniveau heranreicht. Ist die Ertüchtigung eines Bauwerks notwendig, so hängt es von der jeweiligen technischen Machbarkeit und Wirtschaftlichkeit ab, ob das Bauwerk durch eine einfache Verstärkung, durch eine Verstärkung in Kombination mit einer Instandsetzung oder durch Ver-

---

92 Richtlinie für die Nachrechnung von Straßenbrücken im Bestand (Nachrechnungsrichtlinie) und 1. Ergänzung: [http://www.bast.de/DE/Ingenieurbau/Publikationen/Regelwerke/Entwurf/Nachrechnungsrichtlinie-Ausgabe-5\\_2011.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.bast.de/DE/Ingenieurbau/Publikationen/Regelwerke/Entwurf/Nachrechnungsrichtlinie-Ausgabe-5_2011.pdf?__blob=publicationFile&v=1), abgerufen am 21. August 2017.

stärkung als Vorabmaßnahmen einer kostenintensiven Erneuerung – d. h. Ersatz bzw. Teilersatz des Bauwerks – ertüchtigt wird.

Vor der Nachrechnung ist dafür die angestrebte Tragfähigkeit unter Berücksichtigung der netzbezogenen Bedeutung des jeweiligen Bauwerks – insbesondere für den **Schwerverkehr** – festzulegen. Als netzbezogen bedeutend gelten hierbei insbesondere Schwerverkehrskorridore, die zugleich Haupttrouten des erlaubnispflichtigen Schwerverkehrs darstellen sowie deren **Bedarfsumleitungsstrecken** und Ausweichrouten.

Straßenbrücken haben eine besondere Bedeutung. Angesichts des unzureichenden Erhaltungszustandes der Brücken im Bundesfernstraßennetz kann nicht ausgeschlossen werden, dass es dort künftig häufiger zu Engpässen durch Streckensperrungen kommt. Schon heute gibt es viele Brücken, die nur noch verkehrlich eingeschränkt genutzt werden können, z. B. die Leverkusener Rheinbrücke in Nordrhein-Westfalen oder die niedersächsischen Brücken bei Gifhorn und in Hannover. Auch in Bayern sind mehrere Brücken in ihrer Nutzung eingeschränkt, z. B. im Zuge der A 7 und im Zuge weiterer Bundesstraßen bei Würzburg, Passau und Schweinfurt.

#### **Bemerkungen 2016, Nr. 42**

Das Bundesverkehrsministerium weiß nicht, welche Routen durch Schwerverkehr besonders belastet sind. Es hat bislang versäumt, sich einen Überblick über die Zahl der erlaubnispflichtigen Schwertransporte, ihre Gesamtgewichte, Achslasten und Fahrstrecken zu verschaffen. Obwohl es mit den Ländern anders vereinbart ist, melden diese ihm die erlaubten Schwertransporte auf Bundesfernstraßen nicht. Das Bundesverkehrsministerium kann den Ländern in der Folge nicht gezielt die notwendigen Haushaltsmittel bereitstellen, um insbesondere überlastete Brücken zu sanieren.

Der Deutsche Bundestag hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes das Bundesverkehrsministerium aufgefordert, die Länder anzuhalten, die Daten zu erlaubnispflichtigen Schwertransporten über ein noch zu entwickelndes IT-System einheitlich zu erfassen und ihm zu melden. So kann das Bundesverkehrsministerium die Haupttrouten der erlaubnispflichtigen Schwertransporte identifizieren, seine Erhaltungsbedarfsprognosen darauf abstimmen sowie die notwendigen Erhaltungsmaßnahmen in seinen Haushaltsplanungen berücksichtigen.

Der Bund schätzte im Jahr 2015 das finanzielle Gesamtvolumen zur Ertüchtigung des Brückenbestandes an Bundesfernstraßen auf 16,3 Mrd. Euro.<sup>93</sup> Das bedeutet, dass der Bund – zusätzlich zu der

---

93 BAST: Nachrechnung und Ertüchtigung des Brückenbestandes der Bundesfernstraßen – Auswertung der Statusberichte der Länder 10/2015, März 2015.

regelmäßigen Bauwerkserhaltung – im Durchschnitt 650 Mio. Euro pro Jahr für die Brückenertüchtigung aufbringen müsste, wenn er für die Ertüchtigung des Brückenbestandes einen Zeithorizont von 25 Jahren zugrunde legt.

### 3.5 Wirtschaftlichkeit von Brückenertüchtigungen

Für die wirtschaftliche Beurteilung von Erhaltungsmaßnahmen bei **Straßenbrücken** hat das Bundesverkehrsministerium die Richtlinie zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Rahmen von Instandsetzungs-/Erneuerungsmaßnahmen bei Straßenbrücken (RI-WI-BRÜ) eingeführt.<sup>94</sup> Zu den Erhaltungsmaßnahmen gehören die Unterhaltung, die Instandsetzung und die Erneuerung. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind durchzuführen bei Erhaltungsmaßnahmen

- mit einem Auftragsvolumen von mehr als 3 Mio. Euro oder
- deren Auftragsvolumen 50 % der reinen Baukosten des Bauwerks übersteigt.

Gemäß der RI-WI-BRÜ sind verschiedene Erhaltungsvarianten hinsichtlich des Ziels einer langjährigen und wirtschaftlichen Bereitstellung einer nutzeroptimierten Verkehrsinfrastruktur zu bewerten. Hierbei wird die zu erwartende Nutzungsdauer der bestehenden Straßenbrücke und der im Betrachtungszeitraum zusätzlich anfallenden Erhaltungsausgaben einschließlich eines etwaigen Ersatzbauwerks (Ersatz(neu)bau = Abbruch + Neubau) einbezogen. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dient als Entscheidungshilfe bei

- der Abwägung der Entscheidung: Instandsetzung oder Ersatzneubau,
- der Abwägung verschiedener Varianten der Instandsetzung sowie bei
- der Abwägung verschiedener Varianten des Ersatzneubaus, die sich z. B. durch das Bauverfahren und die Bauweise unterscheiden.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist ein Bewertungsinstrument zur Identifizierung der Variante mit den geringsten Gesamtkosten. Sie stellt damit eine Entscheidungshilfe bei der Planung von Erhaltungsmaßnahmen dar. Wird auf die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verzichtet, so ist dieses Vorgehen zu begründen und zu erläutern.

---

94 Bundesverkehrsministerium: Richtlinie zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Rahmen von Instandsetzungs-/Erneuerungsmaßnahmen bei Straßenbrücken (RI-WI-BRÜ), eingeführt mit ARS 22/2004 vom 22. September 2004; aktuelle Ausgabe 2007.



Eine Straßenbauverwaltung ließ bei einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die verschiedenen Varianten eines Ersatzneubaus die künftigen Kosten der Erhaltung unberücksichtigt. Ein Vergleich der Gesamtkosten für die verschiedenen Varianten des Ersatzneubaus war ihr somit nicht möglich.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, bei Ersatzneubauten von Brücken die erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unter Berücksichtigung der RI-WI-BRÜ richtlinienkonform durchzuführen. Im Übrigen verweist der Bundesrechnungshof auf das grundsätzliche Erfordernis gemäß § 7 BHO, bei finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

### 3.6 Management der Erhaltung

Für das Management der Erhaltung der Bundesfernstraßen werden zwei IT-Systeme verwendet:

- Das Bauwerk-Management-System (BMS) für die Bauwerke an Bundesfernstraßen verknüpft die in SIB-Bauwerke<sup>95</sup> verwalteten Konstruktions- und Zustandsdaten von Ingenieurbauwerken mit Verkehrsdaten, Verhaltensmodellen zur Bauteilalterung und Kostenkatalogdaten.
- Das Pavement-Management-System (PMS) für die Straßenbefestigungen an Bundesfernstraßen verknüpft die Zustandsdaten nach ZEB mit Daten des Fahrbahnaufbaus einschließlich des Alters und der Dicke von Belagsschichten zurückliegender Erhaltungsmaßnahmen sowie Verkehrs- und Kostendaten.

Die Managementsysteme BMS und PMS sollen als Hilfsmittel für das bundeseinheitliche Aufstellen von Erhaltungsprogrammen dienen. Zudem sollen sie dem Bundesverkehrsministerium als Überwachungs- und Steuerungsinstrumente für eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Erhaltung des Bundesfernstraßennetzes zur Verfügung stehen. Die Managementsysteme sollen Entscheidungen über Umfang, Dringlichkeiten und bereitzustellende Finanzmittel für anstehende Erhaltungsmaßnahmen ermöglichen, indem sie die Wirkung unterschiedlicher Erhaltungsstrategien auf die wahrscheinlichen Zustandsentwicklungen – anhand bekannter Verhaltenskurven – abschätzen. Für die konkret

---

95 Das Programmsystem SIB-BAUWERKE ist eine Entwicklung der Straßenbauverwaltungen von Bund und Ländern, die die Eigentümer dieses IT-Produktes sind. Die fachtechnische Betreuung erfolgt durch die Bund/Länder-Dienstbesprechung „IT-Koordinierung im Straßenwesen“, Fachgruppe „Bauwerke“.

## Erhaltung von Straßen und Ingenieurbauwerken

anstehende Erhaltungsmaßnahme ist zudem der tatsächliche aktuelle Zustand einschließlich ergänzender objektspezifischer Untersuchungen zu berücksichtigen.

Das BMS war im Jahr 2016 nach mehr als 19 Jahren Entwicklungszeit noch nicht mit allen geplanten Programm-Modulen einsatzbereit. Der Bundesrechnungshof stellte zudem fest, dass die beiden rechnergestützten Systeme BMS und PMS nicht miteinander verbunden waren. Das Bundesverkehrsministerium lässt die Erhaltungsprogramme für Straßenbefestigungen, Bauwerke und sonstige Anlagenteile von Bundesfernstraßen (Koordinierte Erhaltungsprogramme) bisher in Form von Listen und Karten (Streckenbänder) aufstellen.<sup>96</sup> Im Jahr 2016 schrieb das Bundesverkehrsministerium die Vorgaben zur Aufstellung der Erhaltungsprogramme fort und hob die alten Vorgaben auf.<sup>97</sup> Hierbei verzichtet es künftig auf die Übermittlung von Streckenbändern. Die ausgefüllten Formblätter sind dem Bundesverkehrsministerium einmal jährlich vorzulegen und Grundlage für die Haushalts- und Finanzierungsbesprechungen.

Eine Straßenbauverwaltung plante Erhaltungsmaßnahmen an der Fahrbahnbefestigung einer sechsstreifigen Bundesautobahn auf der gesamten Fahrbahnbreite. Sie folgte damit ihrer langfristig festgelegten Erhaltungsstrategie und ließ den tatsächlichen Zustand der einzelnen Fahrstreifen unberücksichtigt. Aufgrund des Zustands reichten jedoch Erhaltungsmaßnahmen an den jeweils äußeren Fahrstreifen (Schwerverkehrsfahrstreifen) aus.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, Erhaltungsmaßnahmen auf den tatsächlich notwendigen Umfang einzuschränken und die Erhaltungsstrategie am tatsächlichen Zustand orientiert neu auszurichten. Der Bundesrechnungshof hält zudem das BMS einschließlich seiner geplanten Anwendungsrichtlinie (RPE-ING)<sup>98</sup> für ein wichtiges und unverzichtbares Planungs-, Steuerungs- und Kontrollinstrument.

---

96 FGSV: Richtlinien für die Planung von Erhaltungsmaßnahmen an Straßenbefestigungen (RPE-Stra 01), eingeführt vom Bundesverkehrsministerium mit ARS Nr. 31/2001 vom 14. September 2001.

97 ARS Nr. 22/2016 vom 9. September 2016: „Erhaltung der Bundesfernstraßen, Aufstellung der Erhaltungsprogramme bzw. Meldung der Ist-Ausgaben für Fahrbahnbefestigungen und Ingenieurbauwerke von Bundesfernstraßen“.

98 Richtlinie zur Planung von Erhaltungsmaßnahmen an Ingenieurbauwerken (RPE-ING) – Entwurf, Stand Juni 2005.



# Abschnitt C

## Vergabe, Ausführung und Abrechnung

### 1 Ausschreiben und Vergeben von Bauleistungen

#### 1.1 Pflicht zur Anwendung des öffentlichen Vergaberechts

Bei der öffentlichen Auftragsvergabe ist gemäß dem Haushaltsgrundsatzgesetz (HGrG)<sup>99</sup> und der Bundeshaushaltsordnung (BHO)<sup>100</sup> der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.<sup>101</sup> Danach sind die von der öffentlichen Hand zu beschaffenden Leistungen zu einem angemessenen Preis und nach einheitlichen Richtlinien zu beschaffen.<sup>102</sup>

Das Vergaberecht konkretisiert den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit insbesondere mit folgenden Vorgaben<sup>103</sup>:

- Das Vorhaben muss Ausschreibungsreife (Vergabereife) erlangt haben,
- die Leistungen sind eindeutig, erschöpfend und neutral zu beschreiben,
- die Gesamtleistung ist grundsätzlich in Lose zu teilen,

---

99 Haushaltsgrundsatzgesetz vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122).

100 Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122).

101 Siehe § 6 HGrG und § 7 BHO.

102 Siehe § 30 HGrG und § 55 BHO.

103 Siehe Rahm/Stapel-Schulz in Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Luchterhand, § 55 BHO, Rn. 24 ff.

- es muss die möglichst wettbewerbsintensivste Vergabeverfahrensart gewählt werden,
- unnötige Eignungsvoraussetzungen und Zuschlagskriterien sind zu vermeiden,
- Nebenangebote sind zuzulassen, wenn dies für den Leistungserfolg zweckmäßig ist,
- der Auftraggeber hat ausreichende Bewerbungs-, Angebots- und Bindefristen zu gewähren und
- der Zuschlag ist auf das wirtschaftlichste Angebot zu erteilen.

Die Missachtung des Vergaberechts indiziert die Unwirtschaftlichkeit der Vorhaben.<sup>104</sup> Den öffentlichen Auftraggebern ist es daher verbindlich vorgeschrieben, das geltende Vergaberecht mit seinen **Vergabevorschriften** anzuwenden. Dazu zählen insbesondere

- das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB, EU-weit)<sup>105</sup>,
- die Vergabeverordnung (VgV, EU-weit)<sup>106</sup>,
- die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A; Abschnitt 1: Basisparagrafen national; Abschnitt 2: EU-Vergabebestimmungen EU-weit)<sup>107</sup> und
- die Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (UVgO, national)<sup>108</sup>.

---

104 Verwaltungsgericht (VG) Augsburg vom 23. Februar 2016, 3 K 15.1070; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (BayVGh) vom 5. August 2010, 4B08.2968.

105 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 27. August 2017 (BGBl. I S. 3295).

106 Vergabeverordnung vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745).

107 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A, Fassung 2016, Bekanntmachung vom 1. Juli 2016 (BAnz AT 01.07.2016 B4):  
Abschnitt 1 Basisparagrafen (VOB/A, §§ 1–23),  
Abschnitt 2 Vergabebestimmungen im Anwendungsbereich der Richtlinie 2014/24/EU (VOB/A-EU, §§ 1 EU – 23 EU),  
Abschnitt 3 Vergabebestimmungen im Anwendungsbereich der Richtlinie 2009/81/EG (VOB/A-VS, §§ 1 VS – 22 VS).

108 Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenvergabeordnung – UVgO), Ausgabe 2017, Bekanntmachung vom 2. Februar 2017 (BAnz AT 07.02.2017 B1). Die UVgO ist seit dem 2. September 2017 in Kraft. Sie ersetzt die VOL/A – 1. Abschnitt.

## Ausschreiben und Vergaben von Bauleistungen

Das Vergabeverfahrensrecht ist horizontal zweigeteilt durch die europarechtlich vorgegebenen EU-Schwellenwerte<sup>109</sup> in nationale und EU-weit durchzuführende Vergabeverfahren:

- Bleibt die geschätzte Auftragssumme<sup>110</sup> (ohne Umsatzsteuer) unterhalb der EU-Schwellenwerte gelten die nationalen Vergaberegeln.<sup>111</sup>
- Beim Erreichen und oberhalb der EU-Schwellenwerte gelten die zur Umsetzung der europäischen Richtlinien als sogenanntes nationales EU-Vergaberecht erlassenen Gesetzesbestimmungen.<sup>112</sup>

Die EU-Schwellenwerte werden fortlaufend von der EU-Kommission angepasst. Der EU-Schwellenwert für Bauaufträge beträgt derzeit 5,5485 Mio. Euro.<sup>113</sup>

Für den Straßenbau sind vor allem die Regelwerke VOB/A und das Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau (HVA B-StB)<sup>114</sup> die wesentlichen Instrumente zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der eingesetzten Haushaltsmittel. Sie sorgen zudem für einen funktionierenden Wettbewerb. Die Bedeutung des funktionierenden Wettbewerbs wird auch darin deutlich, dass mit den Europäischen Richtlinien bei EU-weiten Vergabeverfahren die Chancengleichheit von Unternehmen im Europäischen Binnenmarkt beim Zugang zu öffentlichen Aufträgen unabhängig von der nationalen Herkunft gesichert werden soll.

Das GWB räumt dem Bieter bei der EU-weiten Vergabe öffentlicher Aufträge oberhalb der EU-Schwellenwerte ein subjektives Recht auf Beachtung der Vergabevorschriften ein. Bei der Verletzung von Vergabevorschriften, die dem Schutz der Bieterinteressen dienen, kann der Bieter Rechtsschutz über ein Nachprüfungsverfahren geltend machen. Der Rechtsschutz verleiht dem Wettbewerbsaspekt bei öffentlichen Bauaufträgen ein erhebliches Gewicht.

---

109 § 106 GWB.

110 § 3 VgV.

111 Es gelten § 55 BHO sowie die dazu erlassenen Richtlinien VOB/A Abschnitt 1 sowie die UVgO.

112 Es gelten Teil 4 des GWB, VgV und für die Vergabe von Bauleistungen VOB/A, Abschnitte 2 (VOB/A-EU) und 3 (VOB/A-VS).

113 Gültig ab 1. Januar 2018.

114 Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau (HVA B-StB), eingeführt vom Bundesverkehrsministerium mit ARS 7/2016 vom 12. April 2016. Das HVA B-StB wurde vom Bundesverkehrsministerium und den Straßenbauverwaltungen der Länder erarbeitet.

## 1.2 Wettbewerbsintensität der Vergabeverfahrensarten

Der Auftraggeber ist in der Wahl der Vergabeverfahrensart grundsätzlich nicht frei. Er muss die Verfahrensart wählen, die nach den bestehenden Regelungen den größtmöglichen Wettbewerb gestattet.<sup>115</sup> Die Organisation größtmöglichen Wettbewerbs

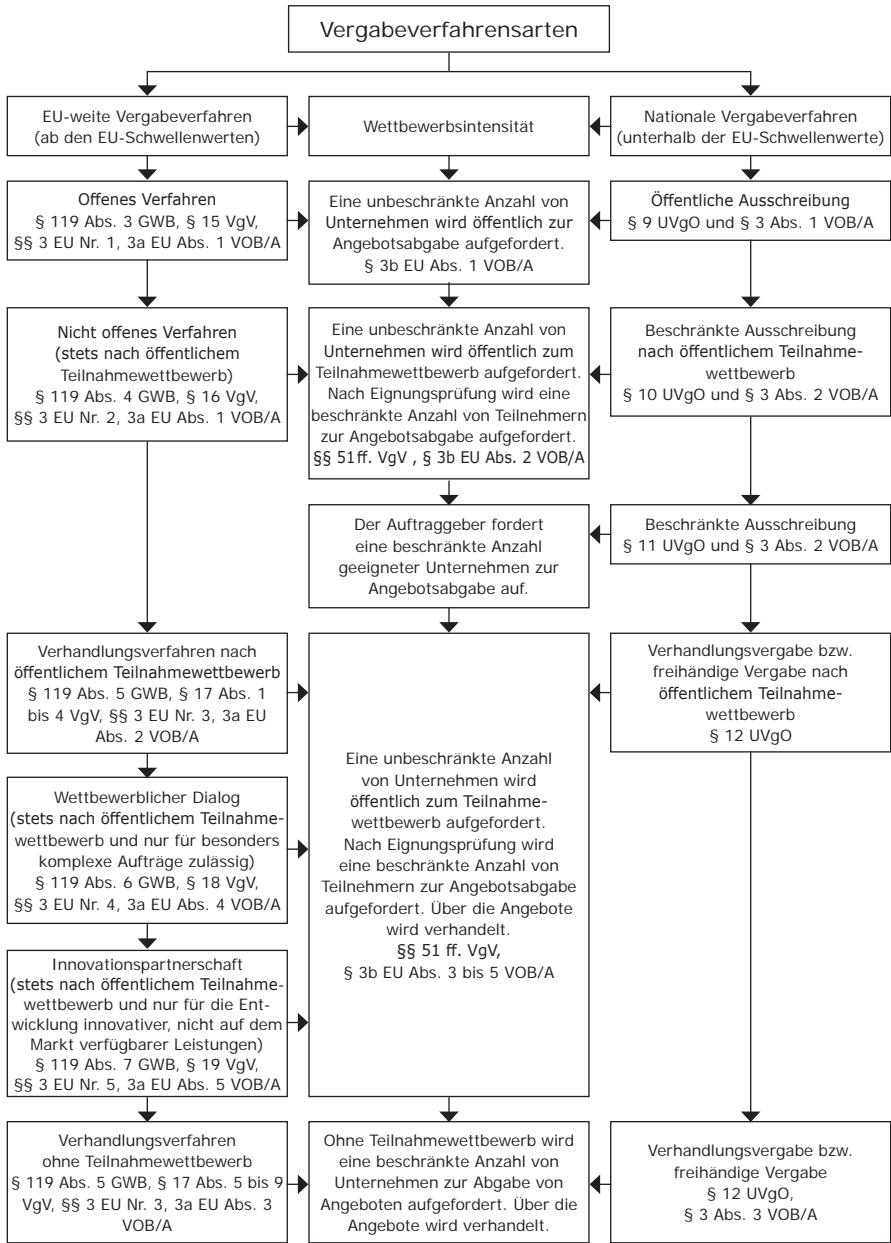
- gewährleistet die breite Beteiligung der Wirtschaft an der Versorgung der öffentlichen Hand,
- sorgt für einen sparsamen, effizienten und effektiven Einsatz von öffentlichen Mitteln und
- dient der Vermeidung von Korruption.

Das nachfolgende Schaubild zeigt die mit der jeweiligen Vergabeverfahrensart verbundene Wettbewerbsintensität sowohl für EU-weite Vergabeverfahren (oberhalb der EU-Schwellenwerte) als auch für nationale Vergabeverfahren (unterhalb der EU-Schwellenwerte).

---

115 Begründung zu § 97 Abs. 1 im Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts vom 8. Oktober 2015, Bundestags-Drucksache 18/6281.

# Ausschreiben und Vergeben von Bauleistungen



**Abbildung C-1: Wettbewerbsintensität der Vergabeverfahrensarten<sup>116</sup>**

116 Siehe Rahm/Stapel-Schulz in Engels/Eibelshäuser: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Luchterhand, § 55 BHO.



### 1.3 Gleichstellung der wettbewerbsintensivsten Vergabeverfahrensarten

Mit der Vergaberechtsreform im Jahr 2016 hat es der Gesetzgeber Auftraggebern für **EU-weite Vergaben oberhalb der EU-Schwellenwerte** gestattet, sich frei zwischen dem offenen Verfahren und dem nicht offenen Verfahren (stets nach öffentlichem Teilnahmewettbewerb) zu entscheiden.<sup>117</sup> Für den Bereich der Bauleistungen ist diese Änderung des Vergaberechts in der VOB/A Abschnitt 2 in der Fassung 2016 (VOB/A-EU) nachvollzogen worden.<sup>118</sup>

Gleichwohl hat das Bundesverkehrsministerium in seinem Rundschreiben zur Einführung des HVA B-StB, Ausgabe 2016, den Straßenbauverwaltungen für den Bereich des Bundesfernstraßenbaus empfohlen, dass „trotz der Gleichstellung von offenen und nicht offenen Vergabeverfahren ... in der Regel das offene Verfahren anzuwenden ist.“<sup>119</sup>

Im Jahr 2017 ist der Gesetzgeber mit der Änderung der BHO auch für **nationale Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte** der Oberschwellenregelung gefolgt und hat die grundsätzliche Wahlfreiheit zwischen Öffentlicher Ausschreibung und Beschränkter Ausschreibung (nach öffentlichem Teilnahmewettbewerb) eingeführt.<sup>120</sup> Zuvor galt grundsätzlich das Gebot der öffentlichen Ausschreibung.<sup>121</sup> Für den Bereich der Bauleistungen ist die Änderung des § 55 BHO in der aktuell gültigen VOB/A Abschnitt 1, Fassung 2016, und im aktuell gültigen HVA B-StB, Ausgabe 2016, derzeit noch nicht nachvollzogen. Im Hinblick auf die vom Bundesverkehrsministerium im HVA B-StB für den Bereich oberhalb der EU-Schwellenwerte getroffene Entscheidung bleibt abzuwarten, inwieweit die in § 55 BHO vorgesehene Wahlfreiheit unterhalb der EU-Schwellenwerte umgesetzt wird.

---

117 Siehe § 119 GWB.

118 Siehe § 3a Abs. 1 VOB/A Abschnitt 2.

119 Siehe Bundesverkehrsministerium ARS 7/2016 vom 12. April 2016, Anlage 2.

120 Siehe § 55 BHO in der Fassung vom 14. August 2017: „Dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen muss eine Öffentliche Ausschreibung **oder** eine Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen.“

121 Siehe § 55 BHO in der Fassung vor dem 14. August 2017: „Dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen muss eine Öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen.“

## 1.4 Vergabe von freiberuflichen Leistungen

Die Straßenbauverwaltungen vergeben im Straßen- und Brückenbau nicht nur Bauleistungen, sondern auch Leistungen, die im Rahmen einer freiberuflichen Tätigkeit oder im Wettbewerb mit freiberuflich Tätigen angeboten werden. Zur freiberuflichen Tätigkeit gehört im Straßen- und Brückenbau vor allem die selbständige Berufstätigkeit der Ingenieure.

Freiberufliche Leistungen sind oft notwendig, bevor und damit überhaupt mit der Vergabe von Bauleistungen begonnen werden kann. Hierzu zählen insbesondere:

- Objektplanung von Verkehrsanlagen, Ingenieurbauwerken und Freianlagen,
- Tragwerksplanung,
- Landschaftsplanerische Leistungen,
- Ingenieurvermessung,
- Geotechnik,
- Verkehrsuntersuchungen,
- Prüflingenieurleistungen.

Für den Bereich der Bundesfernstraßen ist bei der Vergabe freiberuflicher Leistungen das vom Bundesverkehrsministerium eingeführte „Handbuch für die Vergabe und Ausführung von freiberuflichen Leistungen im Straßen- und Brückenbau“ (HVA F-StB)<sup>122</sup> anzuwenden. Davon ausgenommen sind Planungswettbewerbe (z. B. im Brückenbau), bei denen die vom Bundesbauministerium herausgegebene Richtlinie für Planungswettbewerbe<sup>123</sup> anzuwenden ist.

Bei der Vergabe freiberuflicher Leistungen im **Oberschwellenbereich** stehen dem Auftraggeber gemäß VgV das offene Verfahren und das nicht offene Verfahren, das stets einen Teilnahmewettbewerb erfordert, nach seiner Wahl zur Verfügung. Bei besonderen Voraussetzungen kann auch ein Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb oder ein wettbewerblicher Dialog durchgeführt werden, in bestimmten Ausnahmefällen ist ein Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb zulässig.<sup>124</sup>

Für Architekten- und Ingenieurleistungen, die eine Aufgabe zum Gegenstand haben, deren Lösung vorab nicht eindeutig und erschöpfend

---

122 Handbuch für die Vergabe und Ausführung von freiberuflichen Leistungen im Straßen- und Brückenbau (HVA F-StB), eingeführt vom Bundesverkehrsministerium mit ARS 5/2017 vom 2. März 2017.

123 Bundesbauministerium: Richtlinie für Planungswettbewerbe RPW 2013, Fassung vom 31. Januar 2013.

124 Siehe § 14 VgV und Abschnitt 2.0 Nr. 9 HVA F-StB.

beschrieben werden kann, gelten zusätzlich die §§ 73 ff VgV.<sup>125</sup> Sie werden in der Regel im Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb oder im wettbewerblichen Dialog vergeben.<sup>126</sup> Ob eine Leistung eindeutig und erschöpfend beschrieben werden kann, ist – entsprechend der Formulierung „vorab“ in § 73 VgV – auf Basis einer vorausschauenden Perspektive zu beurteilen. Darüber hinaus ist auf die Beschreibbarkeit der Lösung der Aufgabe abzustellen, nicht auf die Beschreibbarkeit der Aufgabe selbst. Für die Abgrenzung eindeutig beschreibbarer von nicht eindeutig beschreibbaren Leistungen ist auch entscheidend, ob für die Lösung ein weiter schöpferischer, gestalterischer und konstruktiver Freiraum unabdingbar ist.<sup>127</sup>

Im **Unterschwellenbereich** ist bei Vergaben freiberuflicher Leistungen die VgV nicht anwendbar.<sup>128</sup> Nach den Vorgaben der für diesen Bereich geltenden UVgO sind freiberufliche Leistungen grundsätzlich im Wettbewerb zu vergeben. Dabei ist so viel Wettbewerb zu schaffen, wie dies nach der Natur des Geschäfts oder nach den besonderen Umständen möglich ist.<sup>129</sup> Eine Bindung an die übrigen Vorschriften der UVgO besteht nicht.<sup>130</sup> Vergaberechtlich ist damit kein formelles Verfahren vorgeschrieben.<sup>131</sup> Es sind aber die einschlägigen Bestimmungen des HVA F-StB zu beachten.<sup>132</sup> Danach sind Vergaben freiberuflicher Leistungen unterhalb der EU-Schwellenwerte unter Berücksichtigung der Vorgaben des HVA F-StB in Form von Leistungsanfragen durchzuführen als

- Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb oder
- Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb.<sup>133</sup>

Das HVA F-StB weist insbesondere darauf hin, dass dem Grundsatz der wechselnden Bewerberauswahl eine hohe Bedeutung beizumessen ist.<sup>134</sup>

---

125 Siehe § 73 VgV.

126 Siehe § 74 VgV.

127 Siehe Hinweise Nr. 8 HVA F-StB.

128 Siehe Hinweise Nr. 9 HVA F-StB.

129 Siehe § 50 UVgO.

130 Siehe Erläuterungen des Bundeswirtschaftsministeriums zu § 50 UVgO.

131 Siehe Abschnitt 2.0 Nr. 3 HVA F-StB.

132 Siehe Bundesverkehrsministerium ARS 18/2017 vom 13. Oktober 2017. Danach gelten die Vorgaben im Abschnitt 2.0 Nrn. 3 bis 8 HVA F-StB (Vergabeverfahren unterhalb der EU-Schwellenwerte) auch nach Inkrafttreten der UVgO.

133 Siehe Abschnitt 2.0 Nr. 3 HVA F-StB. Die Bestimmung sieht eine „Freihändige Vergabe“ mit oder ohne Teilnahmewettbewerb vor. Die Freihändige Vergabe entspricht dem Verhandlungsverfahren nach der UVgO.

134 Siehe Abschnitt 2.0 Nr. 8 HVA F-StB.

## 1.5 Anwenden der Vergabeverfahrensarten

Wirtschaftliche und dem Gebot der sparsamen Verwendung der Haushaltsmittel entsprechende Vergabeergebnisse sind nur zu erzielen, wenn eine möglichst wettbewerbsintensive Vergabeverfahrensart gewählt wird und die für ihre Durchführung vorgesehenen Regelungen konsequent angewendet werden. Das Vergaberecht versucht mit zahlreichen Regelungen, Manipulationsspielräume einzuengen und Korruption zu erschweren.<sup>135</sup>

Immer wieder haben Staatsanwaltschaften in Zusammenarbeit mit der Kriminalpolizei – auch nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes – Korruptionsdelikte und unzulässige Preisabsprachen aufgedeckt, in die auch Straßenbauverwaltungen involviert waren. Die Vielzahl und die Art der Fälle zu diesem Thema unterstreichen, welche Bedeutung dem regelgerecht angewandten Vergabeverfahren zukommt.<sup>136</sup>

Aus den genannten Gründen misst der Bundesrechnungshof der Einhaltung der Regelungen bei Vergabeverfahren große Bedeutung zu. Dies gilt auch für die Formvorschriften. Sie dienen der Sicherung eines regelgerechten Verfahrens und müssen einem Nachprüfungsverfahren standhalten. Der Bundesrechnungshof kontrolliert dies immer wieder in seinen Prüfungen.

Im Straßenbau erreicht der überwiegende Anteil der Vergaben nicht die EU-Schwellenwerte.<sup>137</sup> Zudem vergeben die Straßenbauverwaltungen im Straßenbau vor allem Bauleistungen, weniger Liefer- und Dienstleistungen.

Der Bundesrechnungshof gewann dementsprechend viele seiner Erkenntnisse zur Anwendung des Vergaberechts aus der Prüfung von Baumaßnahmen, bei denen die Straßenbauverwaltungen Bauleistungen im Unterschwellenbereich gemäß VOB/A Abschnitt 1 vergeben hatten. Soweit nicht anders angegeben liegen den nachstehenden Ausführungen daher die Regelungen und die Bezeichnungen der Vergabeverfahrensarten des Unterschwellenbereiches gemäß der zum Redaktionsschluss gültigen VOB/A Abschnitt 1 in der Fassung 2016 bzw. früher zugrunde.

---

135 Siehe Rahm/Stapel-Schulz in Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Luchterhand, § 55 BHO, Rn. 40 ff.

136 Das Bundesministerium des Innern hat die Broschüre „Regelungen zur Integrität“ zur Korruptionsprävention erstellt: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2014/integritaet.html>, abgerufen am 21. August 2017.

137 Siehe auch Rahm/Stapel-Schulz in Engels/Eibelshäuser: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Luchterhand, § 55 BHO.

### *Öffentliche Ausschreibung (bei EU-weiten Vergaben: Offenes Verfahren)*

Bei der Öffentlichen Ausschreibung werden Bauleistungen im vorgeschriebenen Verfahren nach öffentlicher Aufforderung einer unbeschränkten Zahl von Unternehmen zum Einreichen von Angeboten vergeben.<sup>138</sup> Der Bundesrechnungshof stellte in der Vergangenheit wiederholt fest, dass ein Abweichen von der Öffentlichen Ausschreibung – als wettbewerbsintensivster Vergabeverfahrensart im Unterschwellenbereich<sup>139</sup> –

- zu einer Beschränkung des Wettbewerbs mit einhergehendem höheren Preisniveau führt, da sich nur wenige Bieter den Markt teilen,
- Absprachen unter den Bietern erleichtert und
- zu Bestechung und Korruption von Bediensteten der Straßenbauverwaltungen beitragen kann.

Der Bundesrechnungshof wies die Straßenbauverwaltung kontinuierlich auf die Vorteile der Öffentlichen Ausschreibung hin. Die Öffentliche Ausschreibung

- gewährleistet einen uneingeschränkten Wettbewerb und insoweit eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Haushaltsmittel aufgrund günstiger Angebotsergebnisse,
- führt gegenüber der Beschränkten Ausschreibung in der Regel zu mehr Angeboten und
- lässt gegenüber der Beschränkten Ausschreibung in der Regel günstigere Angebotsergebnisse erwarten.

Der Bundesrechnungshof hält die Öffentliche Ausschreibung für am ehesten geeignet, Preisabsprachen und Manipulationen bei der Vergabe von Bauleistungen entgegenzuwirken, da durch den unbegrenzten Bieterkreis entsprechende Versuche erheblich erschwert werden. So hat auch das Bundesverkehrsministerium den Straßenbauverwaltungen bei EU-weiten Vergaben oberhalb der EU-Schwellenwerte empfohlen, trotz der Gleichstellung von offenem und nicht offenem Verfahren, grundsätzlich das offene Verfahren anzuwenden.

### *Beschränkte Ausschreibung (bei EU-weiten Vergaben: Nicht offenes Verfahren)*

Bei der Beschränkten Ausschreibung fordert der Auftraggeber vor der Vergabe der Bauleistungen nur eine beschränkte Zahl von Unternehmen zum Einreichen von **Angeboten** auf.<sup>140</sup> Der Beschränkten Ausschreibung

138 § 3 VOB/A Abschnitt 1, § 3 VOB/A Abschnitt 2.

139 Oberhalb der EU-Schwellenwerte ist das „Offene Verfahren“ die wettbewerbsintensivste Vergabeverfahrensart.

140 § 3 VOB/A Abschnitt 1.

## Ausschreiben und Vergeben von Bauleistungen

kann die öffentliche Aufforderung vorausgehen, Teilnahmeanträge zu stellen (Öffentlicher Teilnahmewettbewerb).<sup>141</sup>

Nach VOB/A, Fassung 2016, war eine Beschränkte Ausschreibung insbesondere nur dann zulässig, wenn die Öffentliche Ausschreibung

- kein annehmbares Ergebnis erzielt hat oder
- aus anderen Gründen (z. B. Dringlichkeit) unzumutbar ist.

Der Bundesrechnungshof stellte immer wieder fest, dass Straßenbauverwaltungen Leistungen für den Straßenbau beschränkt ausschrieben, obwohl die Voraussetzungen dafür nicht gegeben waren. Sie schränkten damit den Wettbewerb unzulässig ein. Oft fehlten notwendige Begründungen, warum sie von der gebotenen Öffentlichen Ausschreibung abgesehen hatten. In diesen Fällen war nicht auszuschließen, dass die Straßenbauverwaltungen geeignete Bewerber unberücksichtigt ließen. Mit der Änderung des § 55 BHO hat der Gesetzgeber die Wahlfreiheit zwischen Öffentlicher Ausschreibung und Beschränkter Ausschreibung mit vorausgehendem Teilnahmewettbewerb eingeführt. Das Bundesfinanzministerium hat in diesem Zusammenhang auch die Verwaltungsvorschriften zu § 55 BHO neu gefasst. Der Bundesrechnungshof hat sich vorbehalten, die Umsetzung der Neufassung in der Praxis u. a. mit Blick auf die Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu untersuchen.<sup>142</sup>

### *Freihändige Vergabe (bei EU-weiten Vergaben: Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb)*

Bei der Freihändigen Vergabe findet kein förmliches Verfahren statt.<sup>143</sup>

Sie ist nach VOB/A, Fassung 2016, nur dann zulässig, wenn die Öffentliche und die Beschränkte Ausschreibung unzumutbar sind, z. B. weil

- für die Leistung aus besonderen Gründen (z. B. Patentschutz, besondere Erfahrung oder Geräte) nur ein bestimmter Unternehmer in Betracht kommt,
- sich eine kleine Leistung von einer vergebenen größeren nicht ohne Nachteil trennen lässt oder
- nach Aufhebung einer Öffentlichen oder Beschränkten Ausschreibung eine erneute Ausschreibung kein annehmbares Ergebnis verspricht.

Der Bundesrechnungshof stellte wiederholt fest, dass Freihändige Vergaben der Straßenbauverwaltungen nicht immer den Zulässigkeits-

---

141 § 3 VOB/A Abschnitt 2: Das bei EU-weiten Vergaben vorgeschriebene „Nicht offene Verfahren“ erfordert stets einen Teilnahmewettbewerb.

142 Rundschreiben des Bundesfinanzministeriums an die Obersten Bundesbehörden vom 1. September 2017 – II A 3 – H 1012-6/16/10003:003.

143 § 3 VOB/A Abschnitt 1.

voraussetzungen entsprachen. Die entsprechenden Leistungen hätten deshalb einem förmlichen Wettbewerb unterstellt werden müssen.

Die Einschränkungen für die Freihändige Vergabe gelten auch für Nachträge. Nachträge stellen eine der am häufigsten angewendeten Form der Freihändigen Vergabe dar. Als Grund führten die Straßenbauverwaltungen meist an, dass sich eine kleine von einer bereits vergebenen größeren Leistung nicht ohne Nachteil trennen lasse.

Der Bundesrechnungshof verkennt die möglichen Nachteile nicht. Dennoch ist diese Argumentation nicht immer stichhaltig. Der Bundesrechnungshof stellte bei der Prüfung von Nachträgen fest, dass die nicht dem Wettbewerb unterstellten Angebotspreise überhöht waren. Er sieht dies als Bestätigung dafür, dass der Wettbewerb und die strikte Beachtung der dafür geltenden Bestimmungen nicht nur im Hinblick auf ein ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln, sondern vor allem im Hinblick auf eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Haushaltsmittel von großer Bedeutung sind.

### *Auswahl des Teilnehmerkreises*

Nach VOB/A, Fassung 2016, ist bei Beschränkter Ausschreibung und Freihändiger Vergabe im Gegensatz zur Öffentlichen Ausschreibung vor der Aufforderung zur Angebotsabgabe eine Bewerberauswahl zu treffen. Dies betrifft auch alle Verfahren, bei denen ein Teilnahmewettbewerb durchzuführen ist und dann ein bestimmter Kreis von Unternehmen zur Abgabe von Angeboten aufgefordert wird. Dabei ist unter den Bietern regelmäßig zu wechseln.<sup>144</sup>

Bei einem begrenzten Bewerberkreis besteht die Gefahr von Preisabsprachen. Dies gilt in besonderem Maße dann, wenn unter den Bewerbern nicht genügend gewechselt wird und eine vertrauliche Behandlung von sogenannten Bieterlisten nicht gewährleistet ist.

## **1.6 Vergabe nach Losen**

Bauleistungen sind grundsätzlich in der Menge aufgeteilt (Teillose) und getrennt nach Art oder Fachgebiet (Fachlose) zu vergeben.<sup>145</sup> Der Grundsatz der losweisen Vergabe ist eine Konkretisierung des **Wettbewerbsgrundsatzes** mit dem Ziel, die Erweiterung des Kreises potenzieller Bieter auf mittelständische Unternehmen durchzusetzen. Erfahrungen zeigen, dass der Wettbewerb unter den Unternehmen um die Ausführung von Fach- und Teillosten intensiver ist als der Wettbewerb um Leistungs-

---

144 Siehe § 3b Abs. 3 VOB/A Abschnitt 2.

145 § 97 Abs. 4 GWB, § 30 VgV, § 5 Abs. 2 VOB/A Abschnitt 1, § 5 Abs. 2 VOB/A Abschnitt 2.

pakete (ein Teil der möglichen Lose wird zusammengefasst) oder gar um eine Gesamtvergabe (alle Lose werden zusammengefasst).<sup>146</sup>

Die losweise Vergabe dient zudem der Konkretisierung des **Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes**. Denn mit der abnehmenden Wettbewerbsintensität bei der Zusammenfassung von Losen gehen in der Regel höhere Preise einher.<sup>147</sup> Die losweise Vergabe trägt dazu bei, den Wettbewerb zu fördern und einen breit gestreuten Markt zu erhalten. Beides soll zu einer nach Preis, Qualität und Lebensdauer höheren Wirtschaftlichkeit führen.

Im Einzelfall kann vom Grundsatz der losweisen Vergabe abgewichen werden, wenn wirtschaftliche oder technische Gründe es erfordern. Damit besteht ausreichend Spielraum, um im Einzelfall bei absehbaren Nachteilen einer Losvergabe – wiederum im Interesse der Wirtschaftlichkeit – eine zusammengefasste Vergabe zu ermöglichen. Dabei müssen die wirtschaftlichen und technischen Gründe überwiegen und vom Auftraggeber auch dokumentiert werden.<sup>148</sup>

Im Straßenbau übliche **Fachlose** sind z. B. Erd- und Grundbau, Deckenbau, Brückenbau, Verkehrssicherung, Fahrbahnmarkierungen, Leit- und Schutzeinrichtungen sowie Landschaftsbau. Hilfestellungen bei der Festlegung von Fachlosen leisten die VOB Teil C<sup>149</sup> sowie die vom Bundesverkehrsministerium herausgegebenen Standardleistungskataloge (siehe auch Kapitel C 1.7).

In welche **Einzellose** sich Fachlose auf der Strecke in ihrer Länge zerlegen lassen, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Für den Bereich der Bundesfernstraßen bietet z. B. der „Leitfaden zum Arbeitsstellenmanagement auf Bundesautobahnen“<sup>150</sup> eine Hilfestellung zum Bauen unter Verkehr. Danach sollen Arbeitsstellenlängen von mehr als 12 km – unter Berücksichtigung maßgeblicher Faktoren wie Verkehrsablauf, Verkehrsführung, Verkehrssicherheit, Streckencharakteristik und Wirtschaftlichkeit des effizienten Maschineneinsatzes – vermieden werden.<sup>151</sup>

---

146 Siehe auch Rahm/Stapel-Schulz in Engels/Eibelshäuser: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Luchterhand, § 55 BHO.

147 Siehe auch Rahm/Stapel-Schulz in Engels/Eibelshäuser: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Luchterhand, § 55 BHO.

148 Siehe u. a. § 97 Abs. 4 GWB, § 30 VgV, § 5 Abs. 2 VOB/A Abschnitt 1, § 5 Abs. 2 Satz 2 VOB/A Abschnitt 2.

149 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil C: Allgemeine Technische Vertragsbedingungen für Bauleistungen.

150 Leitfaden zum Arbeitsstellenmanagement auf Bundesautobahnen, eingeführt vom Bundesverkehrsministerium mit ARS 4/2011 vom 16. Mai 2011.

151 Siehe auch Rahm/Stapel-Schulz in Engels/Eibelshäuser: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Luchterhand, § 55 BHO.



## 1.7 Vergabeunterlagen und Leistungsbeschreibung

In den Vergabeunterlagen werden die Bauleistungen auf der Grundlage von Planungen beschrieben und die Anforderungen festgelegt, die die bauausführenden Unternehmen zu erbringen und zu erfüllen haben. Die Vergabeunterlagen bilden die Grundlage für

- die Ausschreibung der Bauleistungen,
- die Abgabe von Angeboten,
- die Prüfung und Wertung der Angebote mit Zuschlagsentscheidung,
- die Vergabe der Bauleistungen sowie
- die Ausführung und Abrechnung der Bauleistungen.

Die Vergabeunterlagen sind – aufbauend auf einer ausgereiften Planung – maßgebend für die wirtschaftliche und störungsfreie Ausführung einer Baumaßnahme. Bei Streitigkeiten zwischen den Vertragspartnern dienen sie als Maßstab für eine außergerichtliche Einigung oder eine gerichtliche Klärung.

Die Leistungsbeschreibung ist Teil der Vergabeunterlagen und damit die Basis der Ausschreibung der Bauleistungen. Wegen der umfassenden Bedeutung und Verbindlichkeit der Leistungsbeschreibung werden an diese besonders hohe Anforderungen gestellt. Leistungen sind eindeutig und so erschöpfend zu beschreiben, dass alle Bieter

- die Beschreibung im gleichen Sinn verstehen müssen und
- ihre Preise sicher und ohne umfangreiche Vorarbeiten berechnen können.<sup>152</sup>

Zur Leistungsbeschreibung gehört in der Regel eine allgemeine Darstellung der Bauaufgabe (Baubeschreibung) und ein in Teilleistungen gegliedertes Leistungsverzeichnis. Voraussetzung dafür ist eine ausgereifte Planung, um den Forderungen nach Eindeutigkeit und Vollständigkeit der Leistungsbeschreibung entsprechen zu können.

Der Bundesrechnungshof stellte immer wieder fest, dass Leistungsverzeichnisse ungenau, unvollständig und die zugrunde liegenden Planungsvoraussetzungen nicht erfüllt waren. Dies führte oftmals zu umfangreichen Nachträgen und deutlichen Kostensteigerungen in Millionenhöhe.

---

152 Zu den Anforderungen an eine Leistungsbeschreibung § 7 VOB/A Abschnitt 1, Fassung 2016.

Eine Straßenbauverwaltung beschrieb Leistungen für eine Straßenbaumaßnahme unvollständig. So fehlten u. a. Leistungen des Erdbaus und der Verkehrsführung. Die fehlenden Leistungen führten allein in einem von mehreren Bauabschnitten zu Nachträgen und Mehrkosten von über 4 Mio. Euro.

Ein ungenaues Leistungsverzeichnis führt zu Auslegungsspielräumen. Dies ist häufig mit späteren Auseinandersetzungen verbunden. Soweit Bieter die Risiken einer ungenauen Leistungsbeschreibung als Wagnis in ihre Preise einkalkulieren, ohne dass die Auftraggeber dies bei der Angebotsprüfung und -wertung erkennen können, können sie zu Wettbewerbsverzerrungen und Mehrkosten führen. In besonderen Fällen sind mangelhafte Bauleistungen die Folge.

Mangelhafte Leistungsbeschreibungen führen in der Regel dazu, dass während der Bauausführung zusätzliche oder vom Hauptvertrag abweichende Leistungen vereinbart werden müssen. Da diese Nachtragsangebote nicht dem Wettbewerb unterliegen, müssen die Auftraggeber mit vergleichsweise höheren Preisen rechnen. Nachträge sind insoweit unwirtschaftlich. Zudem kann die Kosten- und Terminkontrolle erheblich erschwert werden oder dem Bauherrn sogar entgleiten. Auch können mangelhafte Leistungsbeschreibungen Spielräume für Spekulationsangebote und Manipulationen bieten sowie Ansatzpunkte für **Korruption** eröffnen.<sup>153</sup> In den weit überwiegenden Fällen führen mangelhafte Leistungsbeschreibungen zu finanziellen Schäden für die Auftraggeber (siehe auch Abschnitt C, Kapitel 2.5).

Ein wesentliches Werkzeug zur fachgerechten Erstellung von Leistungsverzeichnissen ist der **Standardleistungskatalog** für den Straßen- und Brückenbau (STLK). Der STLK ist eine nach Leistungsbereichen gegliederte Sammlung standardisierter, datenverarbeitungsgerechter Texte zur Beschreibung von Standardleistungen im Straßen- und Brückenbau. Die Sammlung wird vom Bundesverkehrsministerium und von der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen herausgegeben. Die standardisierten Texte sind Voraussetzung für die bundeseinheitliche Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung von Bauleistungen. Grundlage der Texte sind die VOB, die einschlägigen Zusätzlichen Technischen Vertragsbedingungen (ZTV) sowie sonstige Richtlinien.

---

153 Siehe auch Rahm/Stapel-Schulz in Engels/Eibelshäuser: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Luchterhand, § 55 BHO, Rn. 45 ff, sowie Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Wirtschaftlichkeit der Vergabe an Billigstbieter im Bereich des Bundesfernstraßenbaus und der Bundeshochbauten, Az: V3-2002-1195 vom 18. Juni 2003.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seinen Prüfungen für den Bau von Verkehrsbeeinflussungsanlagen fest, dass die Straßenbauverwaltungen sehr unterschiedliche Leistungsverzeichnisse erstellten.

Von Straßenbauverwaltungen für den Bau von Verkehrsbeeinflussungsanlagen erstellte Leistungsverzeichnisse bestanden zum größten Teil aus freien Texten für die einzelnen Leistungspositionen. Auch waren sie vielfach nicht ausreichend detailliert. Die Mängel waren vor allem auf die fehlende Erfahrung der beauftragten Ingenieurbüros mit der vergleichsweise neuen und komplexen Technik zurückzuführen. Die Folge waren hohe Nachtragsleistungen, deren Einheitspreise nicht dem Wettbewerb unterlagen und die zu höheren Kosten führten.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, einheitliche Standards zur Leistungsbeschreibung der Verkehrsbeeinflussungsanlagen zu verwenden. Insbesondere für Verkehrszeichenbrücken und Wechselverkehrszeichen sollten Standardleistungstexte vorgeben werden. Soweit für die zu erbringenden Leistungen bereits vergleichbare Standardisierungen aus dem Straßen- und Brückenbau zur Verfügung stehen (z. B. Leistungsbereiche Tiefbau, Leiteinrichtungen, Markierungen oder Verkehrsschilder), sollten diese verwendet werden.

## 1.8 Pauschalieren von Bauleistungen

Die Straßenbauverwaltungen sollen Bauleistungen nach der VOB/A nur dann als Pauschalsumme vergeben, wenn

- die Leistung nach Ausführungsart und Umfang genau bestimmt ist und
- mit einer Änderung bei der Ausführung nicht zu rechnen ist.<sup>154</sup>

Diese Voraussetzungen gelten auch für die Vergabe einer pauschalieren Leistung auf der Grundlage eines Nebenangebots.

Gemäß dem HVA B-StB hat die **Bauüberwachung** bei der Pauschalabrechnung – anstelle eines Aufmaßes mit Mengennachweis oder der Leistungsermittlung aus Zeichnungen – die vertragsgemäße Ausführung und den Leistungsumfang festzustellen. Die Feststellungen sind auf einem Aufmaßblatt zu erfassen. Nach den Vorgaben müssen die Straßenbauverwaltungen die vertragsgemäße Ausführung der Leistungen besonders sorgfältig überwachen. Sie haben die Leistungen vor der

---

154 § 4 Abs. 1 Nr. 2 VOB/A Abschnitt 1, Fassung 2016.

## Ausschreiben und Vergeben von Bauleistungen

Abrechnung ihrem Fortgang entsprechend rechtzeitig festzustellen, in der Regel unmittelbar nach Fertigstellung der Pauschalleistung.<sup>155</sup>

Weicht bei vereinbarter Pauschalsumme die ausgeführte Leistung von der vertraglich vorgesehenen Leistung so erheblich ab, dass ein Festhalten an der Pauschalsumme nicht zumutbar ist (§ 313 BGB), ist auf Verlangen ein Ausgleich unter Berücksichtigung der Mehr- oder Minderkosten zu gewähren.<sup>156</sup> Entscheidend sind hier aufgrund der bisherigen Rechtsprechung immer die Umstände des Einzelfalls.<sup>157</sup>

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass Straßenbauverwaltungen bei der Vergabe von Bauleistungen insbesondere für Erdarbeiten Pauschalsummen vereinbarten, obwohl der genaue Leistungsumfang nicht klar bestimmt war und mit Änderungen bei der Ausführung gerechnet werden musste. Mit der Pauschalierung sollte der Abrechnungsaufwand vereinfacht und Personalaufwand eingespart werden. Deshalb verzichteten die Straßenbauverwaltungen unter anderem auf eine fortlaufende Dokumentation der tatsächlich erbrachten Leistungen.

Eine Straßenbauverwaltung vergab Leistungen zur Bodenverbesserung, zum Bodenaustausch sowie zum Abtrag von belastetem Boden zu einem Pauschalpreis von 14 Mio. Euro. Während der Bauausführung veränderten sich bei vielen Leistungen die ursprünglich veranschlagten Mengen. So erhöhten sich die Mengen einiger Leistungen laut dem Auftragnehmer um bis zu 1 500 %. Andere Leistungen entfielen komplett. Ohne Art und Umfang der tatsächlich erbrachten Leistungen festzustellen, vergütete die Straßenbauverwaltung nach Abschluss der Arbeiten den gesamten vereinbarten Pauschalbetrag. Bei einer anderen Maßnahme beauftragte die Straßenbauverwaltung Erdarbeiten und Böschungssicherungen zu einem Pauschalpreis von 4,3 Mio. Euro. Ein auf sechs Monate nach Verkehrsfreigabe datiertes Aufmaßblatt mit dem Eintrag „Erdarbeiten und Böschungssicherung mit 1,0 Pauschal“ diente als Leistungsnachweis für die Abrechnung. Obwohl weitere Leistungsnachweise fehlten und der Leistungsumfang fraglich war, vergütete die Straßenbauverwaltung die gesamte vereinbarte Pauschalsumme.

Der Bundesrechnungshof geht bei den von ihm untersuchten Pauschalierungen davon aus, dass dem Bund durch die unsachgemäßen Pauschalierungen und Abrechnungen – einschließlich der fehlenden Dokumentation der erbrachten Leistungen – ein finanzieller Schaden entstanden ist. Da sich der Umfang von Erdbauleistungen – insbeson-

---

155 Teil 3 HVA B-StB, Ausgabe April 2016.

156 § 2 Abs. 7 der VOB/B, Fassung 2016.

157 Teil 3 HVA B-StB, Ausgabe April 2016.

dere bei Bodenverbesserungen, Böschungssicherungen sowie Abtrag belasteter Böden – vor Baubeginn kaum sicher bestimmen lässt, sind Erdbauleistungen grundsätzlich ungeeignet für eine Pauschalierung. Mit Änderungen ist stets zu rechnen, da der Leistungsbedarf während der Ausführung von unterschiedlichen Bedingungen (z. B. Bodenverhältnisse und Witterung) abhängt. Dies zeigen auch die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes.

Bei der Pauschalierung von Bauleistungen besteht zudem die Gefahr, dass Auftragnehmer ihren Ertrag durch unbemerkte Schlecht- oder Minderleistungen maximieren, insbesondere bei überraschenden Mehrleistungen.<sup>158</sup> Eine Pauschalierung enthält insofern ein erhöhtes Qualitätsrisiko sowie ein spekulatives Element.<sup>159</sup> Damit geht die Straßenbauverwaltung das Risiko ein, im Ergebnis mehr zu bezahlen oder eine schlechtere Leistung zu erhalten als bei einem Einheitspreisvertrag.

Zwar kann mit der Pauschalierung der Abrechnungs- und Personalaufwand verringert werden, die Vereinfachung darf aber nicht dazu führen, dass die für die Abrechnung notwendige fortlaufende Aufzeichnung und Feststellung der Mengenentwicklung unterbleibt. Zudem müssen bei sachgerechter Anwendung einer Pauschalierung die Planung und die Bauvorbereitung sehr weit fortgeschritten und detailliert sein, um die besonderen Anforderungen aus der VOB an die Bestimmbarkeit der Leistung und das Vermeiden von Ausführungsänderungen zu erfüllen. Damit erfordert auch die Wertung eines pauschalierten Angebotes besondere Sorgfalt. Denn sie muss u. a. Aufschluss darüber geben, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind. Preislich vorteilhaft ist für die Auftraggeber eine Pauschalierung in der Regel nur, wenn die Ersparnis in jeder denkbaren Variante einer noch vertragsgerechten Leistungserbringung größer ist, als wenn nach Einheitspreisen abgerechnet würde.<sup>160</sup> Zusätzlicher Zeitaufwand entsteht, wenn ein Vertragspartner die Auflösung der Pauschale fordert und dies mit einer schwierigen Beweisführung verbunden ist.

Um gegebenenfalls spätere vertragliche Auseinandersetzungen zu vermeiden, sollte im Bauvertrag geregelt werden, ob und unter welchen Voraussetzungen der Pauschalpreis anzupassen ist und auf welche Weise der neue Preis berechnet wird.<sup>161</sup>

---

158 Vergleiche Vergabekammer (VK) Münster, Beschluss vom 22. August 2002 – Az: VK 7/02 und Beschluss vom 10. Februar 2004 – Az.: VK 1/04 sowie Bayerisches Oberstes Landgericht (BayObLG), Beschluss vom 2. Dezember 2002 – Az.: Verg. 24/02.

159 Vgl. BayObLG, Beschluss vom 2. Dezember 2002 – Az. Verg. 24/02.

160 Vgl. BayObLG, Beschluss vom 2. Dezember 2002 – Az. Verg. 24/02.

161 Vgl. Ingenstau/Korbion „VOB – Kommentar“, 20. Auflage, Werner Verlag 2018.

## 1.9 Vergabeverzögerungen

Bei der Öffentlichen Ausschreibung haben die Straßenbauverwaltungen zur Wertung der Angebote und zur Vergabe der Leistungen einen Zeitraum zwischen der Öffnung der Angebote und der Zuschlagserteilung vorzusehen. Dazu geben sie in der Bekanntmachung zur Ausschreibung Termine für die Angebotsöffnung, das Ende der Zuschlags- und Bindefrist und den spätesten Beginn der Ausführung an.

Nach einer Grundsatzentscheidung des Bundesgerichtshofes (BGH)<sup>162</sup> kann Auftragnehmern ein Anspruch auf Mehrvergütung zustehen, wenn der Zuschlag erst nach Ablauf der ausgeschriebenen Zuschlagsfrist erteilt wird und dadurch der vertraglich vorgesehene Ausführungsbeginn nicht mehr eingehalten werden kann.<sup>163</sup>

Der Bundesrechnungshof stellte bei seinen Prüfungen immer wieder Verzögerungen bei den Zuschlagserteilungen fest. Ursachen für Zuschlagsverzögerungen und daraus folgende Verschiebungen des in den Vergabeunterlagen genannten Ausführungsbeginns waren Verzögerungen bei der Prüfung und Wertung der Angebote und Nachprüfungsverfahren z. B. infolge unklarer Ausschreibungsunterlagen.

Die Vergabeverzögerungen führten in der Folge auch zu Nachtragsforderungen seitens der Auftragnehmer und damit zu erheblichen wirtschaftlichen Nachteilen für den Bund. Mehrkosten begründeten die Auftragnehmer mit den sich aus dem Vergabeverzug ergebenden Bauablaufstörungen. Außerdem kann die Straße erst später ihren Nutzen entfalten. Darüber hinaus werden Kapazitäten für die Nachtragsprüfung und die Umstellung des Bauablaufs gebunden.

Die Straßenbauverwaltungen schrieben oft unangemessen kurze Zuschlagsfristen aus oder berücksichtigten keinen ausreichenden Zeitpuffer zwischen dem Ende der Zuschlagsfrist und dem Ausführungsbeginn. In einem Fall betrug die Nachtragsforderung des Auftraggebers wegen einer Zuschlagsverzögerung 7,6 Mio. Euro. Dies entsprach fast 60 % der Hauptauftragssumme. Die Straßenbauverwaltung erkannte davon 3 Mio. Euro an. In einem anderen Fall kam es zu einer Beauftragung eines Nachtrages wegen einer Zuschlagsüberschreitung und sonstigen Bauablaufstörungen von über 4,4 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Straßenbauverwaltungen ausreichende Fristen sowohl für die Zuschlagserteilung als auch für den Baubeginn ausschreiben. Damit können umfangreiche

162 Urteil des Bundesgerichtshofes (BGH) vom 11. Mai 2009 – VII ZR 11/08.

163 Urteil des BGH vom 10. September 2009 – VII ZR 152/08.

Nachträge und sonstige Nachteile durch Zuschlagsverzögerungen vermieden werden. Außerdem sollten sie auf eindeutige und widerspruchsfreie Ausschreibungsunterlagen achten sowie eine zügige und ordnungsgemäße Prüfung und Wertung der Angebote sicherstellen.

## 1.10 Vereinbarungen zur Lohngleitung

Über eine Lohngleitklausel kann eine während der Bauzeit evtl. eintretende Änderung der Löhne und Gehälter teilweise ausgeglichen werden. Nach Auffassung des Bundesverkehrsministeriums sollen Lohngleitklauseln seit dem Jahr 2016 grundsätzlich nicht mehr vorgesehen werden. Die bisher im HVA B-StB enthaltenen Regelungen zur Lohngleitung wurden mit der Ausgabe April 2016 gestrichen. Sollte sich in einem Ausnahmefall dennoch das Erfordernis einer Lohngleitklausel ergeben, ist dies für den Bereich der Bundesfernstraßen im Vorfeld mit dem Bundesverkehrsministerium abzustimmen. Das Bundesverkehrsministerium plant, einen Leitfaden „Lohngleitklausel“ herauszugeben.<sup>164</sup> Den nachfolgenden Ausführungen liegen die Regelungen zur Lohngleitklausel gemäß der Ausgabe November 2014 des HVA B-StB zugrunde. Sie sind Grundlage für den geplanten Leitfaden und entsprechen der Auffassung des Bundesrechnungshofes.

### *Voraussetzungen für das Vereinbaren einer Lohngleitung*

Für Baumaßnahmen, bei denen wegen der Länge der Bauzeit eine wesentliche Änderung der Preisgrundlagen zu erwarten ist, können Gleitklauseln zur Anpassung an steigende Personal- und Sachkosten (Preisgleitklauseln) vereinbart werden. Preisgleitklauseln sollen sich nur auf den Teil der Leistung beziehen, der durch die Änderung der Kostenfaktoren betroffen wird.<sup>165</sup>

Preisgleitklauseln können vereinbart werden, wenn der Zeitraum zwischen der Angebotsabgabe und dem Zeitpunkt der vereinbarten Lieferung oder Fertigstellung mindestens zehn Monate beträgt. Ist das mit der Vereinbarung von festen Preisen verbundene Wagnis im Einzelfall besonders hoch, darf eine Preisgleitklausel auch vereinbart werden, wenn der Zeitraum zwischen der Angebotsabgabe und dem Zeitpunkt der vereinbarten Lieferung oder Fertigstellung mindestens sechs Monate beträgt.<sup>166</sup>

164 Bundesverkehrsministerium: Einführungsschreiben zum HVA B-StB, ARS 7/2016 vom 12. April 2016, Anlage 2.

165 Abschnitt 1.4 HVA B-StB, Ausgabe November 2014: Muster 1.4 – 2.6 „Aufwendungen für Lohnänderung“.

166 HVA B-StB, Ausgabe November 2014, Anhang „Grundsätze Preisvorbehalte“, I. Nr. 1.d.

## Ausschreiben und Vergeben von Bauleistungen

Für den Bereich der Bundesfernstraßen haben die Straßenbauverwaltungen den Entwurf der Vereinbarung in jedem Einzelfall im Vorfeld der Versendung der Vergabeunterlagen mit dem Bundesverkehrsministerium abzustimmen. Die Abstimmung ist im Vergabevermerk zu dokumentieren.<sup>167</sup>

Eine Lohngleitung darf nur vereinbart werden, wenn innerhalb der für die Bezugsmaßnahme vorgesehenen Bauzeit mindestens zwei noch nicht bekannte Tarifierhöhungen fallen können.<sup>168</sup> Die Dauer der Tariflaufzeit ist dabei aus den Tariflaufzeiten der letzten zwei Jahre zu schätzen. Deshalb ist in aller Regel bei einer Bauzeit bis zu 24 Monaten keine Lohngleitklausel zu vereinbaren.

Sie darf weiterhin vereinbart werden, wenn davon auszugehen ist, dass Lohnmehrkosten von mehr als 0,5 % der geschätzten Auftragssumme der Baumaßnahme entstehen (Selbstbeteiligung der Auftragnehmer).

### *Vereinbaren und Abrechnen der Lohngleitklausel*

Soll eine Lohngleitung vereinbart werden, haben die Auftraggeber in den Vergabeunterlagen den **maßgebenden Lohn** vorzugeben. Weiter haben sie die **fiktive Lohnänderung** zur Erfassung der geschätzten Änderung des maßgebenden Lohns vorzugeben.<sup>169</sup> Sie dient dem Vergleich der Angebote und hängt von der Bauzeit, dem Zeitpunkt des vorgesehenen Eröffnungstermins sowie vom Zeitpunkt und der Höhe der erwarteten Lohnerhöhung ab. Der Bieter hat unter Berücksichtigung seiner Kalkulationsgrößen einen **Änderungssatz** zu ermitteln. Mit dem Änderungssatz berechnet der Bieter die Mehrvergütung für gestiegene Lohnkosten.

Die Auftraggeber haben die angebotenen Änderungssätze beim wirtschaftlichsten Angebot gesondert zu prüfen, da nach gesetzlichen Bestimmungen<sup>170</sup> nur die für Löhne und Gehälter entstehenden Mehraufwendungen erstattet werden dürfen. Der Bieter hat dazu die im Angebot enthaltenen Lohn-/Gehaltskosten, die der Lohngleitung unterliegen, plausibel über die Urkalkulation nachzuweisen.<sup>171</sup>

Die nach einer Tariflohnerhöhung abrechnungsfähigen Lohnmehrkosten werden unter Berücksichtigung der zu erbringenden Restleistung, des maßgebenden Lohnes und dem mit dem Bieter vereinbarten Änderungssatz berechnet. Der **Leistungsstand** der bis zum Tage der Än-

---

167 Abschnitte 1.3 Nrn. 22 und 2.0 HVA B-StB, Ausgabe November 2014.

168 Abschnitt 1.4 Nr. 50 Beispiel 2 HVA B-StB, Ausgabe November 2014.

169 Abschnitt 1.4 Nr. 50 HVA B-StB, Ausgabe November 2014.

170 § 2 Abs. 1 Preisangabenengesetz (PreisAngG) vom 3. Dezember 1984 (BGBl. I S. 1429), zuletzt geändert durch Artikel 296 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474).

171 Abschnitt 2.4 Nr. 54 HVA B-StB, Ausgabe November 2014.



derung des maßgebenden Lohnes erbrachten Leistungen ist unverzüglich durch ein gemeinsames Aufmaß festzustellen.

In Abschlagszahlungen dürfen Auftragnehmer Lohnmehrkosten erst geltend machen, wenn die **Selbstbeteiligung** überschritten ist. Solange die Abrechnungssumme nicht feststeht, wird die Auftragssumme zugrunde gelegt.

Der Bundesrechnungshof prüfte bundesweit, wie die Straßenbauverwaltungen die Lohnleitklausel anwendeten. Er hat erhebliche Mängel beim Anbieten, Prüfen und Werten sowie beim Abrechnen von Lohnleitklauseln festgestellt.

Zu Bauverträgen mit vereinbarter Lohnleitung stellte der Bundesrechnungshof fest, dass Straßenbauverwaltungen

- **Änderungssätze** nicht prüfen,
- **überhöhte oder unzulässige Änderungssätze** – in Einzelfällen mit **Personalkostenanteilen** von mehr als 100 % – vereinbaren, weil z. B. auch andere als lohn- und gehaltsbezogene Bestandteile enthalten waren,
- eine **Selbstbeteiligung** von Auftragnehmern nicht vereinbaren,
- hinnahmen, dass Auftragnehmer der Lohnleitung einen anderen als den in den Ausschreibungsunterlagen vorgegebenen **maßgebenden Lohn** zugrunde gelegt hatten, und
- beim Abrechnen der Mehrvergütung **unzutreffende Leistungsstände** anerkannten.

Das Vereinbaren eines überhöhten Änderungssatzes verstößt gegen gesetzliche Bestimmungen und ist insoweit unwirksam. Der Änderungssatz ist auf den zulässigen Wert zu beschränken und der wegen eines überhöhten Änderungssatzes überzahlte Betrag für die Mehrvergütung ist zurückzufordern. Die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel bei der Anwendung der Lohnleitklausel führten zu Überzahlungen von Auftragnehmern in mehrstelliger Millionenhöhe.

Die Straßenbauverwaltungen wandten in der Vergangenheit die Vorgaben zur Vereinbarung der Lohnleitklausel mangelhaft an und zahlten in einem Fall 800 000 Euro (etwa 60 % der Mehrvergütung), in einem anderen Fall 2,8 Mio. Euro zu Unrecht aus.

Eine wesentliche Ursache für die Mängel sieht der Bundesrechnungshof darin, dass bei Beschäftigten der Straßenbauverwaltungen teilweise erhebliche Defizite in der Handhabung des Verfahrens der Lohnleitung und seiner Berechnungsgrundlagen bestehen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, Defizite bei der Vereinbarung und Abrechnung von Lohnleitklauseln durch geeignete Schulungsmaßnahmen auszuräumen.

## 2 Ausführen von Straßenbaumaßnahmen

### 2.1 Beauftragen von Ingenieurbüros

Die Straßenbauverwaltungen vergeben die Leistungen der Planung bis hin zur Bauüberwachung zunehmend an **Ingenieurbüros**, nach Angaben der Straßenbauverwaltungen größtenteils wegen Personalmangels.

Die Straßenbauverwaltungen haben sicherzustellen, dass die Ingenieurbüros ihre Pflichten vertragsgemäß und umfassend erfüllen, und sind dafür verantwortlich, dass etwaige Mängel behoben werden.

Viele Straßenbauverwaltungen haben eingeräumt, dass von Ingenieurbüros erbrachte **Planungsleistungen** oft mit Mängeln behaftet waren. Trotz dieser Erkenntnis sei es den Straßenbauverwaltungen jedoch wegen Personalmangels nicht möglich, alle Planungsleistungen eingehend zu prüfen. Sie beurteilten die Qualität der von Ingenieurbüros vorgelegten Planungsunterlagen überwiegend als verbesserungsbedürftig. So waren erforderliche Leistungen für die Ausschreibung von Baumaßnahmen nicht genau genug beschrieben, überhaupt nicht erfasst oder Mengensätze unzutreffend ermittelt.

Unzureichende Planungsleistungen von Ingenieurbüros haben für den Straßenbaulastträger zum Teil erhebliche finanzielle Auswirkungen. Qualitätsmängel bei der Planung führen häufig im Verlauf der Bauausführung zu zusätzlichen oder geänderten Leistungen und zu Mengenerhöhungen bei den ausgeschriebenen Leistungspositionen. In solchen Fällen müssen die Straßenbauverwaltungen entsprechende Nachtragsvereinbarungen schließen, die in der Regel zu finanziellen Nachteilen für den Auftraggeber Bund führen.

Der Bundesrechnungshof stellte zudem fest, dass bei von Ingenieurbüros geplanten und ausgeschriebenen Baumaßnahmen wesentlich häufiger Nachträge auftraten, als bei den von den Straßenbauverwaltungen selbst geplanten und ausgeschriebenen Baumaßnahmen. Regressforderungen wegen Baukostensteigerungen infolge von Planungs-mängeln der Ingenieurbüros könnten problematisch sein, weil den Straßenbauverwaltungen eine unzureichende Prüfung der Leistung entgegengehalten werden könnte. Zudem ist nicht auszuschließen, dass mangelhafte Leistungen der Ingenieurbüros auf unscharfen Vor-

gaben, geringem Informationsfluss und/oder ungenügender Überwachung seitens der Straßenbauverwaltungen beruhen.

Die Planung eines Ingenieurbüros für den Umbau einer Einmündung einer Bundesstraße wich erheblich von den einschlägigen Richtlinien ab. Die Einmündung war für Lkw – insbesondere für Tieflader – nur sehr eingeschränkt nutzbar, da die Lkw im Einmündungsbereich aufsetzten. Deshalb stellte die Straßenbauverwaltung nachträglich eine Lichtsignalanlage auf, mit der die Lkw zum Abbiegen auf die Gegenspur umgeleitet wurden. Um den Lkw das ungehinderte Befahren der Einmündung zu ermöglichen, wird die Einmündung neu zu planen und zu bauen sein. Den Schaden für den Bund schätzte der Bundesrechnungshof auf 3,2 Mio. Euro.

Die Straßenbauverwaltung hätte den Umbau der Einmündung auf der Grundlage der Planung des Ingenieurbüros nicht ausschreiben und ausführen dürfen. Wegen der gravierenden Planungsmängel hatte der Bund einen Anspruch auf Schadensersatz, den die Straßenbauverwaltung gegenüber dem Ingenieurbüro durchzusetzen hatte.

Setzen Straßenbauverwaltungen Ingenieurbüros für die **Bauüberwachung** ihrer Straßenbaumaßnahmen ein, haben sie ebenfalls die ordnungsgemäße Leistungserbringung der Ingenieurbüros zu überwachen und zu überprüfen. Dies ist mit einem nicht zu unterschätzenden zusätzlichen Aufwand verbunden.

Der Bundesrechnungshof stellte wiederholt fest, dass Straßenbauverwaltungen Baumaßnahmen des Bundes unzulänglich überwachten. So erkannten sie nicht, dass die von ihnen beauftragten Ingenieurbüros zu wenig oder unqualifiziertes Personal einsetzten. Die Straßenbauverwaltungen sollten sich vor dem Einsatz von Ingenieurbüros vergewissern, dass diese die vereinbarte Überwachungsleistung ordnungsgemäß erbringen können.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt den Straßenbauverwaltungen, Leistungen planender Ingenieurbüros gewissenhaft, ggf. unter Einschaltung eines weiteren Ingenieurbüros, auf Vollständigkeit und Ordnungsmäßigkeit zu überprüfen. Dies ist Voraussetzung dafür, dass Straßenbaumaßnahmen wirtschaftlich ausgeführt und abgewickelt werden.

## 2.2 Vorbereiten von Baumaßnahmen

Zu einer soliden **Bauvorbereitung** gehören zuerst eine sorgfältige Bestandsaufnahme des Geländes und der vorhandenen technischen Anlagen sowie Bodenerkundungen. Darauf baut eine fundierte Planung und Leistungsbeschreibung auf. Nach einer guten Bauvorbereitung müssen während der Bauausführung – wenn überhaupt – nur noch geringfügige Änderungen vorgenommen werden.

Die Straßenbauverwaltungen haben für große Projekte umfangreiche Planungsunterlagen zu erstellen. Bei kleineren Maßnahmen bis zu 500 000 Euro – insbesondere bei Instandsetzungen von Fahrbahnbelägen und Entwässerungsanlagen, aber auch von Brücken, Tunneln und Stützbauwerken – sind dagegen in den meisten Fällen weniger umfangreiche Pläne erforderlich. Dennoch kommt es auch bei kleineren Maßnahmen – wie auch bei Großprojekten – auf eine genaue Bestandserfassung an, um daraus die erforderlichen Leistungen für die Ausschreibung ableiten zu können.

Fehlerhafte Leistungsbeschreibungen führen zu Änderungen, in deren Folge die Straßenbauverwaltungen zahlreiche Nachtragsaufträge vergeben. Sie entziehen auf diese Weise umfangreiche Leistungen dem Wettbewerb. Dies führt in der Regel zu höheren, teilweise zu unangemessen hohen Preisen. Die Straßenbauverwaltungen unterließen es häufig, niedrigere Preise bei Mengenerhöhungen auszuhandeln, die mit den aus Öffentlichen Ausschreibungen hervorgegangenen Wettbewerbspreisen für größere Mengen vergleichbar waren. Wenn sie es versuchten, hatten sie meistens nicht den gewünschten Erfolg. Den Auftragnehmern gelang es immer wieder, ihre überhöhten Preise zu begründen und nachzuweisen. Der Bund wurde dadurch mit vermeidbaren Zusatzkosten belastet.

Ungenauere Mengenangaben und Leistungsbeschreibungen können auch zu Spekulationen bei den Auftragnehmern führen. So setzen sie bei vermuteten Mehrmengen höhere Einheitspreise ein. Mit niedrigen Einheitspreisen kalkulieren sie, wenn sie auf Mindermengen spekulieren.

Über **Nachträge** vergüten die Straßenbauverwaltungen nicht nur zusätzliche Leistungen, sondern auch solche, die bei einer einwandfreien Bauvorbereitung gar nicht erforderlich gewesen wären. Erkennen die Auftragnehmer während der Bauausführung, dass zusätzliche oder geänderte Leistungen erforderlich werden, müssen sie ihren Bauablauf anpassen. Dies führt im Allgemeinen zu einer Störung des Bauablaufes. Dies kann so weit gehen, dass die Auftragnehmer die Baumaßnahme vorübergehend einstellen müssen, weil für die zusätzlichen Leistungen weitere Planungen erforderlich werden oder zusätzliche Vorarbeiten die Ausführung der eigentlichen Baumaßnahme blockieren. Für den

damit verbundenen zusätzlichen Aufwand steht den Auftragnehmern eine gesonderte Vergütung zu.

Eine Straßenbauverwaltung unterschätzte bei der Bauvorbereitung für den Bau eines Tunnels in der Ortsdurchfahrt einer Bundesstraße den Aufwand für die Verlegung zahlreicher querender Versorgungs- und Entsorgungsleitungen. Umfangreiche zusätzliche und geänderte Leistungen an Versorgungs- und Entsorgungsleitungen waren die Folge. Sie beeinträchtigten den Tunnelvortrieb erheblich. Erst nachdem die Versorgungs- und Entsorgungsleitungen im Bereich der Tunneltrasse verlegt waren, konnte der Auftragnehmer seinen Vortrieb fortsetzen. Für Aufwendungen aus dem gestörtem Bauablauf stellte er 16 Mio. Euro in Rechnung. Für die unnötigen Ausgaben erhielt der Bund keinen adäquaten Gegenwert.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, bei der Bauvorbereitung größere Sorgfalt walten zu lassen. Er verkennt nicht, dass es wegen der Vielschichtigkeit von Straßenbaumaßnahmen und aufgrund unvorhersehbarer und nicht zu steuernder äußerer Einflüsse immer wieder zu Mengenänderungen sowie zusätzlichen und geänderten Leistungen kommen kann. Dennoch könnten nach seiner Auffassung bei verbesserter Bauvorbereitung nachträgliche Auftragserweiterungen und unnötige Ausgaben weitüberwiegend vermieden werden.

## 2.3 Bauüberwachung

Die Straßenbauverwaltungen haben bei der Abwicklung von Baumaßnahmen unterschiedliche Aufgaben wahrzunehmen:

- Aufgaben als „**Bauaufsichtsbehörde**“. Diese öffentlich-rechtliche Funktion zählt nicht zur eigentlichen Bauüberwachung.
- Aufgaben als **Bauherr** nach der Verordnung über Sicherheit und Gesundheitsschutz auf Baustellen (Baustellenverordnung – BaustellV).
- Aufgaben als **Auftraggeber** bei der privatrechtlichen Abwicklung von Verträgen (die eigentliche Bauüberwachung).

Bei der Abwicklung eines Bauvertrages haben die Straßenbauverwaltungen als Auftraggeber die vertragsgemäße Ausführung der Leistungen der Auftragnehmer zu überwachen. Oft lassen sie sich dabei von beauftragten Ingenieurbüros unterstützen. Von den Straßenbauverwaltungen sind die „Richtlinien für das Abwickeln der Verträge“<sup>172</sup> zur

---

172 Richtlinien für das Abwickeln der Verträge, Teil 3 des HVA B-StB, Ausgabe April 2016.

## Ausführen von Straßenbaumaßnahmen

einheitlichen Anwendung der VOB/B, der ZVB/E-StB und der Haushaltsbestimmungen zu beachten. Sie enthalten Regelungen und Muster für das Abwickeln der Verträge.

Die Bauleitung ist Aufgabe der Auftragnehmer. Die Bauüberwachung darf in die Arbeitsabläufe der Auftragnehmer nur bei Gefahr im Verzug eingreifen. Dies ist der Fall, wenn von den Bauarbeiten oder dem Bauwerk eine Gefahr für Leib oder Leben ausgeht oder wenn Gefahr für den Bestand des Bauwerkes droht.

Bei der Abwicklung von Verträgen ist darauf zu achten, dass die Ausführung den vertraglichen Vereinbarungen entspricht und die Haushaltsmittel sparsam und wirtschaftlich verwendet werden. Jeder Mitarbeiter der Bauüberwachung ist für die von ihm zu erfüllenden Aufgaben verantwortlich und haftet entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen und den Dienstanweisungen.

### **Bemerkungen 2015, Nr. 41**

Die Vermessungsabteilung einer Straßenbauverwaltung hatte Bauunternehmen fehlerhafte Vermessungsdaten übergeben. Die Fehler blieben auch bei einer ersten Kontrollmessung unentdeckt. Dadurch wurde eine Brücke außerhalb der vorgesehenen Lage errichtet und die Bundesautobahn in diesem Abschnitt um bis zu 45 cm seitwärts versetzt gebaut. Ursächlich war, dass die Straßenbauverwaltung die einschlägigen Richtlinien nicht ausreichend beachtet hatte. Um den verschobenen Abschnitt an die Bundesautobahn außerhalb des Abschnittes anzugleichen, musste die Bundesautobahn auf einer Länge von 600 m angepasst werden. Es entstanden Mehrkosten von 600 000 Euro zulasten des Bundes.

Die Straßenbauverwaltung hat – der Empfehlung des Bundesrechnungshofes folgend – zugesagt, die organisatorischen Abläufe zu ändern und alle Beschäftigten auf das Vier-Augen-Prinzip hinzuweisen. Künftig will sie die Beschäftigten jährlich in den einschlägigen Vorschriften schulen und entsprechende Informationen hierzu auf ihre Intranet-Seiten stellen. Zudem wird sie der Bauüberwachung vor Ort alle Nachweise der Vermessungen aushändigen, um die Lage von Bauwerken kontrollieren zu können.

## **2.4 Baudokumentation und Führen von Bautagebüchern**

Die Baudokumentation einer Straßenbaumaßnahme besteht aus dem Bautagebuch, den Bautagesberichten der Auftragnehmer und weiteren Unterlagen, wie z. B. Besprechungsniederschriften, Vermerken, Fotodokumentationen oder vertragsrelevantem Schrift- und E-Mailverkehr.<sup>173</sup>

---

173 Siehe auch Muster 3.7-2 Nr. 3.10, HVA B-StB, Ausgabe April 2016.

Die **Bauüberwachung** hat grundsätzlich für jeden Bauvertrag ein Bautagebuch zu führen. Im Bautagebuch sind bedeutsame Sachverhalte des Bauablaufs festzuhalten, soweit diese nicht schon in anderen Dokumenten (z. B. in Vermerken oder im Schriftverkehr) erfasst sind. Es sind nur Ereignisse zu dokumentieren, die die Bauüberwachung vor Ort auf der Baustelle feststellte. Die Eintragungen sind tagesaktuell vorzunehmen. Nachträgliche Eintragungen oder Änderungen sind als solche zu kennzeichnen.

Bedeutsame Sachverhalte können insbesondere sein:

- Querverweise zu anderen Dokumenten,
- wesentliche Leistungen der Auftragnehmer,
- geänderte und zusätzliche Bauleistungen,
- Abweichungen vom Bauvertrag,
- Unterbrechung und Verzögerung der Arbeiten und ihre Ursachen und
- mangelhafte Leistungen.

Das Bautagebuch dient neben der übrigen Baudokumentation als Dokument bei etwaigen Auseinandersetzungen mit Auftragnehmern, z. B. bei der Abrechnung der Bauleistungen. Die Straßenbauverwaltungen sollen das Bautagebuch gewissenhaft führen und in den Unterlagen für die Rechnungslegung<sup>174</sup> sorgfältig aufbewahren.<sup>175</sup>

Der Bundesrechnungshof stellte immer wieder fest, dass bei zahlreichen Baumaßnahmen Bautagebücher fehlten. Häufig waren die Bautagebücher auch unvollständig und lückenhaft. So stellte der Bundesrechnungshof bei stichprobenweisen Überprüfungen fest, dass die letzten Eintragungen in Bautagebüchern oft mehrere Monate zurücklagen. Den Straßenbauverwaltungen war die Notwendigkeit, Bautagebücher zu führen, im Grunde durchaus bekannt. Überwiegend wiesen die Bediensteten auf Arbeitsüberlastung hin. Sie gaben an, die Bautagebücher daher insbesondere bei kleineren Baumaßnahmen nicht oder nur unzureichend geführt zu haben.

Wird das Bautagebuch nicht oder nur lückenhaft geführt, haben die Straßenbauverwaltungen möglicherweise Schwierigkeiten, Auftragnehmern etwaige Fehler bei der Bauausführung nachzuweisen. Sie können somit berechnete Forderungen gegenüber den Auftragnehmern nicht oder nur unzureichend geltend machen. Weiter können sie Art und Umfang späterer Mängelbeseitigungen nur unzulänglich bestimmen.

---

174 Muster 3.7 - 1 HVA B-StB, Ausgabe April 2016.

175 Abschnitt 3.1 HVA B-StB, Ausgabe April 2016.

## Ausführen von Straßenbaumaßnahmen

Auch im Hinblick auf die **Korruptionsbekämpfung** erlangen die Bautagebücher eine besondere Bedeutung, da sie ein wichtiges Beweismittel sein können. Arbeitsüberlastung kann und darf keine Ausnahme von der Pflicht begründen, ein Bautagebuch zu führen.

Die Straßenbauverwaltungen sollten den Bautagebüchern mehr Bedeutung beimessen und diese sorgfältiger führen. Dienstvorgesetzte sollten dies im Rahmen ihrer Aufsichtspflicht stichprobenweise überwachen. Insbesondere sollten sie sich bei ihren Besuchen auf den Baustellen von der Qualität der Bücher selbst überzeugen und diese auch abzeichnen.

## 2.5 Nachtragsleistungen

### 2.5.1 Mögliche Ursachen für Nachtragsleistungen

Bei der Vorbereitung von Baumaßnahmen können die Straßenbauverwaltungen die erforderlichen Leistungen mitunter nicht oder nicht in vollen Umfang festlegen. Es kommt vor, dass der Umfang der Leistungen, z. B. wegen Unzugänglichkeit, manchmal nur geschätzt werden kann. Weiter können zusätzliche Erkenntnisse oder außergewöhnliche Einflüsse während der Bauausführung zu einer Änderung der Bauleistung und damit zu Nachtragsleistungen/Nachträgen führen. Bei komplexen und umfangreichen Baumaßnahmen kommt es auch vor, dass Straßenbauverwaltungen einzelne erforderliche Leistungen schlicht übersehen.

Eine weitere wesentliche Ursache für die Entstehung von Nachtragsleistungen im Bereich Straßenbau sieht der Bundesrechnungshof in den häufig unzureichenden Baugrunderkundungen. Vorgaben für die Erkundungen des Baugrundes enthalten die DIN EN 1997-2 „Erkundung und Untersuchung des Baugrunds“ sowie die „Zusätzlichen Technischen Vertragsbedingungen und Richtlinien für Ingenieurbauten“ (ZTV-ING). Bei der Prüfung von Baumaßnahmen stellte der Bundesrechnungshof immer wieder fest, dass Umfang und Qualität von Baugrunderkundungen in der Planungsphase nicht den Anforderungen der Richtlinien entsprachen. Oft führte dies zu Mängeln und Fehlern bei der Erstellung der Vergabeunterlagen, zu Bauzeitverzögerungen und damit zu zusätzlichen Kosten.



Während der Vorbereitung einer Ausschreibung veränderte eine Straßenbauverwaltung die geplante Lage eines zweiröhrigen Tunnels. Es verlängerte einen Tunnelabschnitt, legte ihn tiefer und verschob die Tunnelröhren seitlich. Die sich aus den Veränderungen ergebenden neuen Baugrundbereiche untersuchte die Straßenbauverwaltung nicht ausreichend. Unter anderem waren ergänzende Bohrungen entgegen den Richtlinien nicht tief genug. Die unklaren Baugrundverhältnisse verursachten während der Baudurchführung Nachträge von 8,5 Mio. Euro für zusätzlich notwendige Arbeiten.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, Baugrunduntersuchungen stets vor der Ausschreibung der Leistungen durchzuführen und dabei die Vorgaben der Richtlinien zu beachten.

### 2.5.2 Behandeln von Nachträgen

Änderungen des Bauentwurfes sowie im Bauvertrag nicht vereinbarte Leistungen, die zur Ausführung der vertraglichen Leistungen erforderlich werden, haben die Auftragnehmer auf Verlangen der Auftraggeber auszuführen. Diese Pflicht gilt jedoch nicht, wenn der Betrieb der Auftragnehmer oder eines von ihnen eingesetzten Nachunternehmers auf die Ausführung derartiger Leistungen nicht eingerichtet ist.

Die erforderlichen Änderungen oder Ergänzungen des Bauvertrages sind gemäß den Richtlinien schriftlich in Nachtragsvereinbarungen niederzulegen. Im HVA B-StB ist das Verfahren zur Abwicklung von Nachtragsleistungen ausführlich geregelt.<sup>176</sup> Werden bei Nachträgen vertragliche Preise geändert oder neue Preise mit den Auftragnehmern vereinbart, ist von der ursprünglichen Preisermittlung (Urkalkulation) der Auftragnehmer für die vertragliche Leistung auszugehen. Die Auftragnehmer haben deshalb auf Verlangen der Auftraggeber die Urkalkulation verschlossen zur Aufbewahrung zu übergeben.<sup>177</sup> Die Auftraggeber dürfen zur Vereinbarung neuer Preise oder zur Prüfung sonstiger vertraglicher Ansprüche die Urkalkulation öffnen und einsehen. Sie geben sie nach Schlusszahlung der Baumaßnahme an die Auftragnehmer zurück.

---

176 Abschnitt 3.4 – Nachträge, HVA B-StB, Ausgabe April 2016.

177 Zusätzliche Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau Ausgabe 2014 (ZVB/E-StB 2014) Nr. 1.

## Ausführen von Straßenbaumaßnahmen

Um die Ermittlung der Nachtragspreise nachvollziehbar zu dokumentieren, sollten die Auftraggeber nach Abstimmung mit den Auftragnehmern die entsprechenden Teile der Urkalkulation den Nachtragsunterlagen beifügen. Eine pauschale Feststellung, dass Nachträge mit den Grundlagen der Urkalkulation übereinstimmen, reicht wegen der fehlenden Nachvollziehbarkeit nicht aus.

Zu den wesentlichen Unterlagen für den Nachtragsvertrag gehören:

- das Angebotsschreiben der Auftragnehmer,
- Begründungen und Berechnungen für den Nachtrag einschl. detaillierter Preisaufgliederungen,
- Vermerke zur Nachtragsbearbeitung einschl. der zugehörigen Anlagen und
- die schriftliche Genehmigung der Straßenbauverwaltung.

Die Unterlagen des Nachtragsvertrages sind gleichzeitig auch die Zahlungsbegründenden Unterlagen. Sie sind deshalb so übersichtlich und nachvollziehbar zu ordnen und zu strukturieren, dass eine Rechnungsprüfung ohne Rückfragen möglich ist.<sup>178</sup>

Der Bundesrechnungshof stellte bei Prüfungen der zahlungsbegründenden Unterlagen häufig fest, dass Straßenbauverwaltungen

- die Unterlagen zur Rechnungslegung nicht nachvollziehbar ordneten und strukturierten,
- die Nachtragsvergütungen fehlerhaft oder nicht nachvollziehbar ermittelten und keinen Bezug zur Urkalkulation herstellten und
- Nachtragsvergütungen teilweise erst mehrere Jahre nach Abschluss der Baumaßnahmen mit den Auftragnehmern vereinbarten.

Eine Straßenbauverwaltung vergütete einem Auftragnehmer mit der Schlussrechnung für Nachtragsleistungen 500 000 Euro, ohne dass sie einen schriftlichen Nachtragsvertrag vorlegen konnte. Bei den 86 Positionen des Nachtragsangebotes des Auftragnehmers blieb zudem unklar, ob es sich um geänderte oder zusätzliche Leistungen handelte. Nur für neun Positionen fügte der Auftragnehmer Angaben zur Preisermittlung bei.

Fehlt für einen Nachtrag eine schriftliche Vereinbarung, erleichtert dies Manipulation und Korruption. Ebenso nachteilig ist es, wenn die Straßenbauverwaltungen Nachträge erst nach erbrachter Leistung bear-

---

178 Abschnitt 3.7 Nr. 22 – Rechnungen und Zahlungen HVA B-StB, Ausgabe April 2016.

beiten, womöglich zu einem viel späteren Zeitpunkt. Damit stärken sie die Verhandlungsposition der Auftragnehmer beträchtlich. Zudem können sie nicht mehr die Vorteile des Wettbewerbs nutzen und auf einen günstigeren Bieter ausweichen. Außerdem sind die Vorgänge wegen der verstrichenen Zeit häufig nur noch schwer nachvollziehbar. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, bei der Bearbeitung von Nachträgen

- grundsätzlich die Urkalkulation von Auftragnehmern spätestens mit Vertragsabschluss anzufordern,
- die Vergütung für die geänderten und die zusätzlichen Leistungen nachvollziehbar auf der Grundlage der Urkalkulation der vertraglichen Leistungen zu ermitteln,
- alle Handlungen und Entscheidungen nachvollziehbar zu dokumentieren und
- die Vereinbarungen zu den Nachtragsleistungen zügig mit den Auftragnehmern abzuschließen.

## 2.6 Abnahme und Mängelbeseitigung

### 2.6.1 Grundlagen

Ist die gesamte Bauleistung oder zumindest ein in sich abgeschlossener Teil der Leistung fertig gestellt, können die Auftragnehmer die **Abnahme** verlangen.<sup>179</sup> Die Abnahme ist sowohl für die Auftraggeber als auch für die Auftragnehmer rechtlich von entscheidender Bedeutung, denn mit der Abnahme bestätigt der Auftraggeber die ausgeführte Leistung als vertragsgemäß. Außerdem geht zum Zeitpunkt der Abnahme die Gefahr für die Leistung von den Auftragnehmern auf die Auftraggeber über.<sup>180</sup>

Nach der Abnahme beginnt die Verjährungsfrist für die Mängelansprüche. Während dieser Frist sind die Auftragnehmer verpflichtet, alle auftretenden Mängel auf ihre Kosten zu beseitigen. Voraussetzung dafür ist, dass die Auftraggeber dies vor Ablauf der Frist schriftlich verlangen und dass die aufgetretenen Mängel auf vertragswidrige Leistungen zurückzuführen sind.<sup>181</sup>

---

179 § 12, Abs. 1 und 2 VOB/B, Ausgabe 2016.

180 Abschnitt 3.9, Nr. 2, HVA B-StB, Ausgabe April 2016.

181 § 13, Abs. 5, Nr. 1, VOB/B, Ausgabe 2016.

## 2.6.2 Abnahmeniederschrift

Sofern die Bauleistung keine wesentlichen Mängel aufweist, haben die Auftraggeber diese abzunehmen.<sup>182</sup> Alle bei der Abnahme festgestellten Mängel und Restleistungen haben die Auftraggeber in der Abnahmeniederschrift aufzuführen. Dabei legen sie auch die Fristen für die Mängelbeseitigung bzw. für das Erbringen der Restleistungen fest.<sup>183</sup> Ferner haben die Auftraggeber in der Abnahmeniederschrift für jedes Gewerk die Verjährungsfrist für die Mängelansprüche anzugeben. Diese Frist ist je nach der Art der abgenommenen Leistung unterschiedlich lang. Sie beginnt stets am Tag nach der Abnahme und endet nach Ablauf der jeweiligen Verjährungsfrist.<sup>184</sup> Die Auftragnehmer und die Auftraggeber haben gemeinsam die Abnahmeniederschrift und soweit vorhanden auch zugehörige Anlagen zu unterschreiben.

Der Bundesrechnungshof stellte bei den Straßenbauverwaltungen immer wieder Mängel bei den Abnahmeniederschriften fest. Die Straßenbauverwaltungen dokumentierten zwar regelmäßig die Mängel und Restleistungen in den Abnahmeniederschriften, setzten jedoch den Auftragnehmern für die Mängelbeseitigung bzw. für das Erbringen der Restleistungen oft keine Fristen. Auch versäumten es Straßenbauverwaltungen zum Teil, die Abnahmeniederschrift von den Auftragnehmern unterschreiben zu lassen.

In Einzelfällen bezeichneten Straßenbauverwaltungen auf der Abnahmeniederschrift die Bauleistungen trotz vorhandener Mängel als mängelfrei oder sie verzichteten darauf, in den Abnahmeniederschriften alle Restleistungen aufzunehmen. Auch gaben sie teilweise falsch berechnete Verjährungsfristen für die Mängelansprüche an.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt den Straßenbauverwaltungen, bei der Abnahme die Abnahmeniederschrift stets vollständig auszufüllen. Auch sollten sie dort immer Fristen für die Mängelbeseitigung bzw. für das Erbringen der Restleistungen vorgeben und die Abarbeitung der Mängel bzw. Restleistungen dokumentieren. Die Straßenbauverwaltungen sollten darauf achten, dass insbesondere die Auftragnehmer jede Seite der Anlagen entweder unterschreiben oder zumindest paraphieren. Eine fehlende Unterschrift der Auftragnehmer unter einer Anlagenseite birgt die Gefahr, dass diese nach der Abnahme ihre Verpflichtung zur Mängelbeseitigung bzw. zur Leistungserbringung in Frage stellen könnten. In einer möglicherweise folgenden Auseinan-

---

182 Abschnitt 3.9, Nr. 7, HVA B-StB, Ausgabe April 2016.

183 Abschnitt 3.9, Nr. 7, 9 und 10 sowie Muster 3.9-1, HVA B-StB, Ausgabe April 2016.

184 Abschnitt 3.9, Muster 3.9-1, Hinweis zu Nr. 8, HVA B-StB, Ausgabe April 2016.

dersetzung ist ein Schaden für den Straßenbaulastträger nicht auszuschließen.

Ferner sollten die Straßenbauverwaltungen in den Abnahmeniederchriften die Verjährungsfrist für die Mängelansprüche stets korrekt berechnen. Ein nur um einen Tag zu spät angegebenes Fristende kann im Extremfall dazu führen, dass die Straßenbauverwaltungen – insbesondere bei einem längeren internen Klärungsprozess – die Auftragnehmer erst nach Ablauf der tatsächlichen Verjährungsfrist zur Mängelbeseitigung auffordern. Auch in diesem Fall wäre ein finanzieller Schaden für den Straßenbaulastträger eine mögliche Folge.

### 2.6.3 Durchsetzen von Mängelbeseitigungsansprüchen

Die erbrachte Leistung ist nach der Abnahme und innerhalb der jeweiligen Verjährungsfrist in geeigneten Abständen örtlich auf etwaige Mängel zu überprüfen. Um die fristgerechte Überwachung sicherzustellen, ist unmittelbar nach Abnahme der Leistung gemäß den Richtlinien ein „**Fristenblatt** zur Überwachung der Mängelansprüche“ aufzustellen. Die Termine für die Zwischen- und Endkontrollen sind im Fristenblatt einzutragen.<sup>185</sup> Spätestens einen Monat vor Ablauf der Verjährungsfrist für die Mängelansprüche ist die Leistung eingehend zu überprüfen. Das Ergebnis dieser Kontrolle ist auf dem zugehörigen Fristenblatt zu dokumentieren.<sup>186</sup>

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Straßenbauverwaltungen für zahlreiche Baumaßnahmen keine Fristenblätter anlegten oder sie erstellten die Fristenblätter nicht unmittelbar nach der Abnahme sondern teilweise mit einer Verzögerung von mehreren Jahren. Sofern die Straßenbauverwaltungen überhaupt Fristenblätter für einzelne Baumaßnahmen nutzten, dokumentierten sie auf diesen nicht immer die Ergebnisse der Zwischen- und Endkontrollen vor Ablauf der Verjährungsfrist für die Mängelansprüche. Teilweise vermerkten sie die Ergebnisse dieser Kontrollen auch nicht anderweitig.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, für Straßenbaumaßnahmen stets ein Fristenblatt zu nutzen, um rechtzeitige Kontrollen vor Ablauf der Verjährungsfrist für die Mängelansprüche sicherzustellen. Ohne sorgfältig geführte Fristenblätter besteht die Gefahr, dass Kontrollen der Leistungen vor Ablauf der Verjährungsfrist unterbleiben und möglicher-

---

185 Abschnitt 3.10, Nrn. 4 und 5, HVA B-StB, Ausgabe April 2016.

186 Abschnitt 3.10, Nrn. 4 und 6 und Muster 3.10-3, HVA B-StB, Ausgabe April 2016.

## Ausführen von Straßenbaumaßnahmen

weise vorhandene Mängel zum finanziellen Nachteil des Straßenbaulastträgers erst nach dem Ablauf der Verjährungsfrist erkannt werden. Die Termine aus den Fristenblättern sind in den von den Auftraggebern zentral zu führenden „**Terminkalender**“ für die Überwachung der Mängelansprüche“ zu übernehmen. Die Form dieses Terminkalenders ist im HVA B-StB vorgegeben. In diesem sind tabellarisch, neben dem Datum der Abnahme und dem Ende der Verjährungsfrist für Mängelansprüche, auch die Termine der Zwischen- und Endkontrolle sowie die Termine für die Überwachung und Beseitigung der gerügten Mängel aufzunehmen.<sup>187</sup>

Bei seinen Prüfungen stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die geprüften Straßenbauverwaltungen keine zentralen Terminkalender zur Überwachung der Zwischen- und Endkontrollen der Leistungen vor Ablauf der Verjährungsfrist nutzten.

In den Straßenbauverwaltungen führten zwar häufig einzelne Organisationseinheiten die Kontrolltermine manuell oder elektronisch in eigenen Terminkalendern nach. Diese Kalender entsprachen aber in Form und Inhalt zumeist nicht den Vorgaben des Regelwerkes. Einige Organisationseinheiten überließen die Fristennachverfolgung allein den bauverantwortlichen Mitarbeitern. Andere Organisationseinheiten verzichteten gänzlich darauf, die Bauleistungen vor Ablauf der Verjährungsfrist für Mängelansprüche zu prüfen. Sie gingen davon aus, dass sich mögliche Mängel im laufenden Betrieb gezeigt hätten.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es unerlässlich, dass die Straßenbauverwaltungen die Verjährungsfristen in einem Terminkalender nachhalten und dabei das Vier-Augen-Prinzip wahren. Dieser kann als zentraler Terminkalender oder dezentral in jeder Organisationseinheit geführt werden. Keinesfalls sollten die Straßenbauverwaltungen jedoch die Fristennachverfolgung den bauverantwortlichen Mitarbeitern allein überlassen oder gar auf das Nachhalten der Termine verzichten.

Sollten bei den Überprüfungen festgestellte Mängel auf vertragswidrige Leistungen zurückzuführen sein, so sind die Auftragnehmer unverzüglich zur **Mängelbeseitigung** aufzufordern. Der Nachweis über den Zugang des Aufforderungsschreibens ist sicherzustellen, z. B. durch eine Empfangsbestätigung oder ein Einschreiben mit Rückschein.<sup>188</sup>

---

187 Abschnitt 3.10, Nr. 5 und Muster 3.10-4, HVA B-StB, Ausgabe April 2016.

188 Abschnitt 3.10, Nrn. 9 und 10 und Muster 3.10-5, HVA B-StB, Ausgabe April 2016.

Während der Verjährungsfrist zeigten sich bei Baumaßnahmen regelmäßig Mängel, die auf vertragswidrige Leistungen zurückzuführen waren. In diesen Fällen forderten einige Straßenbauverwaltungen die Auftragnehmer zumeist mit Standardbrief, per E-Mail oder auch mündlich auf, die Mängel zu beseitigen. Nur in seltenen Fällen ließen sie sich den Erhalt des Aufforderungsschreibens von den Auftragnehmern bestätigen.

## 2.7 Bonus/Malus-Regelung

Die Arbeiten auf Straßenbaustellen dauern häufig länger als nötig. Die Auftragnehmer arbeiten nicht durchgehend auf den Baustellen oder nicht mit der maximalen Anzahl von Arbeitskräften. Dadurch ergeben sich unnötige Behinderungen verbunden mit finanziellen Nachteilen für die Verkehrsteilnehmer.

Das Bundesverkehrsministerium ist daher seit einigen Jahren bestrebt, das Baustellenmanagement insbesondere auf Bundesautobahnen zu verbessern. Hierzu schuf es die Möglichkeit, dass Straßenbauverwaltungen Bonus/Malus-Regelungen vertraglich vereinbaren können.<sup>189</sup> Auftragnehmer erhalten für jeden Tag, der die vorab von den Auftraggebern festgelegte Bauzeit unterschreitet, eine finanzielle Vergütung (Bonus). Für jeden Tag, den sie länger benötigen, erhalten sie einen finanziellen Abzug (Malus). Aufgabe der Auftraggeber ist es, die Bauzeit möglichst exakt und nicht länger als notwendig vorauszuberechnen. Das Bundesverkehrsministerium führte zu diesem Zweck einen Bauzeitenkatalog ein, der zeitliche Angaben für standardisierbare Bauleistungen enthält. Mittlerweile hat es den Katalog überarbeitet.<sup>190</sup>

Bei fünf Großprojekten zahlten mehrere Straßenbauverwaltungen einen Bonus von 7,4 Mio. Euro, denen kein erkennbarer Nutzen gegenüberstand. Die Auftragnehmer brauchten weder die Anzahl der Arbeiter zu erhöhen noch die Arbeiten auf einen 16- oder 24-Stunden-Betrieb auszuweiten, um die Bonuszahlungen zu bekommen. Die Straßenbauverwaltungen hatten die Bauzeiten zu nachlässig berechnet und den Bonus zum Teil erst nachträglich während des Baus vereinbart. Die erste Version des Bauzeitenkataloges nutzten die Straßenbauverwaltungen dabei nicht, weil ihnen die Zeitvorgaben zu großzügig erschienen oder ihnen die Handhabe fremd war.

189 Abschnitt 1.3, Nrn. 14 und 15, HVA B-StB, Ausgabe April 2016.

190 Bundesverkehrsministerium und BAST: Leitfaden zum Arbeitsstellenmanagement auf Bundesautobahnen Version Mai 2011 mit Anlage Bauzeitenkatalog, eingeführt mit ARS 4/2011 vom 16. Mai 2011.

## Ausführen von Straßenbaumaßnahmen

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, auf Bonuszahlungen generell, aber auf jeden Fall bei zeitlich schwer zu kalkulierenden Großprojekten zu verzichten. Die Straßenbauverwaltungen sollten die Bauzeit nicht schätzen, sondern anhand der zu erbringenden Leistungen berechnen und anschließend so knapp wie möglich vorgeben. Die Auftragnehmer können damit bereits bei der Erstellung des Angebotes die kurze Bauzeit berücksichtigen. Eine Vertragsstrafe für Bauzeitüberschreitung sollten die Straßenbauverwaltungen dagegen möglichst immer vereinbaren. Der Bundesrechnungshof erwartet bei konsequenter Anwendung jährliche Einsparungen im unteren zweistelligen Millionenbereich.

### **Bemerkungen 2012, Nr. 47**

Bisher haben die Straßenbauverwaltungen die Bauzeiten zu großzügig vorgegeben. Die Bauunternehmen konnten deshalb ihre Bauzeiten gegenüber den vereinbarten verkürzen, ohne dafür mit Mehraufwand arbeiten zu müssen. Trotzdem erhielten sie die vereinbarten zusätzlichen Vergütungen. Das Bundesverkehrsministerium könnte Beschleunigungsvergütungen von 5 Mio. Euro jährlich vermeiden. Dazu müssten die Straßenbauverwaltungen Bauzeiten für Arbeiten auf Bundesautobahnen zutreffend bemessen und möglichst enge Termine vorgeben, zu denen die Arbeiten fertiggestellt sein sollen. Dann würden zusätzliche Vergütungen entfallen, die sie Bauunternehmen zahlen, damit diese ihre Arbeiten früher als vereinbart beenden.

Der Bundestag forderte das Bundesverkehrsministerium auf, Beschleunigungsvergütungen als Regelfall zu vermeiden und zielgerichtet einzusetzen. Den Straßenbauverwaltungen sollte es Hilfen zur Bauzeitermittlung an die Hand geben.



## 3 Abrechnen von Straßenbaumaßnahmen

### 3.1 Grundlagen

Grundlage für das Abrechnen von Baumaßnahmen im Bereich der Bundesfernstraßen sind die **BHO** und die dazugehörigen Verwaltungsvorschriften (VV-BHO). Die zuständigen Stellen der Straßenbauverwaltungen haben für jedes Jahr auf der Grundlage der abgeschlossenen Bücher Rechnung zu legen.<sup>191</sup> Alle Buchungen sind zu belegen.<sup>192</sup> Die VOB trifft Regelungen für die Abrechnung und Bezahlung von Baumaßnahmen.<sup>193</sup> Das Bundesverkehrsministerium hat mit dem HVA B-StB weitere Regeln für die Rechnungslegung von Straßenbaumaßnahmen vorgegeben.<sup>194</sup>

### 3.2 Unvollständige zahlungsbegründende Unterlagen

Zweck und Anlass einer Zahlung müssen deutlich aus den sie begründenden Unterlagen hervorgehen. Die der Rechnung zugrunde liegende Maßnahme muss aus den Unterlagen zweifelsfrei zu erkennen und nachvollziehbar sein. Die VV-BHO<sup>195</sup> sowie das HVA B-StB<sup>196</sup> zeigen auf, wie zahlungsbegründende Unterlagen zu behandeln sind. Der Bundesrechnungshof stellte wiederholt fest, dass die Straßenbauverwaltungen die zahlungsbegründenden Unterlagen nicht den Vorschriften entsprechend führten.

---

191 § 80 Abs. 1 BHO.

192 § 75 BHO.

193 §§ 14, 15 und 16 VOB/B, Ausgabe 2016.

194 Abschnitt 3.1 bis 3.7 HVA B-StB, Ausgabe April 2016.

195 VV-BHO Teil IV: Verwaltungsvorschrift für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung (§§ 70 bis 72 und 74 bis 80 BHO).

196 Abschnitt 3.7 Nrn. 21 bis 26 HVA B-StB, Ausgabe April 2016.

Bei der Prüfung der in den Straßenbauverwaltungen vorliegenden zahlungsbegründenden Unterlagen fehlten oft:

- die Nummer des Ausgabeblattes in den Zahlungsbelegen,
- die deutliche Kennzeichnung als Abschlagszahlung, Teil- oder Schlussrechnung oder
- besondere Hinweise wie „Pfändung“, „Abtretung“, „Eilt – Skonto“ oder „Eilt – Jahresabschluss“ in roter Schrift.

Wenn die Straßenbauverwaltungen zahlungsbegründende Unterlagen unzureichend behandeln, können finanzielle Nachteile die Folge sein, weil sie z. B. Fristen für Skontoabzüge versäumen oder Rechnungen doppelt vergüten. Unzulänglich geführte zahlungsbegründende Unterlagen lassen Fehler nicht erkennen und erschweren die Arbeit der Straßenbauverwaltungen und Prüfungsinstanzen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt den Straßenbauverwaltungen, die zahlungsbegründenden Unterlagen sorgfältig und vollständig zu führen und dies intern regelmäßig zu überprüfen.

### 3.3 Aufbewahrung der Rechnungsunterlagen

Nach der **BHO** sind von allen Stellen, die Bundesmittel bewirtschaften, die „Aufbewahrungsbestimmungen für die Unterlagen für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes“ anzuwenden. Im Gegensatz dazu wies das Bundesverkehrsministerium die Straßenbauverwaltungen in seiner „Zweiten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift für die Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen“ aus dem Jahr 1955 darauf hin, dass für die Aufbewahrung ihre Landesvorschriften gelten.

#### **Bemerkung 2014, Nr. 44**

Bislang können die Straßenbauverwaltungen die zugehörigen Rechnungsunterlagen nach ihren Landesvorschriften aufbewahren. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass uneinheitliche Aufbewahrungsvorschriften dazu führen können, dass Länder Rechnungsunterlagen bereits vor einer Prüfung des Bundesrechnungshofes vernichten oder sie zu lange aufbewahren. Auf seine Empfehlung hat das Bundesministerium der Finanzen sich der Sache angenommen. Das Bundesverkehrsministerium wird künftig sicherstellen, dass die Länder die Aufbewahrungsbestimmungen der Bundeshaushaltsordnung einheitlich anwenden. So sollen die Rechtssicherheit erhöht und zusätzlicher Aufwand bei den Straßenbauverwaltungen vermieden werden.

### 3.4 Erstellen der Aufmaße

Ihre Leistungen haben die Auftragnehmer prüfbar abzurechnen.<sup>197</sup> Hierzu haben Auftragnehmer und Auftraggeber entsprechend dem Fortgang der Leistung rechtzeitig Aufmaße aufzunehmen. Das Aufmaß muss alle Angaben enthalten, die zur Anweisung der Rechnung und für eine spätere Prüfung notwendig sind. Aufmaße sind mit Datum zu versehen und zu unterschreiben. Die Angaben in den Aufmaßen sollen einschließlich der Ortsangaben eindeutig sein. Leere Flächen in den einzelnen Aufmaßblättern sind zu sperren.<sup>198</sup>

Die Straßenbauverwaltungen fügten den zahlungsbegründenden Unterlagen häufig Aufmaße bei, die nicht alle für eine Prüfung erforderlichen Angaben enthielten. In vielen Fällen waren weitere Informationen einzuholen. Dies verzögerte die Rechnungsprüfung und band zusätzliches Personal.

Straßenbauverwaltungen erkannten oft Rechnungen an, obwohl in den Aufmaßen wichtige Angaben fehlten:

- Ort der ausgeführten Leistung,
- Angaben zu geliefertem und eingebautem Baumaterial,
- Längen und Breiten von Teilflächen bei nach Flächen abzurechnenden Leistungen sowie
- Sperren von Freiflächen auf dem Aufmaßblatt.

Ohne genaue Ortsangaben mit Skizze oder Lageplan können die ausgeführten Leistungen nicht zugeordnet und nachgeprüft werden, weder bei der Bescheinigung der sachlichen Richtigkeit, noch bei Kontrollen vor Ablauf der Frist für Mängelansprüche. Auch sind einige Leistungen nur schwer nachzuvollziehen oder nicht mehr nachprüfbar, wenn die Arbeiten bereits fortgeführt wurden. So kann beispielsweise bei einer Straße die Dicke der Tragschicht nicht mehr kontrolliert werden, sobald die Deckschicht aufgebracht wurde. Unvollständige Aufmaße können Manipulationen oder Unregelmäßigkeiten verdecken und erschweren zudem in erheblichem Maße die Rechnungsprüfung.

Die Straßenbauverwaltungen sollten ihr Bauaufsichtspersonal darauf hinweisen, dass es bereits beim Erstellen von Aufmaßen wichtige Entscheidungen trifft. Unvollständige Aufmaße können später nur mit besonderem Aufwand nachvollzogen werden. Die Beachtung der dargestellten Grundsätze sollten die Straßenbauverwaltungen durch systematische interne Kontrollen sicherstellen.

---

197 § 14 VOB/B, Ausgabe 2016.

198 Abschnitt 3.2 Nr. 15 HVA B-StB, Ausgabe April 2016.

### 3.5 Durchführen von Soll/Ist-Vergleichen

Die VOB/B trifft Festlegungen zum Umgang mit Mengenänderungen im Hinblick auf den vertraglichen Einheitspreis. Um auffällige Mengenänderungen feststellen zu können, schreibt das HVA B-StB die Kontrolle der Abrechnungsmengen anhand eines Soll/Ist-Vergleiches vor.<sup>199</sup>

Der Bundesrechnungshof fand bei der Prüfung von Baurechnungen wiederholt unvollständige Soll-/Ist-Vergleiche vor. So fehlte oft auch eine Dokumentation, ob eine mögliche Preisanpassung wegen geänderter Mengen vorgenommen wurde. Ein Soll-/Ist-Vergleich ohne weiterführende Begründungen und Dokumentation ist nicht zweckdienlich. Soweit die Soll-/Ist-Vergleiche ganz fehlen, kann die Straßenbauverwaltung Unter- und Überschreitungen der Mengensätze nicht erkennen.

### 3.6 Bezahlen von Abschlagsrechnungen

Abschlagszahlungen sollen die Auftragnehmer von den Risiken der Vorleistungspflicht und der Vorfinanzierung ihrer Leistungen entlasten. Der Anspruch auf Abschlagszahlungen erlischt, wenn die Auftragnehmer die **Schlussrechnung** gestellt haben oder die Schlussrechnung durch die Abnahme der Bauleistung hätten stellen können.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Straßenbauverwaltungen Abschlagszahlungen leisteten, obgleich die Baumaßnahmen abgenommen waren und teilweise Schlussrechnungen vorlagen.

Ein Auftragnehmer reichte nach der Bauabnahme über einen Zeitraum von 32 Monaten noch elf Abschlagsrechnungen ein. Die Straßenbauverwaltung vergütete mehr als 3,1 Mio. Euro und verzichtete so auf ein nachhaltiges Druckmittel gegenüber dem Auftragnehmer, die Schlussrechnung zügig vorzulegen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass Straßenbauverwaltungen gegen Ende der Baumaßnahmen Zahlungen besonders sorgfältig prüfen, da mögliche Überzahlungen nicht mehr durch Leistungen ausgeglichen werden können. Daher sollen die Straßenbauverwaltungen nach der Abnahme eingereichte Abschlagsrechnungen nicht mehr begleichen, sondern eine prüffähige Schlussrechnung einfordern.

---

<sup>199</sup> Abschnitt 3.7 Nr. 4.4 HVA B-StB, Ausgabe 2016.

### 3.7 Einreichen von Schlussrechnungen

Die Auftragnehmer haben den Auftraggebern die Schlussrechnung fristgerecht einzureichen. Die Frist ist von der Länge der Bauzeit abhängig und beginnt mit der Fertigstellung, spätestens mit der Abnahme der Bauleistung.<sup>200</sup> Reichen die Auftragnehmer trotz Fristsetzung der Auftraggeber keine prüfbare Schlussrechnung ein, können die Auftraggeber sie auf Kosten der Auftragnehmer selbst aufstellen.<sup>201</sup> Wiederholt stellte der Bundesrechnungshof fest, dass Auftragnehmer die Bauleistung nicht fristgerecht abrechneten. Auch dokumentierten einige Straßenbauverwaltungen nicht, wann und in welcher Form sie die Auftragnehmer zur Vorlage der Schlussrechnung aufforderten. Von der Möglichkeit, die Schlussrechnung selbst aufzustellen, machten sie regelmäßig keinen Gebrauch.

Auftragnehmer überschritten oft die Frist zur Vorlage der Schlussrechnungen. Bei einer Baumaßnahme lag drei Jahre nach der Bauabnahme noch keine Schlussrechnung vor. In anderen Fällen überschritten die Straßenbauverwaltungen die Frist zur Prüfung der Schlussrechnungen. In einem Fall leistete die Straßenbauverwaltung erst acht Jahre nach Bauende die Schlusszahlung.

Der Bundesrechnungshof kann nicht ausschließen, dass durch die späte Vorlage der Schlussrechnungen Entscheidungen zum Nachteil des Bundes getroffen werden. Lange Zeiträume zwischen der Durchführung und Abrechnung von Baumaßnahmen können dazu führen, dass die Rechnungen nicht mehr mit der notwendigen Sorgfalt bearbeitet werden. Ein Grund dafür ist auch, dass die Mitarbeiter bereits mit anderen Aufgaben befasst sind.

### 3.8 Überzahlen von Auftragnehmern

Die Straßenbauverwaltungen haben die Abschlags- und Schlussrechnungen zu prüfen, anzuerkennen und zu bezahlen. Die Auftragnehmer müssen ihre Leistungen prüfbar durch von den Auftraggebern anerkannte Unterlagen nachweisen. Nachweise können z. B. sein:

---

200 § 14 Abs. 3 VOB/B, Ausgabe 2016.

201 § 14 Abs. 4 VOB/B, Ausgabe 2016.

## Abrechnen von Straßenbaumaßnahmen

- Ausführungszeichnungen,
- Stücklisten,
- Aufmaße,
- Wiegescheine,
- Lieferscheine,
- Frachtbriefe und
- Stundenlohnzettel.

Die Straßenbauverwaltungen dürfen in Abschlags- und Schlussrechnungen nur die vertraglich vereinbarten, tatsächlich erbrachten und mangelfreien Leistungen anerkennen.

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt festgestellt, dass Straßenbauverwaltungen gegen die Vorgaben verstießen und Auftragnehmer überzahlten. Die Überzahlungen bestanden häufig über einen Zeitraum von mehreren Monaten, gelegentlich sogar Jahren. Dies lag zum einen an einer verspäteten Rechnungslegung der Auftragnehmer und zum anderen an der zögerlichen Bearbeitung durch die Straßenbauverwaltungen.

Eine Straßenbauverwaltung stellte eine Überzahlung von 102 000 Euro fest und verlangte einen Teilbetrag von 60 000 Euro vom Auftragnehmer zurück. Dieser zahlte erst 3,5 Monate nach Aufforderung, obgleich die Zahlung nach 14 Kalendertagen fällig war. Eine Rückforderung des Zinsvorteils erhob die Straßenbauverwaltung nicht.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt den Straßenbauverwaltungen, Abschlagsrechnungen sorgfältiger zu prüfen. Sie sollten bei großen, mehrere Jahre dauernden Baumaßnahmen in regelmäßigen Abständen eine genaue Aufnahme des Leistungsstandes vornehmen, soweit dies Art und Umfang der Maßnahme erfordern.

Wenn Straßenbauverwaltungen nur nachgewiesene, unstrittige und mangelfreie Leistungen vergüten, werden sich die Auftragnehmer bemühen, die erforderlichen Nachweise und die Schlussrechnung fristgemäß einzureichen. Die Straßenbauverwaltungen sollten die Schlussrechnung zügig prüfen und mögliche Überzahlungen unverzüglich zurückfordern, um den finanziellen Schaden für den Bund zu begrenzen. Zahlen Auftragnehmer festgestellte Überzahlungen erst nach Fälligkeit zurück, sollten die Straßenbauverwaltungen auf die verspätet gezahlten Beträge Zinsen einfordern.

### 3.9 Vergüten von Nebenleistungen

In den Allgemeinen Technischen Vertragsbedingungen für Bauleistungen sind die Nebenleistungen aufgeführt, die auch ohne Erwähnung im Vertrag zur vertraglichen Leistung gehören.<sup>202</sup> Diese Nebenleistungen werden durch den vereinbarten Preis für die jeweilige Leistungsposition abgegolten.<sup>203</sup> Nebenleistungen werden nur dann gesondert vergütet, wenn sie unter einer eigenen Position im Leistungsverzeichnis aufgeführt sind.

Zu den Nebenleistungen zählen u. a.

- Baustellen einzurichten, vorzuhalten und zu räumen,
- Aufmaße zu erstellen,
- Schutz- und Sicherheitsmaßnahmen durchzuführen,
- Wasser und Energie heranzubringen,
- Betriebsstoffe zu liefern,
- alle Baustoffe und Bauteile innerhalb der Baustelle zu befördern und
- die Arbeiten gegen Niederschlagswasser zu sichern.

Der Bundesrechnungshof stellte wiederholt fest, dass Straßenbauverwaltungen Nebenleistungen vergüteten, obwohl die Voraussetzungen hierfür nicht vorlagen. Insbesondere bei Nachträgen erkannten die Straßenbauverwaltungen die darin aufgeführten Nebenleistungen an, obwohl sie bereits mit dem Hauptangebot abgegolten waren. Die Auftragnehmer machten hierbei oft zusätzliche Aufwendungen wie z. B. für die Beseitigung von Schäden aus starken Niederschlägen geltend.

Eine Straßenbauverwaltung hat das Laden, Abtransportieren und Entsorgen von Betonstraßenplatten in einem Nachtragsvertrag als zusätzliche Leistung anerkannt, obwohl diese Arbeiten in die Kosten für die Baustelleneinrichtung einzukalkulieren waren.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt den Straßenbauverwaltungen, sorgfältiger zu prüfen, ob Nebenleistungen gesondert zu vergüten sind. Sofern sie bereits Vergütungen unrechtmäßig gezahlt haben, sollten sie diese zurückzufordern.

---

202 Abschnitte 4.1 VOB/C, Ausgabe 2016: ATV, DIN 18299 (Allgemeine Regelungen für Bauarbeiten jeder Art) ff.

203 § 2 Abs. 1 VOB/B, Ausgabe 2016.

### 3.10 Vereinbaren von Vorauszahlungen

Vorauszahlungen dürfen nach der **BHO** nur in besonders begründeten Ausnahmefällen vereinbart werden.<sup>204</sup> Vorauszahlungen sind nach VOB/B zu vereinbaren<sup>205</sup> und zu verzinsen. Zudem sind entsprechende Sicherheitsleistungen zu vereinbaren. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Straßenbauverwaltungen diesen Vorgaben nicht immer nachkamen.

Eine Straßenbauverwaltung wies eine Schlussrechnung in voller Höhe an, obgleich Restleistungen aus dem Abnahmeprotokoll noch nicht erbracht waren. Eine Vereinbarung über Sicherheitsleistungen traf die Straßenbauverwaltung nicht.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass Vorauszahlungen ausschließlich in begründeten Ausnahmefällen auf der Grundlage von Vereinbarungen und gegen Sicherheiten geleistet werden.

### 3.11 Zahlung von Verzugszinsen

Die Auftraggeber haben die Schlussrechnungen zügig, in der Regel innerhalb von zwei Monaten nach Zugang zu prüfen.<sup>206</sup> Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass Straßenbauverwaltungen für die Prüfung der Rechnungen die Fristen weit überschritten und Verzugszinsen zu zahlen hatten.

Eine Straßenbauverwaltung benötigte 75 Monate, bis sie den letzten Nachtrag mit dem Auftragnehmer verhandelt hatte. Nach weiteren 21 Monaten beglich sie die Schlussrechnung. Aufgrund der Überschreitung der Zahlungsfrist forderte der Auftragnehmer 30 000 Euro Verzugszinsen, die die Straßenbauverwaltung mit Mitteln des Bundes bezahlte.

---

204 § 56 VV-BHO.

205 § 16 Abs. 2 VOB/B, Ausgabe 2016.

206 § 16 Abs. 3 VOB/B, Ausgabe 2016.



In einem weiteren Fall hatte ein Auftragnehmer Verzugszinsen von 5 % über dem aktuellen Basiszinssatz gefordert. Die Straßenbauverwaltung änderte diesen in 8 % über dem aktuellen Basiszinssatz ab, der in den Regelungen des Bundes vorgegeben ist. Die Straßenbauverwaltung begründete die Änderung dahingehend, dass sie in der Schlussrechnung alle falsch angegebenen Angaben zu korrigieren habe.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, lange Bearbeitungszeiten bei der Prüfung der Schlussrechnung aufgrund der nachteiligen finanziellen Folgen zu vermeiden. Soweit Auftragnehmer ihren Forderungen einen geringeren Zinssatz zugrunde legen, als ihn die Vorschriften vorsehen, ist dies als eindeutige Willenserklärung zu werten.

# Abschnitt D

## Einzelne Schwerpunkte

### 1 Umstufen

#### 1.1 Abstufen von Bundesfernstraßen

##### 1.1.1 Rechtliche Grundlagen

Eine Bundesfernstraße kann ihre Bedeutung für den Fernverkehr verlieren. Gemäß **FStrG** sind Bundesfernstraßen, die für den Fernverkehr entbehrlich geworden sind, entweder unverzüglich einzuziehen oder dem Träger der **Straßenbaulast** zu überlassen, der sich nach Landesrecht bestimmt (Abstufung).<sup>207</sup>

Diese Regelung gilt seit dem Jahr 2002. Zuvor hatte das Bundesverkehrsministerium den Ländern mitgeteilt, dass *„Straßenbauvorhaben ... zukünftig erst in den Straßenbauplan aufgenommen werden [können], wenn von den Maßnahmen ausgelöste regionale Umstufungskonzepte und Übernahmeerklärungen der zukünftigen Straßenbaulastträger vorliegen. Dies trifft insbesondere bei autobahnparallel verlaufenden Bundesstraßen und Ortsdurchfahrten zu, die durch Neubau und Erweiterung von Bundesautobahnen bzw. durch den Bau von Ortsumgehungen für den Fernverkehr entbehrlich werden. Um zeitliche Verzögerungen zu vermeiden, sollten schon frühzeitig Abstimmungsgespräche geführt werden.“*

Über Widmung, Umstufung und Einziehung der betroffenen Straßen kann auch in einem Planfeststellungsbeschluss nach FStrG entschieden werden.

---

207 § 2 Abs. 4 FStrG.

### 1.1.2 Abstufen nicht mehr fernverkehrsrelevanter Bundesstraßen

Seit Mitte der 1990er Jahre stellte der Bundesrechnungshof regelmäßig fest, dass parallel zu einer Bundesautobahn verlaufende Bundesstraßen ihre Bedeutung für den Fernverkehr verloren hatten. Die Straßenbauverwaltungen hatten eine Abstufung aber selbst dann nicht oder nur schleppend vollzogen, wenn eine Vereinbarung über die Abstufung vorlag.

#### **Bemerkungen 2011, Nr. 50**

Eine Straßenbauverwaltung hatte im Jahr 1996 mit dem Bundesverkehrsministerium vereinbart, einen 35 km langen Abschnitt einer Bundesstraße nach dem Abschluss von Bauarbeiten abzustufen. Nach dem Ende der Bauarbeiten im Jahr 2002 stufte die Straßenbauverwaltung den Abschnitt jedoch nicht ab. Zur gleichen Zeit plante sie, eine Landesstraße zu verlegen, die in die Bundesstraße einmündete. Da der Bund nach wie vor Baulastträger der nicht abgestuften Bundesstraße war, sollte er auf der Grundlage des Bundesfernstraßengesetzes mit insgesamt 5,6 Mio. Euro an der Verlegung beteiligt werden. Nach einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes verzichtete die Straßenbauverwaltung auf eine Bundesbeteiligung. Zudem erstattete sie dem Bund eine bereits gezahlte Summe vom knapp 1 Mio. Euro.

Bei den Verhandlungen über eine Föderalismusreform in den Jahren 2006 und 2009 verhandelten der Bund und die Länder auch über abzustufende, nicht mehr fernverkehrsrelevante Bundesstraßen.<sup>208</sup> In den Jahren 2011/12 traf der Bund mit jedem Land Abstufungsvereinbarungen, in denen konkrete Straßenabschnitte benannt und einer von drei, nach Dringlichkeit eingeteilten Kategorie zugeordnet wurden.

### 1.1.3 Verspätetes Abstufen von Ortsdurchfahrten

Ein Investitionsschwerpunkt des Bundes ist nach wie vor der Bau von Ortsumgehungen im Zuge von Bundesstraßen. Zwischen den Jahren 2001 und 2014 wurden 317 Ortsumgehungen gebaut. Allein im Jahr 2014 wurden bundesweit 15 Ortsumgehungen mit einer Länge von insgesamt 69,8 km vollständig fertiggestellt. 36 Ortsumgehungen mit einer Gesamtlänge von 182,3 km befanden sich Ende des Jahres 2014 noch im Bau.

Die neuen Ortsumgehungen ersetzen die bisherigen Ortsdurchfahrten und entlasten sie wesentlich. Zudem verbessern sich in den Gemeinden die Verkehrssicherheit und die Umweltbedingungen. Mit der Ver-

---

208 Bundesrat-Drucksache 264/09 vom 24. März 2009.

## Umstufen

kehrsfreigabe von Ortsumgehungen haben die Länder die Ortsdurchfahrten unverzüglich abzustufen. Damit fallen sie aus der Baulast des Bundes. Bis zur Abstufung hat der Bund die Ortsdurchfahrten in dem durch die Verkehrsbedeutung gebotenen Umfang ordnungsgemäß zu unterhalten.

Der Bundesrechnungshof stellte wiederholt fest, dass Straßenbauverwaltungen an Bundesstraßen nach dem Bau neuer Ortsumgehungen die bisherigen Ortsdurchfahrten – trotz vorliegender Umstufungsvereinbarungen – nur zögerlich oder noch nicht abgestuft hatten.

Dem Bund entstehen durch verspätet eingeleitete oder noch nicht abgeschlossene Abstufungen vermeidbare Aufwendungen für die Erhaltung und den Betrieb von 45 875 Euro je Kilometer Bundesstraße jährlich.<sup>209</sup>

### **Bemerkungen 2016, Nr. 43**

Eine Straßenbauverwaltung stufte eine Ortsdurchfahrt sieben Jahre verspätet von einer Bundes- zur Landesstraße ab. Der Bund zahlte in dieser Zeit ungegerechtfertigt 1,7 Mio. Euro für die Erhaltung der Straße. Zudem beteiligte die Straßenbauverwaltung den Bund zu Unrecht mit weiteren 1,7 Mio. Euro an den Kosten für den Um- und Ausbau der Ortsdurchfahrt. Die Straßenbauverwaltung baute eine Kreuzung zu einem Kreisverkehr um und legte einen neuen Radweg an. Sie begründete dies damit, dass der Bund nach dem FStrG dem neuen Träger der Straßenbaulast eine ordnungsgemäß unterhaltene Straße zu übergeben habe. Der Bundesrechnungshof ist jedoch der Auffassung, dass der Um- und Ausbau einer Straße über ihre Unterhaltung hinausgehen. Keinesfalls umfasst die Einstandspflicht eine grundlegende Sanierung oder den Neubau von Kreisverkehren oder Radwegen. Eine grundlegende Sanierung würde den künftigen Baulastträger für einige Zeit davon befreien, die Straße aus eigenen Mitteln zu erhalten.

## **1.1.4 Einstandspflicht**

Der bisherige Straßenbaulastträger hat dem neuen Träger der **Straßenbaulast** gemäß FStrG dafür einzustehen, dass er die Straße in dem durch die Verkehrsbedeutung gebotenen Umfang ordnungsgemäß unterhalten hat (Einstandspflicht).<sup>210</sup> Die Vorschrift beschränkt sich auf

---

209 Ausgaben für den Straßenbetriebsdienst der Bundesstraßen im Jahr 2016: 432 Mio. Euro, Ausgaben für die Erhaltung der Bundesstraßen im Jahr 2016: 1 248 Mio. Euro (Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes 2016), Länge der Bundesstraßen (Baulastträger Bund) am 01. Januar 2016: 36 621 km (Quelle: Der Elsner 2017).

210 § 6 Abs. 1a FStrG.

die ordnungsgemäße Unterhaltung und verlangt nicht einen ordnungsgemäßen Ausbau.<sup>211</sup>

Die ordnungsgemäße Unterhaltung beschränkt sich auf die Sicherung des vorhandenen Bestandes. Sie ist identisch mit dem, was gemeinhin als Instandhaltung und Instandsetzung bezeichnet wird, und umfasst die Maßnahmen, die der Beseitigung des gewöhnlichen Verschleißes der Anlagen dienen, sowie die Reparaturen, derer es bedarf, um abgenutzte oder schadhafte Anlagenteile auszuwechseln. Die Änderung einer Kreuzung unterfällt nicht der ordnungsgemäßen Unterhaltung in diesem Sinne, und zwar auch dann nicht, wenn diese aus Gründen der **Verkehrssicherheit** (z. B. Beseitigung einer Unfallhäufungsstelle) unumgänglich ist.<sup>212</sup>

Der Bundesrechnungshof stellt immer wieder fest, dass Straßenbauverwaltungen kurz vor oder während des Baus neuer Ortsumgehungen abzustufende Ortsdurchfahrten zu Lasten des Bundes um- und ausbauen oder städtebaulich umgestalten. Die Baumaßnahmen gehen teilweise weit über die gesetzliche Verpflichtung des Bundes hinaus, die Ortsdurchfahrten in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand unterhalten zu müssen.

Zahlreiche Straßenbauverwaltungen ließen auf Forderung von Städten oder Gemeinden die Fahrbahnen abzustufender Ortsdurchfahrten noch zu Lasten des Bundes ganz oder teilweise zurückbauen, Oberflächenentwässerungen vollständig ersetzen, Radwege, Bushaldebuchten und Grünstreifen neu anlegen. In einzelnen Fällen zahlten sie einmalige Ablösungsbeträge für die künftige Unterhaltung neuer Radwege und Oberflächenentwässerungen.

#### **Bemerkungen 2013, Nr. 41**

Eine Straßenbauverwaltung erstattete dem Bund nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes mehr als 3 Mio. Euro. Sie ließ eine Straße auf Kosten des Bundes ausbauen, die sie zuvor von einer Bundesstraße zur Landesstraße abgestuft hatte. Bis zum Wechsel der Straßenbaulast hatte die Straßenbauverwaltung die Bundesstraße im Auftrag des Bundes ordnungsgemäß unterhalten.

Der Ausbau war zur Erfüllung von Aufgaben des Bundes nicht notwendig, weil er über eine ordnungsgemäße Unterhaltung der Straße hinausging. Der erneuerte Straßenbelag und die zusätzlichen Fahrstreifen kamen dem Land zugute. Das Bundesverkehrsministerium bemerkte den Fehler des Landes nicht. Es hatte darauf vertraut, dass das Land die zur Landesstraße abgestufte Straße nicht mehr mit Bundesmitteln ausbaut.

---

211 Marschall/Schröter/Kastner – Bundesfernstraßengesetz, 5. Auflage S. 159 Rn. 12.

212 Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 28. August 2003, Az.: 4 C 9/02.

### **Bemerkungen 2010, Nr. 51**

Eine Straßenbauverwaltung erstattete dem Bund nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes mehr als 7 Mio. Euro, die sie für Bauarbeiten an einer Landesstraße dem Bund zu Unrecht anlastete. Die Straßenbauverwaltung vereinbarte mit dem Bundesverkehrsministerium im Jahr 2002, eine Bundesstraße auf einer Länge von 53 km zur Landesstraße abzustufen. Etwa 45 km davon stufte die Straßenbauverwaltung im Jahr 2003 ab. Bis zum Wechsel der Straßenbaulast hatte die Straßenbauverwaltung die Bundesstraße ordnungsgemäß unterhalten. Die Straßenbauverwaltung ließ dennoch in den Jahren 2003 bis 2008 auf der abgestuften Straße für 5,3 Mio. Euro mehrere Baumaßnahmen zulasten des Bundes durchführen. Darüber hinaus lastete sie dem Bund überschlägig 2 Mio. Euro für die Erhaltung und den Betrieb der Landesstraße an. Das Bundesverkehrsministerium bemerkte den Fehler des Landes nicht. Es hatte darauf vertraut, dass sich das Land an die Vereinbarung aus dem Jahr 2002 halten werde.

Auch wenn der Bund abzustufende Ortsdurchfahrten nicht im gebotenen Umfang erhalten haben sollte, kann dies nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht bedeuten, dass der Bund zusätzlich zum Bau neuer Ortsumgehungen noch die bisherigen Ortsdurchfahrten nach den Qualitätsmaßstäben für Bundesstraßen instand setzt, erneuert oder ausbaut. Damit würde der Bund doppelt belastet. Allenfalls kann er nachweislich notwendige Aufwendungen tragen, die wegen nachzuholender Unterhaltungsmaßnahmen zur **Gewährleistung** der Verkehrssicherheit erforderlich sind. Städtebaulich oder verkehrlich veranlassetes Umgestalten abzustufender Ortsdurchfahrten und Ausbaumaßnahmen im **nachgeordneten Straßennetz** sind in keinem Fall Aufgaben des Bundes.

Der Bundesrechnungshof forderte die Länder auf, die zweckwidrig verwendeten Mittel dem Bund zu erstatten, und unterrichtete gleichzeitig das Bundesverkehrsministerium. Das Bundesverkehrsministerium erörtert den Sachverhalt regelmäßig mit den Straßenbauverwaltungen. Es weist darauf hin, dass der Bund lediglich verpflichtet sei, abzustufende Ortsdurchfahrten in einem ordnungsgemäßen und verkehrssicheren Zustand zu erhalten. Darüber hinaus gehende Maßnahmen dürfen dem Bund nicht angelastet werden.

## **1.2 Aufstufen zu Bundesfernstraßen**

### **1.2.1 Grundlagen**

Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen) sind Straßen mit hoher Verkehrsbedeutung, die dem weiträumigen Verkehr dienen. Demgegenüber haben Straßen wie Kreis- oder Landesstraßen

eine geringere Verkehrsbedeutung und dienen dem regionalen Verkehr. Erhöht sich die Bedeutung für den weiträumigen Verkehr, können die Straßenbauverwaltungen eine Straße zu einer Bundesfernstraße aufstufen. Dann wird der Bund zum Träger der **Straßenbaulast** und muss die Straße künftig unterhalten.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass Straßenbauverwaltungen bei der Aufstufung zu Bundesfernstraßen unterschiedlich und häufig fehlerhaft vorgehen.

### 1.2.2 Einverständnis des Bundesverkehrsministeriums zur Aufstufung

Die Straßenbauverwaltungen haben nach dem **FStrG** vor einer Aufstufung von Straßenabschnitten zu einer Bundesfernstraße grundsätzlich das Einverständnis des Bundesverkehrsministeriums – im Einzelfall auch des Bundesfinanzministeriums – einzuholen.<sup>213</sup>

Der Bundesrechnungshof stellte wiederholt fest, dass die Straßenbauverwaltungen Straßenabschnitte zu Bundesstraßen aufstufen, ohne das Einverständnis des Bundesverkehrsministeriums einzuholen. Darunter waren auch solche Straßenabschnitte, die nach ihrer Aufstufung Teil einer tatsächlich bereits zur Abstufung vorgesehenen Bundesstraße wurden.

In anderen Fällen teilten die Straßenbauverwaltungen dem Bundesverkehrsministerium die Entscheidung zur Aufstufung erst nach einer vollzogenen Aufstufung mit. In manchen Fällen baten sie um nachträgliche „Zustimmung“ oder um „Kenntnisnahme“. Dabei gingen die Straßenbauverwaltungen teilweise davon aus, dass das Bundesverkehrsministerium mit den Aufstufungen „einverstanden“ sei. Das Einverständnis des Bundesverkehrsministeriums zur Aufstufung lag dabei vorab nicht vor.

Die Straßenbauverwaltungen beachteten oft die gesetzlichen Vorgaben nicht, indem sie das Einverständnis des Bundesverkehrsministeriums gar nicht einholten oder das Bundesverkehrsministerium über Aufstufungen lediglich im Nachhinein informierten. Das Bundesverkehrsministerium hätte in einigen Fällen kein Einverständnis zur Aufstufung zur Bundesfernstraße erteilt, insbesondere nicht zu Teilaufstufungen im Verlauf von Bundesstraßen, die ihrerseits bereits zur Abstufung

---

213 U. a. nach § 2 Abs. 6 FStrG sowie Bundesverkehrsministerium: Bundesfernstraßengesetz – Widmungen, ARS 2/1965 vom 25. März 1965.

## Umstufen

vorgesehen oder längst abzustufen waren. Dem Bund entstehen so durch höhere Erhaltungskosten über Jahre hinweg zusätzliche finanzielle Belastungen. Zudem sind bei einer verspäteten Beteiligung Einsprüche des Bundesverkehrsministeriums oder des Bundesfinanzministeriums grundsätzlich nur noch mit einem erhöhten Verwaltungsaufwand umzusetzen.

### 1.2.3 Angaben über den Zustand der Straße und über Ingenieurbauwerke

Wechselt der Träger der Straßenbaulast, gehen damit gemäß **FStrG** das Eigentum des bisherigen Trägers der Straßenbaulast an der Straße und an den zu ihr gehörigen Anlagen sowie alle Rechte und Pflichten, die im Zusammenhang mit der Straße stehen, ohne Entschädigung auf den neuen Träger der Straßenbaulast über. Der bisherige Träger der Straßenbaulast hat gemäß FStrG dem neuen Träger der Straßenbaulast dafür einzustehen, dass er die Straße – der Verkehrsbedeutung entsprechend – im gebotenen Umfang ordnungsgemäß unterhalten hat und der notwendige Grunderwerb durchgeführt wurde.

Neben den nicht vorgenommenen oder verspäteten Meldungen an das Bundesverkehrsministerium enthielten die Straßenbauverwaltungen dem Bundesverkehrsministerium bei vielen Maßnahmen zudem Informationen über den Zustand der aufzustufenden Straßen einschließlich der Ingenieurbauwerke vor. Die Straßenbauverwaltungen meldeten grundsätzlich nur in Einzelfällen bzw. auf Nachfordern des Bundesverkehrsministeriums Informationen zu den aufzustufenden Straßenabschnitten.

Eine Straßenbauverwaltung benachrichtigte das Bundesverkehrsministerium erst im Nachhinein über die bereits vollzogene Aufstufung eines Straßenabschnittes zu einer Bundesfernstraße. Sie informierte zudem das Bundesverkehrsministerium nicht darüber, dass der Straßenabschnitt einen 265 m langen Tunnel und eine Fußgängerüberführung enthielt. Die Straßenbauverwaltung verzichtete bei der Aufstufung darüber hinaus auf eine Begehung und förmliche Übergabe des Abschnittes.

Enthalten die Straßenbauverwaltungen dem Bundesverkehrsministerium Informationen über den Zustand der Straßen einschließlich etwaiger Ingenieurbauwerke vor, kann es keine sachgerechte Entscheidung über die Aufstufung zu Bundesfernstraßen treffen. Ihm ist damit nicht bekannt, ob der vorherige Träger der Straßenbaulast den Straßenab-



schnitt ordnungsgemäß unterhalten hat und welche Bauwerke der aufzustufende Straßenabschnitt enthält. Das Bundesverkehrsministerium hat in der Vergangenheit in Einzelfällen sein Einverständnis zur Aufstufung von Straßenabschnitten versagt, wenn sie z. B. Tunnel enthielten. Dem Bund ist in den vom Bundesrechnungshof geprüften Fällen durch das Vorenthalten von Informationen ein finanzieller Nachteil entstanden.

Zu einer sachgerechten Entscheidung über die Aufstufung benötigt das Bundesverkehrsministerium alle Angaben, die sich auf den Bundeshaushalt auswirken können. Dazu haben die Straßenbauverwaltungen nicht nur etwaige Ausgaben zu nennen, sondern auch mögliche Einnahmen für den Bundeshaushalt, damit das Bundesverkehrsministerium Kenntnis über die künftigen Verpflichtungen und Entlastungen hat. Die betreffenden Angaben benötigt das Bundesverkehrsministerium zudem, um bei höheren Kosten für den Bund das Bundesfinanzministerium um Zustimmung zur Aufstufung zu bitten. Erforderliche Angaben sind somit auch solche Kosten, die der vorherige Baulastträger der aufzustufenden Straße dem Bund abzugelten hat sowie Aussagen über den Zustand der Straßen und ihrer Ingenieurbauwerke. Zudem sind absehbare künftige Ausbaurkosten zu Lasten des Bundes anzugeben.

#### **1.2.4 Einheitliche Regelung**

Der Bundesrechnungshof empfiehlt ein bundesweit einheitliches Vorgehen und gibt dazu die folgenden Hinweise:

- Straßen sind nur noch mit vorheriger Zustimmung des Bundesverkehrsministerium zu Bundesfernstraßen aufzustufen,
- dem Bundesverkehrsministerium sind alle für die Entscheidung nötigen Informationen über den Zustand der Straßen zur Verfügung zu stellen und
- die Verfahren sind zu dokumentieren.

Diese Regelungen erhöhen die Rechtssicherheit und vermeiden finanzielle Nachteile für den Bund. Zudem verringern sie den Verwaltungsaufwand bei Bund und Ländern.

##### **Bemerkungen 2016, Band II, sonstige Prüfungsergebnisse Nr. 16**

Das Bundesverkehrsministerium hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes bundesweit einheitliche Vorgaben für das Verfahren der Aufstufung von Straßen zu Bundesfernstraßen eingeführt. Der Bundesrechnungshof hatte beanstandet, dass die Straßenbauverwaltungen die gesetzlichen Vorgaben nicht beachtetten, indem sie die Zustimmung des Bundesverkehrsministeriums nicht einholten. In

## Umstufen

der Folge konnte das Bundesverkehrsministerium mögliche Einwände nicht mehr oder nur noch mit einem erhöhten Aufwand geltend machen.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem kritisiert, dass dem Bundesverkehrsministerium Informationen über den Zustand der Straßen und über Ingenieurbauwerke fehlten. So konnte es weder die Auswirkungen auf den Bundeshaushalt beurteilen noch ausgewogen über die Aufstufungen entscheiden. Die fehlenden Informationen führten auch zu finanziellen Nachteilen für den Bund. Denn er übernahm auch Straßen in seine Baulast, die er bei Kenntnis ihres Zustandes oder deren Ingenieurbauwerke nicht oder nur mit Ausgleichszahlungen übernommen hätte.

Nicht zuletzt hat der Bundesrechnungshof die unzureichende Dokumentation der Aufstufungen bei den Straßenbauverwaltungen bemängelt. Dadurch waren die Verfahren teilweise nicht nachvollziehbar.

## 2 Straßenaufbau

### 2.1 Bautechnische Anforderungen

Für Laien ist es oft unverständlich, dass der Oberbau einer Straße bis zu 85 cm dick sein kann. Nach ihrem Verständnis müssten 20 bis 30 cm **Asphalt**decke oder Beton ausreichen, um eine ausreichende Tragfähigkeit zu erlangen. Damit liegen sie eigentlich richtig, vorausgesetzt, der anstehende Boden (Untergrund) ist frostunempfindlich und lässt sich ausreichend verdichten. Da dies aber in der Regel nicht der Fall ist, müssen zusätzliche Schichten eingebaut werden (siehe Abbildung D-1).

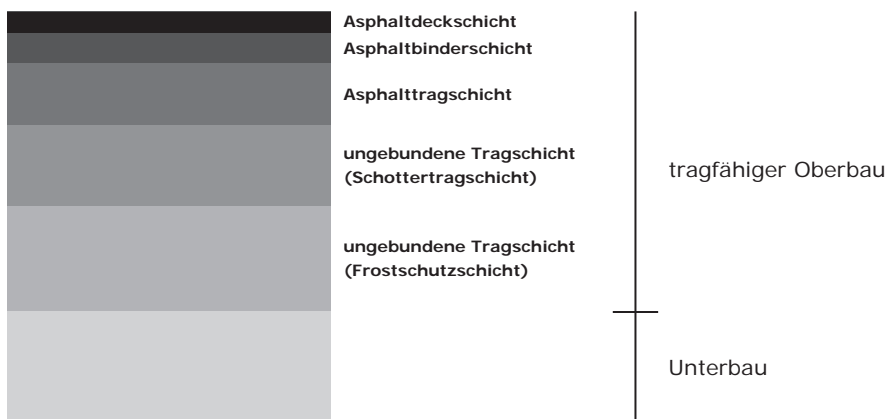


Abbildung D-1: prinzipieller Aufbau einer Asphaltstraße

Besonders wichtig ist der frostunempfindliche Aufbau einer Straße, damit eindringendes **Oberflächenwasser** versickern kann, ohne vom Frost erfasst zu werden. Andernfalls kommt es zu Frosthebungen infolge Eislinsenbildung. In der Tauperiode kommt es dann zu Setzungen der Straße mit Rissbildungen. Die Risse wiederum erleichtern das Eindringen von Oberflächenwasser und beschleunigen die Zerstörung des Oberbaus. Die Schichten, in die Wasser eindringen kann, müssen deshalb wasserdurchlässig sein. Sie sollten keine feinkörnigen oder bindigen Böden wie Lehm oder Ton enthalten.

## Straßenaufbau

Die Dicke des gesamten Straßenaufbaus hängt auch von der regional unterschiedlichen Frosteinwirkung ab. Die Richtlinien teilen Deutschland in die Frosteinwirkungszonen I bis III ein. So ist im westlichen Schleswig-Holstein oder im Weser-Ems-Land die Frosteinwirkung geringer (Frosteinwirkungszone I) als in den bayrischen Alpen oder im Thüringer Wald (Frosteinwirkungszone II oder III). In der Zone II muss der Straßenaufbau 5 cm und in der Zone III 15 cm dicker als in der Zone I gewählt werden. Zusätzlich zur Frosteinwirkung gibt es weitere Faktoren, die eine Mehr- oder Minderdicke für einen frostsicheren Oberbau infolge örtlicher Verhältnisse bewirken.

Die „Richtlinien für die Standardisierung des Oberbaus von Verkehrsflächen“ (RStO)<sup>214</sup> stellen verschiedene Oberbauweisen dar. Sie unterscheiden sieben Belastungsklassen: Bk100, Bk32, Bk10, Bk3,2, Bk1,8, Bk1,0 und Bk0,3. Für welche Belastungsklasse der Oberbau ausgelegt werden soll, hängt von der Beanspruchung ab. Dabei spielt der **Schwerverkehr** eine wichtige Rolle. Für die höchste Beanspruchung ist die Belastungsklasse Bk100 und für die niedrigste die Belastungsklasse Bk0,3 zu wählen.

Asphaltoberbau und Betonoberbau stehen in direkter Konkurrenz zueinander. Dies wirkt sich positiv auf die Preise aus, da es zu jeder Bauweise eine Alternative gibt, die eine Monopolbildung erschwert. Welche Oberbauweise zweckmäßiger und wirtschaftlicher ist, müssen die Straßenbauverwaltungen im Einzelfall und in Abhängigkeit von den örtlichen Gegebenheiten untersuchen.

Maßgeblich für einen dauerhaften Straßenaufbau ist auch die Verdichtbarkeit von Untergrund, Unterbau und Oberbau (Frostschuttschicht). Ein Maß für den Verdichtungsgrad ist der Verformungsmodul  $E_{v2}$ . Er sollte auf dem Planum, der Oberfläche des Untergrundes bzw. des Unterbaus einen Druck von mindestens 45 MPa und auf der Frostschuttschicht einen Druck von in der Regel 120 MPa betragen.

Eng gestufte, gleichförmige Böden lassen sich nur unzureichend verdichten. Deshalb wird für Frostschutz- und Tragschichten eine große Bandbreite an Korngrößen verwendet. Die kleineren füllen die Hohlräume zwischen den größeren Körnern aus und verhelfen dem Korngerüst damit zu einer größeren Tragfähigkeit. Gebrochenes anstelle rundkörnigen Materials erhöht die Tragfähigkeit einer Schicht weiter. Das gebrochene Material verankert sich ineinander und gibt dem Korngerüst eine größere Stabilität. Bei gleicher Tragfähigkeit benötigt eine Schicht aus gebrochenem Material deshalb eine geringere Dicke als ein rundkörniges Kies-Sand-Gemisch.

---

214 FGSV: Richtlinien für die Standardisierung des Oberbaus von Verkehrsflächen, Ausgabe 2012 (RStO 12), eingeführt vom Bundesverkehrsministerium mit ARS 30/2012 vom 20. Dezember 2012.

## 2.2 Überladene Lkw

### 2.2.1 Schädigung von Straßen

Auch nach Forschungsergebnissen der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) beanspruchen überladene Lkw die Fahrbahnen von Bundesautobahnen übermäßig. Überladene Lkw belasten Straßen und Brücken besonders stark. Sie verursachen bereits nach kurzer Zeit Fahrbahnschäden wie Spurrinnen oder abgebrochene Fahrbahnränder. Sie beeinträchtigen auch die Gebrauchstauglichkeit, die Tragfähigkeit und die Dauerhaftigkeit von Brücken. Dadurch müssen Straßen und Brücken wesentlich früher als geplant instand gesetzt werden. Außerdem verschaffen sich Unternehmen, die das zulässige Gesamtgewicht regelmäßig überschreiten, einen **Wettbewerbsvorteil**. Zudem gefährden überladene Lkw die **Verkehrssicherheit** und stellen damit ein erhebliches Sicherheitsrisiko für alle am Verkehr Beteiligten dar. Wer das zulässige Gesamtgewicht überschreitet, handelt ordnungswidrig. Würden Überladungen vollständig vermieden, ließe sich die Belastung der Bundesautobahnen rechnerisch um etwa 40 % reduzieren. Der Bundesrechnungshof ermittelte anhand der Erhaltungsausgaben des Jahres 2012 ein Einsparpotenzial auf den Bundesfernstraßen mit jährlich etwa 600 Mio. Euro. Bei hochgerechneten Erhaltungskosten für Fahrbahnen von 2,1 Mrd. Euro für das Jahr 2018 ergäben sich mögliche Einsparungen von 840 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat in seinen Prüfungen immer wieder auf die negativen Auswirkungen überladener Baustofftransporte hingewiesen. Durch die überladenen Baustofftransporte entstehen erhebliche Kosten, denn die Straßen müssen häufiger instand gesetzt werden. Dies betrifft nicht nur Bundesfernstraßen, sondern auch Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen, die oft weniger tragfähig ausgebaut sind. Einzelne Liefer- und Wiegescheine wiesen Gesamtgewichte von bis zu 58 Tonnen aus.

#### **Bemerkungen 2013, Nr. 45**

Der Bundesrechnungshof hatte wiederholt auf die negativen Auswirkungen überladener Baustofftransporte hingewiesen. Das Bundesverkehrsministerium hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Straßenbauverwaltungen der Länder dazu veranlasst, stärker darauf zu achten, dass Transportfahrzeuge auf Baustellen der Bundesfernstraßen die vorgeschriebenen Gewichtsgrenzen einhalten und festgestellte Überladungen als Ordnungswidrigkeit zu ahnden. Damit können unnötige Kosten für das Beseitigen der Schäden an Bundesfernstraßen durch Überladungen vermieden werden.

Das Bundesverkehrsministerium hat den Straßenbauverwaltungen in seinem Rundschreiben zur Einführung des HVA B-StB 2012 empfohlen, in die Baubeschreibung unter Ziffer 3.1 „Verkehrsführung/Verkehrssicherung“ folgenden Textbaustein aufzunehmen:

*„Transportfahrzeuge dürfen nur das zulässige Gesamtgewicht entsprechend § 34 StVZO aufweisen. Entsprechende Kontrollen behält sich der Auftraggeber vor. Bei Feststellung einer Überschreitung des zulässigen Gesamtgewichtes bei Transportfahrzeugen erfolgt eine Anzeige bei der zuständigen Behörde.“<sup>215</sup>*

Das Rundschreiben ist wegen der Fortschreibung des HVA B-StB schon wieder aufgehoben. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, den zitierten Passus weiter anzuwenden. Hinweise finden sich jedoch weiterhin im HVA B-StB zu den Wiegescheinen.<sup>216</sup>

### 2.2.2 Achslastmessstellen

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Bundesverkehrsministerium bisher zu wenig unternommen hat, um einen signifikanten Rückgang der überladenen Fahrzeuge zu erreichen. Das Bundesverkehrsministerium errichtete zwar seit dem Jahr 1997 ein Netz von stationären Achslastmessstellen auf Bundesautobahnen, jedoch wurden bis zum Jahr 2014 nur etwa die Hälfte der ursprünglich geplanten 80 Messstellen installiert. Zudem sind die vorhandenen Messstellen oft und langandauernd ausgefallen. Im Jahr 2013 lieferten nur neun von 41 Achslastmessstellen (22 %) dauerhaft verlässliche Ergebnisse.

Das für die Kontrollen überladener LKW zuständige Bundesamt für Güterverkehr (BAG) konnte im Jahr 2014 nur auf zwei funktionstüchtige Messstellen zurückgreifen, an denen geeignete und funktionierende Kontrollplätze lagen. Die Kontrollmöglichkeiten des BAG waren dadurch sehr eingeschränkt. Die Beanstandungsquote war entsprechend gering. Der Kontrollaufwand stand in keinem Verhältnis zum Ergebnis. Die Bußgelder sind selbst bei Überladungen von über 20 % zu gering, als dass sie eine abschreckende Wirkung entfalten würden. Die Überladung wird als „Kavaliersdelikt“ wahrgenommen. Beim sogenannten Verfallsverfahren nach § 29a Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG) kann dagegen der Vorteil, der aus der Ordnungswidrigkeit „Überladung“

---

215 Bundesverkehrsministerium: Einführungsschreiben zum HVA B-StB Ausgabe 2012, ARS 23/2012 vom 12. Dezember 2012.

216 Nr. 3-2 (26) HVA B-StB, Ausgabe April 2016.

erlangt wird, abgeschöpft werden.<sup>217</sup> Werden weitere Verstöße festgestellt, z. B. im Rahmen von Betriebsdurchsuchungen, können diese hinzugezählt werden. Das Verfallsverfahren führt deshalb in der Regel für die Unternehmen zu wesentlich höheren Kosten als das Busgeldverfahren. Verfallsverfahren werden jedoch aufgrund des damit verbundenen Aufwandes vom BAG und den Bundesländern nur selten angewandt.

#### **Bemerkungen 2015, weitere Prüfungsergebnisse Nr. 4**

Überladene Lkw gefährden die Verkehrssicherheit, beeinträchtigen den Wettbewerb und schädigen den Straßenaufbau erheblich. Würde das Bundesverkehrsministerium Überladungen wirksam bekämpfen, könnte jährlich ein dreistelliger Millionenbetrag für die Erhaltung der Bundesfernstraßen eingespart werden. Der Bundestag hat das Bundesverkehrsministerium aufgefordert, das Achslastmessstellennetz im Hinblick auf flächendeckende Kontrollen zügig auszubauen, die Zuverlässigkeit der Messstellen zu erhöhen sowie die Kontrolleinrichtungen des BAG zu erweitern bzw. zu ertüchtigen.

Das Bundesverkehrsministerium hat im Jahr 2017 zugesagt, künftig mehr Mittel in dauerhaft zuverlässige Messstellen und Kontrollplätze zu investieren. Es wird untersucht, ob und wo weitere Messstellen und Kontrollplätze möglich sind.

## **2.3 Pechhaltige Stoffe**

Beim grundhaften Neubau oder bei Erhaltungsmaßnahmen von Asphaltstraßen, z. B. Deckenerneuerungen, muss der vorhandene Asphalt ausgebaut werden. Dieser Ausbauasphalt besteht zu 95 % aus Gestein und zu 5 % aus einem Bindemittel. Seit Ende des 19. Jahrhunderts wurde im Straßenbau als Bindemittel Teer<sup>218</sup> eingesetzt. Bis zum Jahr

---

217 § 29a Absatz 10WiG: „Hat der Täter durch eine mit Geldbuße bedrohte Handlung oder für sie etwas erlangt und wird gegen ihn wegen der Handlung eine Geldbuße nicht festgesetzt, so kann gegen ihn die Einziehung eines Geldbetrages bis zu der Höhe angeordnet werden, die dem Wert des Erlangten entspricht.“ –

Gesetz über Ordnungswidrigkeiten in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602), zuletzt geändert durch Artikel 11 Absatz 33 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745).

218 Teer ist eines der Nebenprodukte, das bei der Verkokung von Stein- oder Braunkohle und anderer fossiler Brennstoffe entsteht. Der Rohteer ist ein flüssiges bis halbfestes, tiefschwarzes oder braunes Produkt. Durch Destillation und Weiterverarbeitung entsteht u. a. Pech. Pech, vom lateinischen Wort *pix* abgeleitet, ist die Bezeichnung für zähflüssige bis feste, teerartige bis bituminöse schmelzbare Rückstände aus Rohteer.

1983 wurden Teer und Bitumen<sup>219</sup> sowie Gemische aus beiden als Teerbitumen und Bitumenteere ohne Differenzierung unter dem Begriff „bituminöse Bindemittel“ zusammengefasst. Seither bezeichnet man Teer oder teerhaltige Stoffe als Pech oder pechhaltig.<sup>220</sup>

Pechhaltige Bindemittel wurden in den 1970er Jahren aus wirtschaftlichen Gründen durch Bitumen ersetzt. Erst später wurde die Gefährlichkeit des Peches für die Gesundheit und die Umwelt insgesamt erkannt. Denn bei der Heißverarbeitung von pechhaltigen Bindemitteln werden Dämpfe und Aerosole freigesetzt, die aufgrund des hohen Anteils an Polyzyklischen Aromatischen Kohlenwasserstoffen (PAK) und Phenolen als krebserregend gelten. Seit den 1980er Jahren wird daher ausschließlich Bitumen für den Bau und die Erhaltung von Asphaltflächen eingesetzt.<sup>221</sup>

Im Falle eines Ausbaues des pechhaltigen Materials werden besondere Anforderungen an den Umgang und die Wiederverwendung bzw. Beseitigung gestellt. Soweit diese Stoffe in alten Straßenbelägen gebunden sind, stellen sie nach heutigem Kenntnisstand keine Umweltgefährdung dar.

Die Straßenbauverwaltungen sind – soweit Erzeuger oder Besitzer der pechhaltigen Straßenausbaustoffe – nach §§ 42 bis 47 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes zum Nachweis der pechhaltigen Straßenausbaustoffe verpflichtet. Nach der Abfallverzeichnisverordnung (AVV) sind pechhaltige Straßenausbaustoffe besonders überwachungsbedürftiger Abfall. Für diese Art der Abfälle sind die Mengen in Form von Einzel- oder Sammelnachweiserklärungen oder Abfallkonzepten/-bilanzen nachzuweisen.<sup>222</sup> Die Straßenbauverwaltungen und einschlägig tätige Entsorgungsunternehmen sind in der Regel von dieser detaillierten Form des Nachweises befreit. Sie haben jedoch unabhängig davon

---

219 Bitumen ist ein Gemisch aus anorganischen und mineralischen Bestandteilen, kommt natürlich vor oder wird künstlich hergestellt. Vorrangig wird Bitumen bei der Destillation von Erdöl gewonnen. „Bitumen“ und „Asphalt“ werden im angelsächsischen Sprachgebrauch nicht klar getrennt und „Asphalt“ synonym für beides verwendet.

220 Geändert in der Ausgabe der DIN 55946-2 im Jahre 1983.

221 Probleme hinsichtlich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes beim Umgang mit Asphalt aus Bitumen sind zurzeit nur beim Gussasphalt bekannt. Im Temperaturbereich von 200°C – 250°C entstehen bei der Verarbeitung von Gussasphalt mehr Dämpfe und Aerosole als 10 mg/m<sup>3</sup>, die sonst als Luftgrenzwert für diese Arbeiten gelten. Dieser Grenzwert ist für Gussasphaltarbeiten ausgesetzt. Die Arbeitnehmer sind seit der Aussetzung des Grenzwertes arbeitsmedizinisch zu betreuen. Andere für die Umwelt relevante Beeinträchtigungen aus dem Bindemittel Bitumen sind zurzeit nicht bekannt.

222 Die Nachweisverordnung regelt die Pflicht, Nachweise über die Verwertung oder Entsorgung von Abfällen zu führen und das genaue Nachweisverfahren (BGBl I 1996 S. 1382 – 1997,2860), zuletzt geändert am 15. August 2002 (BGBl I 3302).



nach § 20 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz jährliche Mengenbilanzen zu führen.<sup>223</sup>

Seit dem Jahr 2008 haben Straßenbauverwaltungen dem Bundesverkehrsministerium Mengenbilanzen für teer- oder pechhaltigen Straßenaufruch getrennt für die Baulastträger Bund und Land jährlich vorzulegen.

Teer- oder pechhaltiger Straßenaufruch kann

- als gebundene Tragschicht im Kaltmischverfahren im Straßenbau eingesetzt,
- als Deponieersatzbaustoff wiederverwendet oder
- in thermischen Anlagen aufbereitet werden.

Zur Vorbereitung für den Wiedereinbau als gebundene Tragschicht wird der teer- oder pechhaltige Straßenaufruch mit Zement als Bindemittel unter Zugabe von Wasser oder zusammen mit einer Bitumenemulsion vollständig umhüllt. Die Schadstoffe werden eingekapselt, sodass ein Austreten der Schadstoffe verhindert wird. Nach dieser Behandlung wird der teer- oder pechhaltige Straßenaufruch als Recyclingprodukt und nicht mehr als gefährlicher Abfall angesehen. Je nach Art der Aufbereitung vergrößert sich die Menge des teer- oder pechhaltigen Einbaumaterials etwa um den Faktor 1,2.

Eine Beseitigung von teer- oder pechhaltigem Straßenaufruch auf Deponien ist ebenfalls zugelassen. Mit dem thermischen Verfahren können der Teer und das Pech nahezu vollständig aus dem Straßenaufruch entfernt werden. Der verbleibende Anteil ist unschädlich.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass einige Straßenbauverwaltungen in den Jahren 2008 bis 2011 mehr teer- oder pechhaltigen Straßenaufruch in Bundesfernstraßen einbauten als sie daraus ausbauten (so genannter Mehreinbau). Der Mehreinbau stammte nicht aus Bundesfernstraßen; er belief sich in den geprüften Fällen auf 22 000 Tonnen. Der Bundesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass Mehr- bzw. Minder Mengen gegenseitig auszugleichen sind.

#### **Bemerkungen 2013, Weitere Prüfungsergebnisse Nr. 5**

Bislang wurden in Straßen enthaltene teer- oder pechhaltige Bindemittel beim grundhaften Neubau wiederverwendet. Das ist aus gesundheitlichen, ökologischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten heraus nicht sinnvoll. Stattdessen wäre es möglich, die krebserregenden Substanzen nahezu rückstandsfrei zu verbrennen (thermisches Verfahren).

---

223 Bei Freistellung zur Nachweisführung ist die Aufzeichnung der Herkunft des Materials nach den Vorschriften nicht erforderlich. Bei Einzelgenehmigungen und den Abfallkonzepten/-bilanzen dienen die Angaben hinsichtlich Herkunft und Verbleib, den "Weg" des besonders überwachungsbedürftigen Abfalls zu dokumentieren.

## Straßenaufbau

Weil die als gefährlicher Abfall eingestuft Substanzen in Deutschland bislang wiederverwertet werden, bleiben sie im Wirtschaftskreislauf erhalten. Schon jetzt liegt die Gesamtmenge bei 1 000 Mio. Tonnen. Bei jeder Wiederverwertung vermehrt sich die kontaminierte Menge. Denn der alte Straßenaufbau wird mit bisher unbelastetem Material vermischt, das das kontaminierte Material bindet. Dies ist notwendig, damit nicht die Schadstoffe in das angrenzende Erdreich gelangen.

Hinzu kommt, dass einige Länder ihren krebserregenden Abfall aus Landesstraßen in Bundesstraßen einbauten. Die Vorgehensweise der Länder führte zu unnötigen finanziellen Belastungen des Bundes, weil der Bund für die spätere Wiederaufbereitung oder Entsorgung zuständig ist. Schon jetzt liegen diese Lasten bei etwa 1,1 Mio. Euro und drohen, künftig weiter zu steigen. Der Bundestag hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes das Bundesverkehrsministerium im Jahr 2013 aufgefordert, künftig auf die Wiederverwertung des krebserregenden Abfalls zu verzichten.

## 3 Kostenteilung

### 3.1 Straßenkreuzungsmaßnahmen

#### 3.1.1 Grundlagen

Das Kreuzungsrecht hat eine eigenständige und wichtige Funktion. Verschiedene Rechtsnormen und Bestimmungen regeln, welche Beteiligten welche Kosten beim Neubau, bei der Änderung oder Ergänzung einer Kreuzung und deren Unterhaltung zu tragen haben. Einheitliche Kreuzungsbestimmungen bestehen nicht, sondern sie sind abhängig von den an einer Kreuzung beteiligten Verkehrswegen.

Für Kreuzungen von Bundesfernstraßen mit anderen öffentlichen Straßen gelten die Bestimmungen des Bundesfernstraßengesetzes (FStrG)<sup>224</sup>. Das FStrG regelt die Kostentragung der Kreuzungsbeteiligten bei der Herstellung, der Änderung und der Ergänzung von Kreuzungen. Die Bestimmungen gelten auch für Einmündungen.

Ergänzend ist die Verordnung über Kreuzungsanlagen im Zuge von Bundesfernstraßen (Bundesfernstraßenkreuzungsverordnung – FStrKrV)<sup>225</sup> anzuwenden. Zudem hat das Bundesverkehrsministerium die Straßenkreuzungsrichtlinien<sup>226</sup> eingeführt.

#### 3.1.2 Kostentragungspflichten

In Abhängigkeit von der durchzuführenden Kreuzungsmaßnahme ergeben sich für die Kreuzungsbeteiligten unterschiedliche Kostentragungspflichten:

---

224 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).

225 Verordnung über Kreuzungsanlagen im Zuge von Bundesfernstraßen (Bundesfernstraßenkreuzungsverordnung – FStrKrV) Bundesfernstraßenkreuzungsverordnung vom 2. Dezember 1975 (BGBl. I S. 2984, 2985).

226 Bundesverkehrsministerium: Richtlinien über die Rechtsverhältnisse an Kreuzungen und Einmündungen von Bundesfernstraßen und anderen öffentlichen Straßen (Straßen-Kreuzungsrichtlinien – StraKR), eingeführt mit ARS 02/2010 vom 25. Januar 2010.

## Kostenteilung

- Beim **Bau einer neuen Kreuzung** mehrerer öffentlicher Straßen hat der Träger der Straßenbaulast der neu hinzugekommenen Straße die Kosten der Kreuzung zu tragen (§ 12 Abs. 1 FStrG). Zu ihnen gehören auch die Kosten der Änderungen, die durch die neue Kreuzung an den anderen öffentlichen Straßen unter Berücksichtigung der übersehbaren Verkehrsentwicklung notwendig sind. Eine Verkehrsentwicklung ist übersehbar, wenn verfestigte Planungen (z. B. Fachplan oder Bauleitplanung) bestehen, die Rückschlüsse auf die konkrete Ausgestaltung der Kreuzungsanlage zulassen.
- Werden **mehrere Straßen gleichzeitig neu angelegt oder höhengleiche Kreuzungen geändert**, so haben die Träger der Straßenbaulast die Kosten der Kreuzungsanlage nach einem festen Kostenteilungsschlüssel zu tragen, der sich aus dem Verhältnis der Fahrbahnbreiten der an der Kreuzung beteiligten Straßenäste ergibt (§ 12 Abs. 2 FStrG).

Die Beteiligten sollen über Art, Umfang und Durchführung einer Kreuzungsmaßnahme, über die Verteilung der Kosten und ihre sonstigen Rechtsbeziehungen eine Vereinbarung schließen.

### **Bemerkungen 2016, Band II, sonstige Prüfungsergebnisse Nr. 21**

Der Bundesrechnungshof hat beim Neubau einer Bundesautobahn festgestellt, dass eine Straßenbauverwaltung auf Veranlassung der Baulastträger Land und Kreis Radwege auf neuen Brücken bauen ließ, die die Bundesautobahn querten. Vor dem Bau der Bundesautobahn waren an diesen Landes- und Kreisstraßen keine Radwege vorhanden. Es lagen auch keine verbindlichen Planungen für Radwege vor.

Nach Aufforderung durch den Bundesrechnungshof hat der Bund 800 000 Euro für den Bau der Radwege zurückerhalten, weil die Kosten nach den rechtlichen Bestimmungen vom Land und vom Kreis zu tragen waren.

### **3.1.3 Aufteilen der Kosten**

Bei der Berechnung des Kostenteilungsschlüssels für Maßnahmen nach § 12 Abs. 2 FStrG ist zu beachten, dass in die Bemessung der Fahrbahnbreiten auch die Breiten der Rad- und Gehwege, der Trennstreifen und der befestigten Seitenstreifen einzubeziehen sind. Maßgeblich sind dabei die Fahrbahnbreiten der Straßen außerhalb der kreuzungsbedingten Aufweitungen.

Der Bundesrechnungshof stellte immer wieder fest, dass Straßenbauverwaltungen die Kosten zwischen den beteiligten Straßenbaulastträgern entweder bereits falsch aufgeteilt hatten oder aufteilen wollten.

Die Straßenbauverwaltungen ließen bei der Änderung vorhandener Kreuzungen den Bund immer wieder die gesamten Kosten tragen, obwohl sie nach FStrG zu teilen waren.

In einem Fall kamen bei einer neuen Einmündung der Bund mit der Ortsumgehung und das Land mit seiner bis an die Ortsumgehung weiter geführten Landesstraße hinzu. Die Straßenbauverwaltung hätte daher nicht dem Bund die Kosten allein anlasten, sondern diese zwischen Bund und Land gemäß § 12 Abs. 2 FStrG aufteilen müssen. Das Land zahlte mehrere Hunderttausend Euro zurück.

In anderen Fällen sahen die Straßenbauverwaltungen eine Kostenteilung deshalb nicht vor, weil sie Vorhaben als Unterhaltungsmaßnahmen ansahen. Es kam auch vor, dass Straßenbauverwaltungen der Kostenteilung einen unzutreffenden Teilungsschlüssel zugrunde legten. So setzten sie unzutreffende Fahrbahnbreiten an oder klammerten Fahrbahnbestandteile wie Rad- und Gehwege aus.

### 3.1.4 Umfang der Kostenmasse

Die Kostenmasse umfasst die Aufwendungen für alle Maßnahmen

- innerhalb des Bereichs, in dem sich die Kreuzungsmaßnahme an den beteiligten Straßenästen 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 den Anforderungen der Sicherheit und Ordnung nach aktuellem technischen Standard sowie der übersehbaren Verkehrsentwicklung entspricht.

Die Kostenmasse setzt sich zusammen aus den Grunderwerbs- und den Baukosten. Der räumliche Kreuzungsbereich wird begrenzt durch den Anfang und das Ende der kreuzungsbedingten Aufweitungen oder der Eckausrundungen der an der Kreuzung beteiligten Straßenäste. Somit gehören alle Kosten für Maßnahmen innerhalb des räumlichen Kreuzungsbereiches – auch für Arbeiten an den durchgehenden Fahrstreifen – zur Kostenmasse, selbst wenn Baulastträger bereits einen Ausbau oder Umbau ihrer Straße geplant hatten. Aufwendungen an den beteiligten Straßenästen außerhalb des räumlichen Kreuzungsbereiches gehören nicht zur Kostenmasse, sondern sind von den für die jeweiligen Straßen zuständigen Baulastträgern zu tragen.

Der Bundesrechnungshof stellte immer wieder fest, dass die Straßenbauverwaltungen der Kostenteilung eine zu geringe oder zu hohe

## Kostenteilung

Kostenmasse zugrunde legen. Ursache war, dass die Straßenbauverwaltungen die in den Straßenkreuzungsrichtlinien enthaltenen Bestimmungen zur Kostenmasse falsch anwandten. So legten sie den Kreuzungsbereich falsch fest und rechneten Aufwendungen für wesentliche Bestandteile der Kreuzungsanlage, vor allem für die durchgehenden Fahrstreifen, nicht der Kostenmasse zu.

Eine Straßenbauverwaltung ermittelte eine zu hohe Kostenmasse, weil sie auch Kosten für Maßnahmen an Straßenabschnitten außerhalb des räumlichen Kreuzungsbereichs einbezog. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nahmen die Beteiligten die Kreuzungsmaßnahme in diesem Fall zum Anlass, das städtische Straßennetz zulasten des Bundes und eines Landkreises neu zu ordnen.

### **Bemerkungen 2012, Nr. 50**

Eine Straßenbauverwaltung baute eine neue Bundesstraße, die eine vorhandene Landesstraße kreuzte. Parallel dazu baute sie auch die Landesstraße ab der neuen Kreuzung auf einer Länge von einem Kilometer für 1,2 Mio. Euro aus. Sie verbreiterte die Landesstraße von zwei auf drei Fahrstreifen, sanierte eine Brücke über ein Gewässer und baute eine Lärmschutzwand sowie eine Leitwand aus Beton. Die Straßenbauverwaltung wollte damit das hohe Verkehrsaufkommen auf dem Straßenzug der Bundesstraße/Landesstraße bewältigen und Rückstaus auf der neuen Ortsumgehung vermeiden.

Der Bundesrechnungshof hat dies beanstandet. Zwar waren die Kosten für den Neubau der Kreuzung vom Bund zu tragen, da er diesen durch den Bau der Ortsumgehung veranlasst hatte. Dazu zählten jedoch nur Aufwendungen, die innerhalb des räumlichen Bereichs der Kreuzung entstanden. Die Aufwendungen für den Ausbau der Landesstraße lagen außerhalb dieses Bereichs. Deshalb war für deren Ausbau allein das Land zuständig. Für eine Zahlungspflicht des Bundes gab es keine rechtliche Grundlage. Daraufhin hat die Straßenbauverwaltung dem Bund diesen Betrag erstattet.

### **3.1.5 Unterhalten von Straßenkreuzungen**

Die Zuordnung der Kosten für das Unterhalten (Instandhalten und Erneuern) von Kreuzungsanlagen regelt das FStrG (§ 13 Abs. 2):

- Bei **höhengleichen Kreuzungen**<sup>227</sup> hat der Bund als Baulastträger der Bundesfernstraße die Kreuzungsanlage zu unterhalten.

---

227 Während im Kreuzungsrecht der Begriff „höhengleich“ einschlägig ist, spricht man in der Planungsphase von „plangleich“. Gemeint ist jeweils, dass sich zwei Straßen in der gleichen Höhenlage schneiden.

- Bei **höhenungleichen Kreuzungen**<sup>228</sup> (Über- oder Unterführungen) trägt der Bund bei den Bundesfernstraßen die Kosten der Unterhaltung des Kreuzungsbauwerkes. Die übrigen Teile der Kreuzungsanlage, z. B. Rampen und Böschungen, sind jeweils vom Baulastträger der Straße zu unterhalten, zu der sie gehören.

Bei höhenungleichen Kreuzungen gehören zum vom Bund zu unterhaltenden Kreuzungsbauwerk:

- die Widerlager mit Flügelmauern,
- die Pfeiler und
- der Überbau mit Geländern, Brüstungen und Auffangvorrichtungen.

Nicht zum Kreuzungsbauwerk zählende Teile des Überbaus gehören zu der Straße, in deren Verlauf sie liegen. Dies sind im Einzelnen:

- die Fahrbahndecke (einschließlich der Beläge von Geh- und Radwegen),
- die zugehörigen Längs- und Querfugen,
- die Entwässerungsrinnen und
- die Straßenabläufe.

Bei drei Brückeninstandsetzungen ermittelte eine Straßenbauverwaltung den Kostenanteil beteiligter unterhaltungspflichtiger Straßenbaulastträger fehlerhaft. Sie hatte die Kostenanteile der Beteiligten neu zu ermitteln und die ausstehenden Beträge von den Baulastträgern der anderen Straßen anzufordern.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, bei allen Unterhaltungsmaßnahmen an Kreuzungsbauwerken auch die gesetzliche Unterhaltungszuständigkeit über den Abschluss einer Vereinbarung bereits im Vorfeld der Maßnahmen zu regeln. Damit können nachträgliche Unstimmigkeiten zwischen den beteiligten Baulastträgern über die Verteilung der Unterhaltungskosten vermieden werden.

---

228 Dem Begriff „höhenungleich“ stehen in der Planungsphase die Begriffe „planfrei“ bzw. „teilplanfrei“ gegenüber. Vereinfacht ist damit gemeint, dass sich zwei Straßen mit mindestens einem Brückenbauwerk schneiden.

### 3.1.6 Unterhalten und Ändern von Lichtsignalanlagen

Für das Unterhalten bestehender Lichtsignalanlagen ist der Bund als Baulastträger der Bundesfernstraße zuständig. Zu den Unterhaltungskosten von Lichtsignalanlagen gehören u. a. die Kosten für

- den Betriebsstrom und die technische Wartung,
- das Umrüsten der Anlagen auf den neuesten Stand der Signaltechnik sowie
- das Installieren neuer Signalprogramme ohne Änderung der äußeren Anordnung der Anlage.

Wird eine Lichtsignalanlage an einer bestehenden höhengleichen Kreuzung jedoch neu errichtet oder geändert, so sind die Regelungen gemäß § 12 Abs. 2 FStrG (Änderung einer Kreuzung) anzuwenden. Danach sind die Kosten der Lichtsignalanlage zwischen den beteiligten Straßenbaulastträgern im Verhältnis der Fahrbahnbreiten zu teilen. Zu den Änderungen zählen z. B.:

- 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.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass Straßenbauverwaltungen bei der Erneuerung von Lichtsignalanlagen nicht immer zwischen Unterhaltungs- und Änderungsmaßnahmen unterschieden.

Eine Straßenbauverwaltung ließ eine vorhandene Lichtsignalanlage durch zusätzliche Maste und Signalgeber erweitern, ohne die Stadt als Träger der Straßenbaulast der an der Kreuzung beteiligten städtischen Straße an den Kosten der Änderung zu beteiligen.

In einem weiteren Fall führten Erneuerungsmaßnahmen zu einer erheblichen Leistungssteigerung von Lichtsignalanlagen, sodass es sich nicht mehr um Maßnahmen der Unterhaltung handelte. Auch hier beteiligte die Straßenbauverwaltung die an den Kreuzungen beteiligten Träger der Straßenbaulast nicht an den Kosten der Änderung.



## 3.2 Kreuzungen von Eisenbahnen mit Straßen

### 3.2.1 Grundlagen

Rechtliche Grundlagen für Kreuzungsmaßnahmen von Eisenbahnen mit Straßen sind das Eisenbahnkreuzungsgesetz<sup>229</sup> (EKrG) und die auf der Grundlage des EKrG erlassene 1. Eisenbahnkreuzungsverordnung<sup>230</sup> (1. EKrV).

Gemäß § 1 EKrG sind Kreuzungen entweder höhengleich (Bahnübergänge) oder nicht höhengleich (Überführungen). Das EKrG unterscheidet zwischen

- dem Bau neuer Kreuzungen (§ 2 EKrG),
- dem Beseitigen, dem Entlasten oder Ändern bestehender Kreuzungen (§ 3 EKrG) und
- der Erhaltung bestehender Kreuzungen (§ 14 EKrG).

### 3.2.2 Kostenpflichten

In Abhängigkeit von der durchzuführenden Kreuzungsmaßnahme ergeben sich für die Kreuzungsbeteiligten unterschiedliche Kostenpflichten:

- Wird eine neue Kreuzung hergestellt, hat der Beteiligte, dessen Verkehrsweg neu hinzukommt, die Kosten der Kreuzungsanlage zu tragen. Werden eine Eisenbahn und eine Straße gleichzeitig neu angelegt, so haben die Beteiligten die Kosten der Kreuzung je zur Hälfte zu tragen (§ 11 EKrG).
- Wird eine bestehende Kreuzung geändert, fallen die dadurch entstehenden Kosten demjenigen Beteiligten zur Last, der die Änderung verlangt oder sie im Falle einer Anordnung hätte verlangen müssen. Wenn beide Beteiligte die Änderung verlangen oder sie im Falle einer Anordnung hätten verlangen müssen, sind die Kosten von beiden

---

229 Gesetz über Kreuzungen von Eisenbahnen und Straßen i. d. F. der Bekanntmachung vom 21. März 1971 (BGBl. I, S. 337), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. August 2015 (BGBl. I, S. 1474).

230 Verordnung über Kosten von Maßnahmen nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz (1. Eisenbahnkreuzungsverordnung – 1. EKrV) vom 2. September 1964 (BGBl. I, S. 711), geändert durch erste Verordnung zur Änderung der 1. EKrV vom 11. Februar 1983 (BGBl. I, S. 85).

## Kostenteilung

Beteiligten zu tragen. Dabei sind die Kosten in dem Verhältnis aufzuteilen, in dem die Kosten bei getrennter Ausführung der Änderungen („Fiktiventwürfe“) zueinander stehen würden (§ 12 EKrG). Vorteile, die dem anderen Kreuzungsbeteiligten durch die Änderung erwachsen, sind auszugleichen (Vorteilsausgleich).

- Wird ein bestehender **Bahnübergang** beseitigt oder geändert, tragen die Beteiligten je ein Drittel der Kosten. Das letzte Drittel der Kosten (Staatsdrittel) übernimmt bei Kreuzungen mit einer Eisenbahn des Bundes der Bund, in allen anderen Fällen das Land (§ 13 EKrG).

### 3.2.3 Umfang der Kostenmasse

Die 1. EKrV bestimmt den Umfang der Kostenmasse. Zur Kostenmasse gehören die Aufwendungen für alle Maßnahmen an den sich kreuzenden Verkehrswegen, die unter Berücksichtigung der anerkannten Regeln der Technik notwendig sind, damit die Kreuzung den Anforderungen der Sicherheit und der Abwicklung des Verkehrs genügt. Die Kostenmasse setzt sich zusammen aus:

- den Grunderwerbskosten,
- den Baukosten und
- den Verwaltungskosten.

Während bei den Grunderwerbs- und Baukosten die tatsächlich entstandenen Kosten ausschlaggebend sind, werden die anfallenden Verwaltungskosten aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung durch pauschale Zuschläge auf die Grunderwerbs- und Baukosten abgegolten. Der Bundesrechnungshof stellte immer wieder fest, dass die Straßenbauverwaltungen nicht kreuzungsbedingte Aufwendungen in die Kostenmasse einrechneten. Er empfiehlt den Straßenbauverwaltungen, die kreuzungsbedingten Aufwendungen der Kostenmasse zu prüfen und auf die sich kreuzenden Verkehrswege zu beschränken. Dort sollten die Beteiligten nur solche Baumaßnahmen durchführen, die nach den anerkannten Regeln der Technik notwendig sind, damit die Kreuzung den Anforderungen der Sicherheit und Abwicklung des Verkehrs auch unter Berücksichtigung der übersehbaren Verkehrsentwicklung genügt.

### 3.2.4 Schließen von Kreuzungsvereinbarungen

Über Art, Umfang und Durchführung der Kreuzungsmaßnahme sowie über die Verteilung der Kosten sollen die Beteiligten eine Vereinbarung schließen (§ 5 EKrG). Hierzu hat das Bundesverkehrsministerium entsprechende Mustervereinbarungen für Kreuzungsmaßnahmen eingeführt.<sup>231</sup>

In der Vereinbarung ist insbesondere zu regeln,

- wer die Schlussabrechnung zu erstellen hat,
- wer die künftige Unterhaltung und Erhaltung zu tragen hat und
- ob künftige Erhaltungs- und Betriebskosten über Ausgleichszahlungen abzulösen sind.

Eine Straßenbauverwaltung errichtete eine Kreuzungsanlage, ohne zuvor mit anderen Beteiligten eine Vereinbarung geschlossen zu haben. Aufgrund der fehlenden Vereinbarung obliegen dem Bund seit mehreren Jahren zu Unrecht die Verkehrssicherungspflicht und die Erhaltungslast.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt den Straßenbauverwaltungen, bei mehreren Beteiligten grundsätzlich Vereinbarungen über die Kreuzungsmaßnahmen zu schließen. Um finanzielle Nachteile für den Bund zu vermeiden, sollten die baudurchführenden Straßenbauverwaltungen die Kreuzungsmaßnahme nur auf Grundlage geschlossener Vereinbarungen realisieren.

### 3.2.5 Wirtschaftliche Planung und gegenseitige Information

Ergänzend zum EKrG hat das Bundesverkehrsministerium die Richtlinie für die Planung, Baudurchführung und Abrechnung von Maßnahmen nach dem EKrG<sup>232</sup> (Verfahrensrichtlinie) eingeführt.

Gemäß der Verfahrensrichtlinie hat der Baudurchführende die Planung zu erstellen. Aufgrund der jeweils vorliegenden spezifischen Fachkenntnisse empfiehlt es sich, dass das Eisenbahninfrastrukturunternehmen Maßnahmen an Bahnanlagen und die Straßenbauverwaltung Maßnah-

231 Bundesverkehrsministerium: Vollzug des Eisenbahnkreuzungsgesetzes (EKrG) – Muster für Vereinbarungen über Eisenbahnkreuzungsmaßnahmen gemäß §§ 5, 11, 12, 13 des EKrG, ARS 2/2015 vom 20. Januar 2015.

232 Richtlinie für die Planung, Baudurchführung und Abrechnung von Maßnahmen nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz (Verfahrensrichtlinie), eingeführt vom Bundesverkehrsministerium mit ARS 10/2014 vom 18. November 2014.

## Kostenteilung

men an Straßenanlagen plant und durchführt. Ist der Baudurchführende nicht allein kostenpflichtig, hat er die Planung einschließlich der Veranschlagung der Kosten und der Bestimmung der Kostenmasse mit dem anderen Kostenpflichtigen abzustimmen. Zudem bestehen bei der Durchführung und Abrechnung gegenseitige Informationspflichten.

Kostenpflichtige Straßenbauverwaltungen prüften nicht immer ausreichend, ob Eisenbahninfrastrukturunternehmen in ihrer Funktion als Baudurchführende Kreuzungsbauwerke nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten und technisch durchführbaren Bauweisen geplant hatten. Dem Bund entstanden bei sieben Kreuzungsmaßnahmen vermeidbare Mehrkosten für den Bau von etwa 2,9 Mio. Euro. Hinzu kamen einmalig bis zu 300 000 Euro Erhaltungsmehrkosten.<sup>233</sup>

Die Straßenbauverwaltungen beachteten die Verfahrensrichtlinie oft nicht mit der gebotenen Sorgfalt und unterließen es, vom baudurchführenden Eisenbahninfrastrukturunternehmen Informationen hinsichtlich der Planung, der Vergabe und der Ausführung von Kreuzungsbaumaßnahmen einzufordern. Der Bundesrechnungshof empfiehlt den Straßenbauverwaltungen, Informationen zu Planung, Vergabe und Ausführung sowie Forderungen der Eisenbahnunternehmen als Kreuzungsbeteiligte gründlich auf ihre Wirtschaftlichkeit hin zu prüfen, um unnötige Kosten für den Straßenbaulastträger zu vermeiden.

### 3.2.6 Abrechnen von Baukosten bei Kreuzungsmaßnahmen

Der Baudurchführende ist berechtigt, den anderen Kreuzungsbeteiligten Abschlagsrechnungen zu stellen. Straßenbauverwaltungen als Baudurchführende sollten regelmäßig Zwischenabrechnungen stellen, um unnötige Vorfinanzierungen der Bauleistungen zu vermeiden.

In mehreren Fällen verzichteten die Straßenbauverwaltungen auf Abschlagszahlungen und finanzierten dadurch die Kostenanteile anderer Kostenträger aus Mitteln des Bundes vor. Dadurch trat der Bund jeweils mit mehreren Hunderttausend Euro in Vorleistung.

---

233 Die kapitalisierten Erhaltungskosten stellen die Finanzierung der Erhaltung eines Bauwerkes (einschließlich aller notwendiger Ersatzneubauten) zeitlich unbegrenzt sicher. Die Erhaltungskosten setzen sich aus der laufenden Unterhaltung und der Erneuerung eines Bauwerks zusammen.

Die Schlussrechnung hat der Baudurchführende nach Fertigstellung der Kreuzungsmaßnahme und Leistung aller Zahlungen an Dritte unverzüglich den kostenpflichtigen Kreuzungsbeteiligten vorzulegen. Der Kostenpflichtige prüft in eigener Verantwortung die ihm vom Baudurchführenden berechneten Kosten der Kreuzungsmaßnahme.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass einige Straßenbauverwaltungen Baumaßnahmen noch nicht endgültig abgerechnet haben, obwohl diese teilweise vor über 15 Jahren ausgeführt wurden. Er befürchtete, dass die beauftragten Leistungen schon nach fünf Jahren für die Beteiligten nicht mehr vollständig nachvollziehbar waren. Dies stand einer genauen Schlussabrechnung entgegen. Etwaige Überzahlungen und auszugleichende Rückforderungsansprüche an die Beteiligten könnten verfallen oder sich wegen eingetretener Verjährung nicht mehr durchsetzen lassen.

Der Baudurchführende hat die Ablösungsbeträge zu berechnen. Über die Berechnung haben sich die an der Kreuzungsmaßnahme Beteiligten frühzeitig abzustimmen. Bei Ablösungsberechnungen werden die Beträge über Fiktiventwürfe der nächsten Erneuerungen der bestehenden Kreuzung ermittelt.

Mehrere Straßenbauverwaltungen berechneten die Ablösungsbeträge falsch. Sie bezogen in die Ablösungsberechnung Leistungen ein, die bei künftigen Erneuerungen nicht mehr anfallen. Eine Straßenbauverwaltung lastete dem Bund aufgrund fehlerhafter Berechnungen 160 000 Euro für die spätere Unterhaltung und Erneuerung zu Unrecht an.

Gemäß der Ablösungsbeträge-Berechnungsverordnung (ABBV)<sup>234</sup> ist zur Vereinfachung der Verwaltung eine vorläufige Ablösungsberechnung nicht mehr vorgesehen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt den Straßenbauverwaltungen im Hinblick auf eine zutreffende Veranschlagung von Haushaltsmitteln dennoch, den voraussichtlich anfallenden Ablösungsbetrag von den Kreuzungsbeteiligten vorab ermitteln zu lassen. Der voraussichtliche Ablösungsbetrag ist in die Kreuzungsvereinbarung aufzunehmen.

Entsprechend der Verfahrensrichtlinie ist die sachliche und rechnerische Richtigkeit von Rechnungen anhand der zahlungsbegründenden Unterlagen vom Kostenpflichtigen zu bestätigen. Die zahlungsbegründenden Unterlagen umfassen neben den vertraglichen auch die rechnungs-

---

234 Verordnung zur Berechnung von Ablösungsbeträgen nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz, dem Bundesfernstraßengesetz und dem Bundeswasserstraßengesetz (Ablösungsbeträge-Berechnungsverordnung – ABBV) vom 1. Juli 2010 (BGBl. I S. 856).

## Kostenteilung

begründenden Unterlagen. Das Prüfergebnis ist als Nachweis der zweckentsprechenden Mittelverwendung zu dokumentieren und dem letzten Auszahlungsbeleg als Zahlungsausgleich beizufügen.

Der Bundesrechnungshof stellte wiederholt fest, dass die Straßenbauverwaltungen die Verfahrensrichtlinie nicht hinreichend beachteten. Sie verzichteten auf eigene Prüfvermerke zu den Kostenzusammenstellungen bzw. zu den Nachweisen von Eisenbahninfrastrukturunternehmen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt den Straßenbauverwaltungen, die Vorgaben der Richtlinien zur Abrechnung zu beachten, um finanzielle Nachteile für den Straßenbaulastträger aufgrund unzureichender Prüfung der Belege zu vermeiden.

### **3.2.7 Abrechnen von Verwaltungskosten bei Kreuzungsmaßnahmen**

Die bauausführenden Beteiligten von Eisenbahnkreuzungsmaßnahmen haben die Möglichkeit, Verwaltungskosten pauschal abzurechnen. Sie können 10 % der Grunderwerbs- und Baukosten als Verwaltungskosten den anderen Beteiligten in Rechnung stellen. Die Pauschale gilt – unabhängig vom tatsächlichen Aufwand – insbesondere Verwaltungskosten ab für

- Vorarbeiten und Vorentwürfe bis hin zu den vergabereifen Bauentwürfen,
- die Vergabe,
- die örtliche Bauaufsicht (Bauüberwachung) und
- die Bauleitung (Baulenkung).

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Straßenbauverwaltungen dem Bund zahlreiche Ausgaben anlasteten, obwohl diese die Länder zu tragen hatten. Hierzu gehörten Kosten für die Planung, die Bauüberwachung einschl. der Baubüros der Auftraggeber, Bestandszeichnungen, die Erstellung von Revisionsunterlagen, Brückenbücher und Koordinierung. Der Bundesrechnungshof sieht die Straßenbauverwaltungen in der Pflicht, bei der Abrechnung von Kreuzungsmaßnahmen durch Dritte darauf zu achten, Verwaltungskosten nicht den Baukosten zuzuordnen.

#### **Bemerkungen 2012, Nr. 48**

Der Bund beteiligt sich an den Kosten, wenn Kreuzungen zwischen Schienenwegen und Straßen geändert, beseitigt oder neu gebaut werden. Hierfür sind jährlich zwischen 80 und 90 Mio. Euro eingeplant.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Straßenbauverwaltungen in zahlreichen Fällen die Kosten falsch aufteilten und die Anteile des Bundes an den Kosten fehlerhaft berechneten. Dadurch belasteten sie den Bund zu Unrecht mit

über 4,4 Mio. Euro. Aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes erstatteten sie dem Bund inzwischen über 3,4 Mio. Euro und prüften weitere Erstattungen. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesverkehrsministerium empfohlen, die komplexen Vorschriften zur Kostenteilung und Kostenberechnung zu vereinfachen. Außerdem hat er das Bundesverkehrsministerium aufgefordert, die Straßenbauverwaltungen im Rahmen seiner Fachaufsicht stärker zu kontrollieren.

Das Bundesverkehrsministerium hielt eine Anpassung verwaltungsinterner Vorschriften ohne Änderung mehrerer Gesetze nicht für möglich. Der Bundesrechnungshof hält es aber für erstrebenswert, dass das Bundesverkehrsministerium die Straßenbauverwaltungen anhält, Baumaßnahmen im Zusammenhang mit Eisenbahnkreuzungen korrekt abzurechnen.

### 3.3 Kreuzungen von Straßen mit Gewässern

#### 3.3.1 Grundlagen

Das FStrG enthält Bestimmungen über die Kostentragung beim Bau und der Änderung von Kreuzungen zwischen Bundesfernstraßen und Gewässern.<sup>235</sup> Handelt es sich bei den Gewässern um Bundeswasserstraßen, ist das Bundeswasserstraßengesetz anzuwenden.<sup>236</sup> Zur Anwendung des FStrG bei Kreuzungen mit Gewässern hat das Bundesverkehrsministerium die „Richtlinien über die Rechtsverhältnisse an Kreuzungen zwischen Bundesfernstraßen und Gewässern nach den §§ 12 a und 13 a FStrG“ (StraWaKR)<sup>237</sup> eingeführt.

Werden **Bundesfernstraßen neu angelegt oder ausgebaut** und müssen dazu neue Kreuzungen mit Gewässern (Brücken oder Unterführungen) hergestellt oder bestehende Kreuzungen geändert werden, so hat der Träger der Straßenbaulast die dadurch entstehenden Kosten zu tragen. Die Kreuzungsanlagen sind so auszuführen, dass der Wasserabfluss nicht nachteilig beeinflusst wird. Hierbei ist die übersehbare Entwicklung der wasserwirtschaftlichen Verhältnisse zu berücksichtigen.

---

235 §§ 12 a und 13 a FStrG.

236 Bundeswasserstraßengesetz (WaStraG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Mai 2007 (BGBl. I S. 962; 2008 I S. 1980), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3224).

237 Bundesverkehrsministerium: Richtlinien über die Rechtsverhältnisse an Kreuzungen zwischen Bundesfernstraßen und Gewässern nach den §§ 12 a und 13 a Bundesfernstraßengesetz (Fernstraßen/Gewässer-Kreuzungsrichtlinien – StraWaKR), eingeführt mit ARS 6/1975 vom 2. Mai 1976.

## Kostenteilung

Werden **Gewässer ausgebaut** und dazu Kreuzungen mit Bundesfernstraßen hergestellt oder bestehende Kreuzungen geändert, so hat der Träger des Ausbauvorhabens die dadurch entstehenden Kosten zu tragen.

### 3.3.2 Gleichzeitig veranlasste Änderungen von Kreuzungen mit Gewässern

Für den Fall der durch beide Kreuzungsbeteiligten **gleichzeitig veranlassten Änderung von Kreuzungen** sieht das FStrG keine Regelungen zur Kostentragung vor. Nach den StraWaKR ist für diese Fälle eine hälftige Kostenteilung in der Regel angemessen. Diese Sichtweise hält auch die Kommentierung zum FStrG für sachgerecht. Da das FStrG in Fällen der einseitigen Veranlassung jeweils die Träger des Vorhabens dazu verpflichtet, die Kosten allein zu tragen, komme es nicht in Betracht, die Kosten der gleichzeitigen Änderung allein einem Beteiligten aufzuerlegen.<sup>238</sup>

Gleichzeitigkeit liegt nach den StraWaKR vor, wenn baureife Pläne vorhanden sind, die eine gleichzeitige Baudurchführung ermöglichen. Gleichzeitigkeit ist zudem gegeben, wenn einer der Beteiligten die Berücksichtigung seiner Planung so rechtzeitig verlangt, dass der andere Beteiligte hierauf in zumutbarer Weise Rücksicht nehmen kann. Die Berücksichtigung der Planung setzt voraus, dass derjenige, der sie verlangt, die Hälfte der Kosten übernimmt.<sup>239</sup>

### 3.3.3 Ausbau von Gewässern im Bereich von Straßenbaumaßnahmen

Die Straßenbauverwaltungen haben bei ihren Planungen andere Träger von Baulasten frühzeitig einzubeziehen. Bei der Änderung bestehender Kreuzungen mit Gewässern stimmen sich die Beteiligten insbesondere über die notwendigen Abmessungen der Brückenbauwerke ab. Die Straßenbauverwaltung sollte bei der Abstimmung mit Eigentümern von Gewässern differenzieren, ob etwaige Forderungen des Eigentümers des Gewässers auf die übersehbare Entwicklung der wasserwirtschaftlichen Verhältnisse oder eigene Ausbaubehelfen für das Gewässer zurückgehen.

---

238 Müller/Schulz „Bundesfernstraßengesetz mit Bundesfernstraßenmautgesetz – Kommentar“, 2. Auflage 2013 Verlag C. H. Beck, Rd. 18, S. 302.

239 StraWaKR Nr. 7 sowie Müller/Schulz „Bundesfernstraßengesetz mit Bundesfernstraßenmautgesetz – Kommentar“, 2. Auflage 2013, Verlag C. H. Beck, Rn. 17, S. 302.



**Bemerkungen 2015, Nr. 40**

Beim Ausbau einer Bundesstraße zu einer Bundesautobahn plante eine Straßenbauverwaltung für drei Brücken über Gewässer deutlich größere Spannweiten als nötig, weil der Eigentümer der Gewässer dies für den gleichzeitigen Ausbau seiner Gewässer forderte. Die Straßenbauverwaltung gab den Forderungen des Eigentümers nach, ohne ihn, wie nach den Richtlinien erforderlich, an den Kosten zu beteiligen. Der Bundesrechnungshof empfahl, den geplanten Ausbau auf den technisch und rechtlich notwendigen Umfang zu beschränken. Ferner forderte er, den Eigentümer der Gewässer frühzeitig an den Kosten der Brücken zu beteiligen. Die Straßenbauverwaltung änderte daraufhin ihre Planung und beteiligte den Eigentümer an den Kosten. Dies sparte dem Bund Kosten von 1,1 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, auch bei der Änderung von Kreuzungen mit Gewässern zu prüfen, ob eine gleichzeitig veranlasste Änderung von Kreuzungen vorliegt. In diesem Fall sollten die Straßenbauverwaltungen entsprechend den StraWaKR mit dem Eigentümer des Gewässers über Art, Umfang und Durchführung der Kreuzungsmaßnahmen sowie über die Verteilung der Kosten eine Vereinbarung schließen. Kommt keine Einigung zustande, ist gemäß FStrG durch die Planfeststellungsbehörde zu entscheiden.

### **3.4 Maßnahmen in Ortsdurchfahrten**

#### **3.4.1 Grundlagen**

Eine Ortsdurchfahrt ist der Teil einer Bundesstraße, der innerhalb der geschlossenen Ortslage liegt und auch der Erschließung der anliegenden Grundstücke oder der mehrfachen Verknüpfung des Ortsstraßennetzes dient. Für die Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen gelten die Ortsdurchfahrten-Richtlinien<sup>240</sup> (ODR).

Die Ortsdurchfahrt im Sinne des Straßenbaurechts ist nicht gleichzusetzen mit dem straßenverkehrsrechtlichen Begriff der geschlossenen Ortschaft. Die Grenzen der geschlossenen Ortschaft im Sinne der Straßenverkehrsordnung werden durch Ortstafeln bestimmt und sind insbesondere für die allgemeine Geschwindigkeitsbegrenzung innerhalb der Ortschaften von Bedeutung.

---

240 Bundesverkehrsministerium: Richtlinien für die rechtliche Behandlung von Ortsdurchfahrten im Zuge der Bundesstraßen (Ortsdurchfahrten-Richtlinien – ODR), bekanntgemacht mit ARS 14/2008 vom 14. August 2008, geändert durch ARS 12/2012 vom 10. August 2012.

Zur Ortsdurchfahrt gehören nicht nur die Fahrbahn, sondern unabhängig von der Straßenbaulast alle Straßenbestandteile wie Brücken, Durchlässe, Gräben, Trenn- oder Seitenstreifen.<sup>241</sup> Der Ortsdurchfahrt sind auch die Geh- und Radwege und – soweit nicht durch seitliche Begrenzung festgelegt – die öffentlichen Parkplätze und sonstigen öffentlichen Verkehrsflächen zwischen den beiderseitigen Anliegergrundstücken zuzurechnen.

In den Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen trägt der Bund die Straßenbaulast für die Fahrbahn und die Radwege, soweit diese nicht anderen Trägern obliegt. Die Baulast für die Gehwege und Parkplätze einschließlich Parkstreifen (nicht Mehrzweckstreifen) in den Ortsdurchfahrten trägt stets die Gemeinde. Sie umfasst auch die nur den Gehwegen und Parkplätzen dienenden Straßenbestandteile (z. B. Böschungen, Stützmauern), jedoch nicht die zwischen Fahrbahn und Radweg liegenden Trennstreifen.

Gemeinsame Geh- und Radwege sind in Ortsdurchfahrten aus Gründen der Verkehrssicherheit auf Ausnahmefälle zu beschränken. Die Anlage eines gemeinsamen Geh- und Radwegs darf nur in Betracht gezogen werden, wenn eine Vereinbarung zur Kostenteilung mit der Gemeinde zustande kommt. Die Herstellungs- und Unterhaltungskosten sollen darin hälftig zwischen den Baulastträgern geteilt werden.

### **3.4.2    Gemeinsames Bauen in Ortsdurchfahrten**

Die besonderen Verhältnisse der Ortsdurchfahrten lassen es in der Regel nicht zu, dass der Bund oder die Gemeinden in ihrem eigenen Aufgabenbereich bauen, erneuern und unterhalten können, ohne damit zugleich auch Aufgaben des anderen Baulastträgers zu berühren. Maßnahmen in der Ortsdurchfahrt werden deshalb in der Regel als gemeinschaftliche Maßnahmen ausgeführt, bei denen grundsätzlich jeder Baulastträger die Kosten des Umbaus oder Ausbaus der ihm zugeordneten Anlagen alleine zu tragen hat. Vor Beginn einer Baumaßnahme sind Vereinbarungen zu schließen, in denen die Durchführung, die Kostenverteilung und die künftige Unterhaltung zu regeln sind.

---

241 § 1 Abs. 4 FStrG.

In einer Vereinbarung zum Ausbau einer Ortsdurchfahrt war festgelegt, dass der Bund gemäß ODR nur die Kosten für den Neubau eines Radweges zu tragen hatte. Dennoch rechnete eine Stadt auch die Kosten für einen Parkplatz, für ein Brückengeländer an einer Wehr- und Fischaufstieg-Anlage sowie für den Bau eines Schotts und eines Schwimmbalkens zu Unrecht den Ausgaben für den Radweg zu. In zwei anderen Fällen ließen die Straßenbauverwaltungen beim Ausbau von Ortsdurchfahrten zu, dass Gemeinden bestehende Rahmenverträge mit Versorgungsunternehmen und Regelungen zur Erstattung von Mehrkosten durch den Anschluss von privaten Grundstücken missachteten. Sie belasteten dadurch den Bundeshaushalt ungerechtfertigt mit den Ausgaben für Einbauten von Versorgungsträgern, wie Hydranten- und Schieberkappen sowie mit Ausgaben für Anschlüsse von Hofabläufen privater Grundstücke.

Lassen sich die Kosten nicht eindeutig nach den Baulastgrenzen teilen, kann auch eine Kostenteilung zwischen Bund und Gemeinde im Verhältnis der Breiten ihrer Straßenanteile vereinbart werden. Maßgebend sind die Breiten nach Ausführung der Baumaßnahme. Planung und Bauausführung sollten möglichst von einem Beteiligten übernommen werden.

Der Bundesrechnungshof stellte wiederholt fest, dass Straßenbauverwaltungen häufig Maßnahmen an Ortsdurchfahrten nur nach Ortsdurchfahrten-Recht abrechneten, auch wenn sich in deren Verlauf Kreuzungen oder Einmündungen befanden. Aufwendungen für Maßnahmen an Kreuzungen oder Einmündungen sind jedoch zunächst nach den Regelungen des Straßenkreuzungsrechtes zwischen den Straßenbaulastträgern der an der Kreuzung beteiligten Straßenäste zu teilen. Erst danach sind die auf die Äste der Bundesstraße entfallenden Kosten nach Ortsdurchfahrten-Recht auf die Baulastträger dieser Straße aufzuteilen.

Bei einer Baumaßnahme mit zwei Kreuzungen teilten die Gemeinde und die Straßenbauverwaltung die Kosten für die außerhalb der Kreuzung liegenden Teile der Baumaßnahme zutreffend nach ODR. Sie teilten auch die Kosten für die Änderung der Lichtsignalanlagen, für die Markierungsarbeiten und für die Beschilderung zutreffend gemäß § 12 FStrG. Sie unterließen es jedoch, die weiteren Kosten für den Ausbau der beiden Kreuzungen ebenfalls zunächst nach Kreuzungsrecht zwischen den Kreuzungsbeteiligten zu teilen und danach eine Kostenteilung nach ODR vorzunehmen.

## Kostenteilung

Werden aus Anlass eines Umbaus oder Ausbaus der Fahrbahn Maßnahmen an bereits angelegten Gehwegen oder Parkplätzen erforderlich, so hat der Bund als Veranlasser die Kosten zur Wiederherstellung der verdrängten Gehwege und Parkplätze zu tragen. Wünscht die Gemeinde eine breitere oder bessere Ausführung, so muss sie die Mehrkosten einschließlich der zusätzlichen Grunderwerbskosten übernehmen. Dies betrifft oft auch Wünsche nach aufwendigerer Gestaltung. Werden in einer Ortsdurchfahrt nur Gehwege oder Parkplätze neu gebaut oder ausgebaut, so trägt die Gemeinde die Kosten. Wird dadurch eine Änderung der Fahrbahn notwendig, so trägt die Gemeinde auch diese Kosten.

### **Bemerkungen 2012, Nr.52**

Eine Straßenbauverwaltung wählte regelmäßig einen zu hohen Ausbaustandard. Sie verwendete bevorzugt Entwässerungsrinnen, Hoch- und Tiefborde, Pflasterflächen sowie Treppenstufen aus Granit. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist der wirtschaftliche Einsatz von Bauteilen aus Granit im Vergleich zu den in der Anschaffung deutlich günstigeren Bauteilen aus Beton bisher nicht ausreichend belegt. Der Bundesrechnungshof empfahl der Straßenbauverwaltung, verstärkt die Verwendung von Bauteilen aus Beton in Betracht zu ziehen. Die Straßenbauverwaltung verwendet nunmehr regelmäßig Bauteile aus Beton. Dadurch wird sie nach Schätzung des Bundesrechnungshofes in der Zukunft jährlich Mittel einsparen, die einen Millionenbetrag erreichen können.

## **3.5 Oberflächenentwässerung**

### **3.5.1 Grundlagen**

Die Ableitung des Oberflächenwassers einer Straße und die Entwässerung des Straßenkörpers (Oberflächenentwässerung) gehören zur Straßenbaulast. Zu den Anlagen der Oberflächenentwässerung zählen auch die neben der Fahrbahn gelegenen Rinnen und Straßeneinläufe sowie deren Anschlussleitungen zu den Längsleitungen.

Dient die Oberflächenentwässerung allein den in der Straßenbaulast des Bundes stehenden Straßenflächen, trägt der Bund die Kosten für die Herstellung und Unterhaltung der nach den örtlichen Gegebenheiten erforderlichen Gräben, Durchlässe und sonstigen Entwässerungsanlagen. Dies ist vor allem außerhalb der Ortsdurchfahrten der Standardfall.

### 3.5.2 Oberflächenentwässerungsanlagen in Ortsdurchfahrten

Innerhalb von Ortsdurchfahrten führt der Straßenbaulastträger der Fahrbahn die Entwässerung seiner Flächen im Regelfall nicht mit eigenen Anlagen durch. Es ist für ihn wirtschaftlicher, sich an die gemeindliche Kanalisation anzuschließen. Die besonderen Rechtsverhältnisse der Ortsdurchfahrten der Bundesstraßen sind im FStrG und ergänzend in den ODR geregelt.

Richtet die Gemeinde eine Mischkanalisation neu ein oder erneuert eine bestehende abgängige Mischkanalisation von Grund auf, so kann sich der Bund an der erstmaligen Herstellung und an der Grunderneuerung einer derartigen Anlage bis zu dem Betrag beteiligen, den er für die Oberflächenentwässerung selbst hätte aufwenden müssen.

Im umgekehrten Fall können Entwässerungsanlagen des Bundes auch das gebündelt zugeführte Oberflächenwasser von den in der Straßenbaulast der Gemeinde stehenden Straßenflächen, von anderen öffentlichen Straßen, Privatgrundstücken oder gemeindlichen Verkehrsflächen aufnehmen. In diesem Fall haben die Baulastträger dieser öffentlichen Straßen, die Privaten oder die Gemeinde dem Bund die Mehrkosten für eine dadurch notwendig werdende aufwendigere Herstellung und Unterhaltung der Entwässerungsanlage zu erstatten. Die Unterhaltung oder Reinigung der Entwässerungsanlagen kann der Gemeinde gegen Kostenerstattung übertragen werden, wenn die ordnungsgemäße Durchführung gesichert ist.

### 3.5.3 Anwenden der Vereinbarungsmuster der ODR

Die Straßenbauverwaltungen sollen für gemeinschaftliche Baumaßnahmen in Ortsdurchfahrten und für eine pauschale Beteiligung des Straßenbaulastträgers an den Kosten einer gemeindlichen Kanalisation mit den Gemeinden Vereinbarungen schließen. Dabei sind die in den ODR enthaltenen Vereinbarungsmuster zu nutzen. Vereinbarungen über die Oberflächenentwässerung sollen folgende Angaben enthalten:

- Mit einem einmaligen Kostenbeitrag gilt die Straßenbauverwaltungen sämtliche Forderungen der Gemeinde oder Dritter ab, wenn sie ihre Straßenentwässerung an Kanalisation der Gemeinde oder Dritter anschließt. Diesen Beitrag entrichtet sie für den Bau und die (laufenden) Unterhaltung der gemeindlichen Kanalisation (Mischkanalisation), für die Zuleitung zum Vorfluter, sowie für den Anschluss der Straßenentwässerung und für die Einleitung des Straßenabwassers.

## Kostenteilung

- Die Gemeinde oder Dritte verpflichten sich unwiderruflich, das Oberflächenwasser und das bei der Entwässerung des Straßenkörpers anfallende Wasser auf Dauer unentgeltlich in ihre Kanalisation aufzunehmen und schadlos abzuführen.
- Grundlagen sind das FStrG, die ODR und die sonst für die Straßenbauverwaltung geltenden Vorschriften und Richtlinien.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Straßenbauverwaltungen häufig von den Vorgaben der ODR abwichen:

- Mit dem einmaligen Kostenbeitrag wurden nicht sämtliche Forderungen der Gemeinde oder Dritter abgegolten.
- Gemeinde oder Dritte wurden nicht unwiderruflich verpflichtet, das Oberflächenwasser des Straßenbaulastträgers unentgeltlich in ihre Kanalisation aufzunehmen und abzuführen.
- Die gesetzlichen und rechtlichen Grundlagen wurden nicht vereinbart.
- Vereinbarungen wurden erst nach Bauende geschlossen.
- In den Vereinbarungen waren die Oberflächenentwässerungen nicht ausreichend dokumentiert (z. B. Lagepläne der Kanaltrasse).

Eine Straßenbauverwaltung schloss elf von 21 geprüften Vereinbarungen erst nach Bauende. Bei drei Maßnahmen stellte die Gemeinde bzw. der Abwasserverband die Rechnung an die Straßenbauverwaltung sogar vor Abschluss der Vereinbarung. Bei fast allen geprüften Baumaßnahmen handelte es sich um Maßnahmen in Ortsdurchfahrten. In elf Fällen wurde nicht das Vereinbarungsmuster der ODR verwendet.

Die geprüften Vereinbarungen enthielten zwar häufig einen Lageplan mit Stationierung der zu entwässernden Straßenstrecke. Jedoch war in den Lageplänen nur selten der Kanal eingetragen, obwohl die Vereinbarungen einen Verweis darauf enthielten.

In einer Vereinbarung fehlte die Verpflichtung des Verbandsgemeindewerkes, das Oberflächenwasser und das bei der Entwässerung des Straßenkörpers anfallende Wasser unwiderruflich aufzunehmen und schadlos abzuführen und dies unentgeltlich zu tun, obwohl der straßeneigene Kanal in die Baulast der Verbandsgemeindewerke übertragen wurde.

### 3.5.4 Festlegen der Kostenbeteiligung über Pauschalen

Nach den ODR bemisst sich die Kostenbeteiligung an einer gemeindlichen Entwässerungsanlage nach der Länge der zu entwässernden Straßenstrecke und ggf. nach den gemeindlichen Aufwendungen für die Straßeneinläufe. Dabei sind jeweils für jeden laufenden Meter zu entwässernder Straße und für jeden Straßeneinlauf, den die Gemeinde herstellt, Pauschalbeträge anzusetzen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass Straßenbauverwaltungen von den in den ODR vorgegebenen Kostenpauschalen abweichen oder andere als die vereinbarten Kostenpauschalen abrechneten. Zudem ist die Zahlung einer Zusatzpauschale ohne ausreichende Begründung unzulässig.

Die Straßenbauverwaltungen rechneten bei vielen Maßnahmen nicht wie in den ODR vorgegeben nach der Länge der zu entwässernden Straße ab, sondern nach der tatsächlich verlegten Kanallänge. Auch war die Länge der zu entwässernden Straße häufig in den Vereinbarungen nicht angegeben. So vereinbarten z. B. eine Straßenbauverwaltung und ein Wasserverband, dass der Bund Kosten für einen 250 m langen Kanal tragen sollte, für den er nicht zuständig war.

### 3.5.5 Berechnung der Kostenanteile und Abrechnung der Kostenbeteiligung

Gemäß den ODR ist der voraussichtliche Gesamtbetrag der Kostenbeteiligung des Bundes an der gemeindlichen Kanalisation in der Vereinbarung zu erfassen. Der endgültige Kostenanteil des Bundes ist nach der Abrechnung der Baumaßnahme zu ermitteln. Für eine nachvollziehbare Kostenbeteiligung und spätere Abrechnung sollten Vereinbarungen daher folgende Angaben enthalten:

- Höhe der zu erwartenden Kosten für Bau und Unterhaltung,
- bei einer pauschalen Kostenbeteiligung des Bundes die Länge der zu entwässernden Straßenstrecke und die Anzahl der Straßeneinläufe,
- die jeweils angesetzten Pauschalen und
- den Gesamtkostenbeitrag.

Die Straßenbauverwaltungen schlossen häufig Vereinbarungen ab, in denen notwendige Angaben zur Berechnung der Kostenbeiträge fehlten. Zum Teil waren Maßnahmen bereits vor dem Abschluss einer Vereinbarung von den Beteiligten abgerechnet. Auch waren die Berechnungen der Kostenbeiträge nicht immer nachvollziehbar, da diese z. B. nicht durch ein Aufmaß oder einen Bestandsplan nachgewiesen wurden. Überwiegend rechneten die Straßenbauverwaltungen die Maßnahmen nach den Bedingungen der Vereinbarungen ab, die jedoch nicht in jedem Fall vollständig den Vorgaben der ODR entsprachen.

### **3.6 Maßnahmen an Leitungen**

#### **3.6.1 Grundlagen**

Öffentliche Straßen und Wege dienen nicht nur dem Straßenverkehr. Sie werden auch von Versorgungsunternehmen, Betreibern von Telekommunikationsnetzen und anderen Unternehmen oder Privatpersonen benutzt, um Leitungen aller Art zu verlegen. Problematisch werden diese Straßenbenutzungen immer dann, wenn eine Versorgungsleitung oder eine Telekommunikationsleitung in ihrer Lage verändert oder gesichert werden muss, weil sie in ihrer bisherigen Lage wegen einer Straßenbaumaßnahme nicht verbleiben kann. Dann stellt sich die Frage, wer die Kosten für die Änderung oder Sicherung der Leitung oder der Kommunikationsleitung zu tragen hat.

#### **3.6.2 Kostenpflichten bei Leitungen der öffentlichen Versorgung**

Die Benutzung des Eigentums der Bundesfernstraßen durch Leitungen regelt das FStrG, soweit es sich nicht um Telekommunikationsleitungen handelt. Die Benutzung durch Leitungen der öffentlichen Ver- und Entsorgung sowohl bei kreuzenden wie auch bei längs verlegten Leitungen ist privatrechtlich zu regeln.<sup>242</sup>

Nicht zu den Leitungen der öffentlichen Versorgung zählen gewerbliche Leitungen zur Eigenversorgung mit Gas, Wasser oder Strom sowie Werksleitungen, die Unternehmensteile miteinander verbinden. Derartige Leitungen bedürfen einer Sondernutzungserlaubnis. Es ist ein Nutzungsvertrag zu schließen und ein Entgelt zu erheben.

---

242 § 8 (10) FStrG.



Um die Mitbenutzung von Straßen durch Leitungen der öffentlichen Versorgung zu vereinheitlichen, führte das Bundesverkehrsministerium die „Richtlinien für die Benutzung der Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes“ (Nutzungsrichtlinien)<sup>243</sup> ein. Die Nutzungsrichtlinien enthalten Muster zum Abschluss von Verträgen mit unterschiedlichen Kostenfolgen je nach Fallkonstellation:

- **Muster-Gestattungsvertrag**, wenn eine neue Leitung zu einer bestehenden Straße hinzukommt. Danach hat das Versorgungsunternehmen bis auf wenige Ausnahmen die Folgekosten zu tragen, die durch die Änderung und Sicherung der Leitung entstehen. Es hat auch die Mehrkosten bei Ausbau und Unterhaltung zu tragen, die durch das Vorhandensein der Leitung bedingt sind (Erschwerungskosten).
- **Gegenvertrag**, wenn eine neue Straße auf eine bestehende Leitung trifft. Danach hat die Straßenbauverwaltung bei straßenbaubedingten Leitungsänderungen die vollen Kosten zu übernehmen, wenn die Leitung durch eine Dienstbarkeit gesichert war.
- **Rahmenvertrag**, wenn mehrere Berührungspunkte zwischen den Leitungen und den Straßen vorliegen. Er regelt Mitbenutzungen unabhängig davon, ob sie bereits bestehen oder künftig durch das Hinzukommen einer Leitung oder einer Straße neu entstehen. Der Rahmenvertrag ersetzt Gestattungsvertrag und Gegenvertrag, die nur für den Einzelfall geschlossen werden.

#### **Bemerkungen 2011, Nr. 54**

Verlegen Versorgungsunternehmen Leitungen unter den Straßen oder legen sie diese um, haben sie dafür in der Regel die Kosten zu tragen. Mehrfach finanzierten Straßenbauverwaltungen diese Arbeiten mit Bundesmitteln. Der Bundesrechnungshof forderte die Straßenbauverwaltungen auf, die Kosten bei den Versorgungsunternehmen geltend zu machen. Der Bund erhielt über 800 000 Euro zurück.

---

243 Bundesverkehrsministerium: Richtlinien für die Benutzung der Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes (Nutzungsrichtlinien), bekanntgemacht mit ARS 3/2014 vom 4. Februar 2014.

### 3.6.3 **Kostenpflichten bei Telekommunikationsleitungen**

Die Mitbenutzung von Straßen durch Telekommunikationsleitungen<sup>244</sup> regelt das Telekommunikationsgesetz (TKG).<sup>245</sup> Der Gesetzgeber hat bei der Ausgestaltung des Mitnutzungsrechtes die Benutzung von Straßen durch Telekommunikationsleitungen als öffentlich-rechtliche Sondernutzung angesehen. Telekommunikationsleitungen lizenzierter Telekommunikationsbetreiber dürfen öffentliche Verkehrswege unentgeltlich in Anspruch nehmen, wobei die Straßenbauverwaltung über die Mitnutzung entscheidet.

Muss im Falle einer Straßenbaumaßnahme eine Telekommunikationsleitung verändert, gesichert oder beseitigt werden, so haben dies die Versorgungsunternehmen auf ihre Kosten auszuführen. Der Nutzungsberechtigte ist zudem verpflichtet, Erschwernisse der Straßenunterhaltung oder des Widmungszweckes nach Möglichkeit zu vermeiden. Sind derartige Erschwernisse unvermeidbar, so haben die Versorgungsunternehmen alle daraus folgenden Kosten zu tragen.

Eine Straßenbauverwaltung verbreiterte eine Bundesautobahn und gestaltete dabei auch eine Anschlussstelle um. Dabei mussten städtische Straßen und die dort vorhandenen Fernmeldekabel der Deutschen Telekom AG (Telekom) umgelegt werden. Bei der Vorbereitung der Baumaßnahme sagte die Straßenbauverwaltung der Telekom die Übernahme der Kosten durch den Bund zu und vergütete den Aufwand mit 104 000 Euro. Der Bundesrechnungshof forderte die Straßenbauverwaltung auf, den zu Unrecht gezahlten Betrag zurückzufordern.

### 3.6.4 **Beteiligung an den Herstellungs- und Folgekosten**

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass Straßenbauverwaltungen die Versorgungsunternehmen oder Lizenznehmer von Telekommunikationsleitung in zahlreichen Fällen nicht an den Herstellungs- oder Folgekosten für Maßnahmen an ihren Leitungen beteiligten. Gemäß den gesetzlichen Regelungen sowie den dazu erlassenen Richtlinien

---

244 Telekommunikationsleitungen (Linien) sind unter- oder oberirdisch geführte Telekommunikationskabelanlagen einschließlich ihrer zugehörigen Schalt- und Verzweigungseinrichtungen, Masten und Unterstützungen, Kabelschächte und Kabelkanalrohre.

245 Telekommunikationsgesetz vom 22. Juni 2004 (BGBl. I S. 1190), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Juni 2017 (BGBl. I S. 1963).

und getroffenen Vereinbarungen hätten die Straßenbauverwaltungen in den beanstandeten Fällen auf eine Kostenbeteiligung oder die vollständige Übernahme der Kosten dringen müssen.

Insbesondere bei kleineren Maßnahmen wie beim Neubau oder Umbau von Lichtsignalanlagen und beim Anpassen von Schieberkappen oder Kanaldeckeln verzichteten Straßenbauverwaltungen darauf, den Versorgungsunternehmen oder Betreibern von Telekommunikationsleitungen Folgekosten durch Erschwernisse oder für Leitungssicherungen in Rechnung zu stellen. Offensichtlich scheuten die Straßenbauverwaltungen den Aufwand, sich wegen einiger Hundert Euro mit den Leitungsbetreibern in Verbindung zu setzen und die Folgekosten einzufordern. Der Schaden für den Bund war im Einzelfall verhältnismäßig gering. Wegen der regelmäßigen und häufigen Folgemaßnahmen summierten sich diese Einzelbeträge über die Jahre aber auf Millionenbeträge.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Versorgungsunternehmen schon vor Baubeginn auf ihre Folgekostenpflicht hinzuweisen und die zusätzlichen Leistungen für Maßnahmen an den Leitungen während der Bauausführung möglichst genau festzuhalten.

Weiter hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass zahlreiche Straßenbauverwaltungen die Probleme unterschätzen, die sich ergeben, wenn beim Verlegen von Leitungen Gräben verfüllt und verdichtet werden. Selbst wenn die Gräben mit verdichtungsfähigem Material nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik ordnungsgemäß verdichtet werden, wird dadurch die Straße nicht wieder in ihren ursprünglichen Zustand versetzt. Der Verdichtungsgrad im Graben wird nie derselbe sein wie in den ungestörten Bereichen des Straßenkörpers. Deshalb werden sich früher oder später Risse in der Straßenoberfläche bilden, die weitere Schäden auslösen können.

Die Straßenbauverwaltungen sollten deshalb eine eingehende Bestandsaufnahme vor Beginn der Leitungsverlegung unter Beteiligung des Versorgungsunternehmens oder des Telekommunikationsbetreibers vornehmen, um die Ursachen bei später eintretenden Schäden dem Leitungsbetreiber nachweisen und die Folgekosten geltend machen zu können. Viel Geld lässt sich mitunter sparen, wenn vorhandene Leitungen bei der Planung einer Straße berücksichtigt werden. Möglicherweise kann der Verlauf der Straße so gewählt werden, dass Leitungen von der neuen Straße erst gar nicht berührt werden. Wird beispielsweise eine Ölpipeline oder Ferngasleitung verlegt, kann dies sechs- oder siebenstellige Beträge kosten. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher den Straßenbauverwaltungen, vorhandene Leitungen schon zu Beginn der Straßenplanung zu berücksichtigen, insbesondere dann, wenn es sich um große, wichtige Leitungen handelt, die aufwendig zu verlegen oder zu schützen sind.

## 4      **Ausbau von Umleitungsstrecken für vorübergehend gesperrte Straßen**

Müssen Straßen wegen Baumaßnahmen gesperrt werden, sind die Träger der Straßenbaulast anderer öffentlicher Straßen verpflichtet, die Umleitung des Verkehrs auf ihre Straßen zu dulden.<sup>246</sup> Grundsätzlich kann der Straßenbaulastträger der Umleitungsstrecke keine Entschädigungsansprüche geltend machen, weil er die Umleitungsstrecke in einem ihrem regelmäßigen Verkehr entsprechenden Zustand – insbesondere hinsichtlich Fahrbahnbreite und Belastungsfähigkeit – herzustellen und zu unterhalten hat.

Für angeordnete **Umleitungen** des Verkehrs wegen Baumaßnahmen sind dem Träger der Straßenbaulast der Umleitungsstrecke die nötigen Mehraufwendungen zu erstatten, die erforderlich sind, um die Umleitungsstrecke für die Aufnahme des zusätzlichen Verkehrs verkehrssicher zu gestalten.<sup>247</sup> Die Erstattung betrifft ausschließlich die Aufwendungen für die umleitungsbedingten baulichen Maßnahmen und für das Beseitigen wesentlicher, durch die Umleitung verursachter Schäden. In diesem Fall hat der Baulastträger der Umleitungsstrecke nachzuweisen, dass er seiner Unterhaltungspflicht ordnungsgemäß nachgekommen ist und die Schäden nur von der Umleitung herrühren.

Welche Vorkehrungen im Einzelfall erforderlich sind, hängt insbesondere von der Art und Menge des umzuleitenden Verkehrs, dem Zustand der Umleitungsstrecke und der Dauer der Umleitung ab. Nach den Verfahrensregelungen des Bundesverkehrsministeriums zu Umleitungen genügen Maßnahmen, die die gefahrlose, wenn auch behelfsmäßige Umleitung des Verkehrs ermöglichen.<sup>248</sup> An die Sorgfaltspflichten der Verkehrsteilnehmer können bei der Benutzung von Umleitungen erhöhte Anforderungen gestellt werden. So reicht es häufig aus, Warnzeichen aufzustellen und/oder die Geschwindigkeit zu beschränken. Wird dennoch ein Ausbau erforderlich, hat der Baulastträger einer Umleitungsstrecke, die schon vor Aufnahme des zusätzlichen Verkehrs schadhaft und verbesserungsbedürftig war, die Kosten für den Ausbau

---

246 § 14 Abs. 1 FStG.

247 § 14 Abs. 3 FStG.

248 Bundesverkehrsministerium: Festlegung von Umleitungen bei der Sperrung von Bundesfernstraßen, ARS 13/1963, vom 19. Dezember 1963.

in dem Umfang zu tragen, den der regelmäßige Verkehr ohnehin erfordert hätte. Wenn darüber hinaus die Umleitungsstrecke in einen für das **nachgeordnete Straßennetz** gewünschten Zustand versetzt und erheblich verbessert wird, sind die dafür anfallenden Kosten ebenfalls vom Baulastträger der Umleitungsstrecke zu tragen.

Der Bundesrechnungshof prüfte Baumaßnahmen an über 50 ausgewählten Umleitungsstrecken von Bundesstraßen. Von den 17 Mio. Euro an Gesamtkosten hatte der Bund dabei 11 Mio. Euro zu Unrecht getragen. So rechneten die Straßenbauverwaltungen beispielsweise Arbeiten an Straßen ab, die gar nicht für Umleitungen genutzt wurden. Zudem bauten sie Straßen des nachgeordneten Netzes aus oder verbesserten deren Zustand wesentlich, ohne nachzuweisen, dass diese Arbeiten umleitungsbedingt nötig waren. Außerdem beseitigten die Straßenbauverwaltungen Schäden an Umleitungsstrecken nach Ende der Umleitungen zu Lasten des Bundes, obwohl sie den Zustand der Straßen vor Beginn der Umleitungen nicht dokumentiert hatten. Sie konnten deshalb nicht nachweisen, dass die Schäden durch die Mehrbelastung aus der Umleitung verursacht waren.

Der Bundesrechnungshof stellte immer wieder fest, dass Straßenbauverwaltungen Sperrungen von Bundesfernstraßen zum Anlass nehmen, die Umleitungsstrecken mit Mitteln des Bundes auszubauen. Dem Bund entstehen dadurch erhebliche vermeidbare Ausgaben, die die Länderhaushalte zu Lasten des Bundes entlasten, während der Bund selbst andere dringende Projekte zurückstellen muss.

Eine Straßenbauverwaltung legte für den Ausbau einer Bundesstraße zusammen mit der Straßenverkehrsbehörde mehrere Landesstraßen als Umleitungsstrecke fest. Vor Beginn des Ausbaus der Bundesstraße ließ die Straßenbauverwaltung die Umleitungsstrecke für 470 000 Euro ertüchtigen. Während des Ausbaus der Bundesstraße führte die Mehrbelastung zu Schäden an der Umleitungsstrecke. Deshalb ließ die Straßenbauverwaltung die Umleitungsstrecke danach für 1,2 Mio. Euro zu Lasten des Bundes verbreitern und ausbauen. Die Straßenbauverwaltung hätte die Landesstraßen vor der Freigabe als Umleitungsstrecke auf ihre Tragfähigkeit hin untersuchen und zu Lasten des Landes – als Baulastträger der Landesstraßen – verbreitern müssen.

...

...

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes stellte die Straßenbauverwaltung die erworbenen Vorteile des Landes durch den Ausbau der Landesstraßen den notwendigen Aufwendungen des Bundes für das Ertüchtigen der Landesstraßen zur Nutzung als Umleitungsstrecke gegenüber. Sie erstattete dem Bund 600 000 Euro.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, bei Baumaßnahmen an Bundesfernstraßen den Zustand von notwendigen Umleitungsstrecken vor Beginn und nach Beendigung der Umleitung festzustellen und zu dokumentieren. Über die Kosten für erforderliche Maßnahmen an Umleitungsstrecken und zur Wiederherstellung des vorherigen Zustandes dieser Strecken ist vor Beginn der Umleitung zu entscheiden. Dabei ist zu beachten, dass der Bund nur die Kosten für Maßnahmen trägt,

- die bei ordnungsgemäß unterhaltenen Straßen zusätzlich für die sichere Aufnahme des umgeleiteten Verkehrs erforderlich sind, oder
- die zur Beseitigung der nachweislich durch den zusätzlichen Verkehr verursachten Schäden dienen.

### **Bemerkungen 2016, Band II, sonstige Prüfungsergebnisse Nr. 18**

Nach einem Unfall musste eine Bundesautobahn-Brücke für Reparaturarbeiten zweimal voll gesperrt werden. Für diese Zeiträume richtete die Straßenbauverwaltung Umleitungen über mehrere Landesstraßen ein, ohne zuvor deren Zustand zu dokumentieren. Nach der Freigabe der Brücke mussten die Landesstraßen saniert werden, da sie durch die hohe Verkehrsbelastung beschädigt worden waren. Die Versicherung des Unfallverursachers weigerte sich wegen der fehlenden Dokumentation, für die Sanierung der Landesstraßen aufzukommen. Die Straßenbauverwaltung belastete daher den Bund mit den Kosten. Sie finanzierte außerdem Bauleistungen auf weiteren Landesstraßen, die nicht zur Umleitungsstrecke gehörten, aus Bundesmitteln. Insgesamt zahlte die Straßenbauverwaltung 1,1 Mio. Euro an den Bund zurück.

## 5 Verwaltungs- und Zweckausgaben

### 5.1 Grundlagen

Bund und Länder tragen die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben.<sup>249</sup> Daher müssen die Straßenbauverwaltungen der Länder für das Personal und die Gebäude der Straßenbaubehörden aufkommen. Den Verwaltungsausgaben können in der Regel Leistungen zugerechnet werden, die typischerweise mit dem Personal und den technischen Einrichtungen der Verwaltung erbracht werden. Bei den Ländern sind dies z. B.

- Planung und Entwurfsbearbeitung,
- Ausschreibung und Vergabe sowie
- Bauüberwachung und Abrechnung.

Dies gilt unabhängig davon, ob die Länder diese Aufgaben an Dritte, z. B. an Ingenieurbüros, vergeben.

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 der Bund den Ländern die Zweckausgaben, die bei der Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht entstehen, derzeit pauschal mit 2 % der Baukosten für die Entwurfsbearbeitung und 1 % der Baukosten für die Bauaufsicht ab.<sup>250</sup> Die Zweckausgabenpauschale geht zurück auf eine Regelung aus dem Jahr 1955. Sie wurde eingeführt, da

- eine Tätigkeit mitunter nicht eindeutig den Zweck- oder Verwaltungsausgaben zuzuordnen ist, bzw.
- es Tätigkeiten gibt, deren Ausgaben zwar überwiegend von den Ländern zu tragen sind, mit denen aber auch anteilig Zweckausgaben anfallen.

Ein Beispiel hierfür sind Baugrunduntersuchungen im Vorfeld einer Ausschreibung. Lediglich der eigentliche Bohrvorgang selbst kann den Zweckausgaben zugeordnet werden. Das Baugrundgutachten erstellen zu lassen, ist hingegen Aufgabe der Länder. Mit dem Zahlen der

---

249 Art. 104a Abs. 5 GG.

250 Art. 104a Abs. 2 GG i. V. m. § 6 Abs. 3 BStrVermG.

## Verwaltungs- und Zweckausgaben

Zweckausgabenpauschale sollten Streitigkeiten über die Ausgabenzuständigkeit vermieden werden.

Seit jeher bereitet es in der Praxis Schwierigkeiten, Zweckausgaben und Verwaltungsausgaben begrifflich zu trennen. Dies liegt daran, dass hierzu bisher keine klaren Definitionen vorliegen. Wegen der daraus entstandenen Grauzone ist es häufig unklar, welchem dieser beiden Bereiche eine Tätigkeit zuzuordnen ist und ob die entsprechenden Ausgaben vom Bund oder den Ländern zu tragen sind. Dies gilt insbesondere für die Vorbereitung und die Überwachung einer Baumaßnahme.

Zwar versuchte das Bundesverkehrsministerium in der Vergangenheit unter Beteiligung der Länder, diesem Mangel durch eine Reihe von katalogmäßigen Einzelregelungen zu begegnen (Ausgabenzuordnung). Das hat jedoch dazu geführt, dass der Bund immer mehr der in der Grauzone zwischen Zweck- und Verwaltungsausgaben entstehenden Ausgaben übernimmt, obwohl es für einzelne Zuordnungen nicht immer eine sachliche Begründung gibt.

### 5.2 Ausgabenzuordnung

Die vom Bundesverkehrsministerium im Jahr 1986 eingeführte Ausgabenzuordnung lässt die im Grundgesetz festgeschriebene Ausgabenzuordnung zwischen Bund und Ländern unberührt. Sie regelt darüber hinaus eine Ausgabenverteilung zwischen Bund und den Ländern. Die Ausgabenzuordnung gilt zusätzlich zur Zweckausgabenpauschale, aktuell die Fassung von 2005. Sie listet aber auch Tätigkeiten auf, für die die Länder die Zweckausgabenpauschale erhalten. Daher ordnet die Ausgabenzuordnung die Ausgaben für diese Tätigkeiten den Ländern zu, obwohl sie nach obiger Definition keine typischen Verwaltungsleistungen sind. So haben die Länder gemäß Ausgabenzuordnung beispielsweise unter anderem die Ausgaben für die „Grundlagenermittlung zum Zwecke der Planung“ sowie die Ausgaben für die „Kontrollprüfungen des Auftraggebers einschließlich Hilfseinrichtungen“ zu tragen.

Das Bundesverkehrsministerium selbst nannte die Zuordnung der Ausgaben unglücklich, *„da einige Positionen als Zweckausgabe zugeordnet worden sind, obwohl sie auch als Verwaltungsausgabe hätten gelten können. [...] Die eine oder andere Zuordnung [sei] seinerzeit als Kompromisslösung bzw. auf politischen Druck vorgenommen worden. [...] Die Zuordnung der Tätigkeiten [ist] allein an den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Artikel 104a Grundgesetz zu beurteilen.“*

Die Kompliziertheit der Regelungen hat mittlerweile dazu geführt, dass es für die Straßenbauverwaltungen der Länder immer schwieriger geworden ist, die Regelungen zutreffend anzuwenden. Der Bund wird



dadurch in vielen Fällen von den Ländern zu Unrecht belastet. Der umgekehrte Fall kommt nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes kaum vor.

Durch fehlerhafte Zuordnung von Verwaltungsausgaben entstanden dem Bund in der Vergangenheit finanzielle Nachteile von mehreren Millionen Euro jährlich. Daher hat das Bundesverkehrsministerium den Straßenbauverwaltungen empfohlen, alle Leistungen, die zu Verwaltungsausgaben führen und nach der Ausgabenzuordnung von den Ländern zu tragen sind, im Leistungsverzeichnis in einem gesonderten Abschnitt unter der Überschrift „Leistungen auf Rechnung des Landes“ zusammen mit den Bauleistungen des Bundes auszuscheiden. Für diese Leistungen sind getrennte Rechnungen zu stellen und die Leistungen getrennt abzurechnen.

Um die Leistungen korrekt und getrennt nach Kostenträger Bund und Land auszuscheiden, müssen sich die Mitarbeiter der Straßenbauverwaltungen bereits vor der Vergabe der entsprechenden Leistung intensiv mit der Ausgabenzuordnung auseinandersetzen. Dies ist angesichts unkonkreter Beschreibungen, die Spielraum für Interpretationen lassen, zeitraubend und fehleranfällig.

**Bemerkungen 2014, Nr. 45**

Die Straßenbauverwaltung eines Landes hat zu Unrecht 760 000 Euro Bundesmittel verwendet. Damit finanzierte sie Provisionen für den Grunderwerb von Flächen für Bundesfernstraßen sowie Ausgaben für die Bauaufsicht. Der Bundesrechnungshof hat erreicht, dass die Straßenbauverwaltung dem Bund diesen Betrag erstattet.

**Bemerkungen 2016, Band II, sonstige Prüfungsergebnisse Nr. 20**

Eine Straßenbauverwaltung erstattete dem Bund nach Aufforderung des Bundesrechnungshofes 1 Mio. Euro, die sie für die Untersuchung von Fahrbahnen verwendet hatte. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Untersuchungen häufig bei der Bauvorbereitung, vor der Abnahme der Bauleistung oder vor dem Ablauf der Gewährleistung durchgeführt wurden. Die Straßenbauverwaltung begründete die Ausgabenzuordnung u. a. mit einer Vorschrift des Landes. Danach seien Untersuchungen vor Ablauf der Gewährleistung grundsätzlich vom Bund zu tragen. Die Straßenbauverwaltung hat ihre Vorschrift zwischenzeitlich geändert.

### 5.3 Keine falschen Anreize

Viel schwerer als die falsche Zuordnung der Ausgaben wiegt jedoch, dass die Ausgabenzuordnung zu falschen Anreizen für die Länder führt. Die Länder können z. B. Verwaltungsausgaben sparen, wenn sie den Baugrund nicht schon bei der Vorbereitung einer Baumaßnahme auf eigene Kosten untersuchen lassen, sondern erst nach der Ausschreibung zu Lasten des Bundes. Ohne Kenntnis des Baugrundes ist es jedoch in der Regel nicht möglich, Bauleistungen bereits bei der Ausschreibung eindeutig und erschöpfend zu beschreiben.

Bei den Bodenerkundungen zur Vorbereitung des Baus eines Bundesautobahn-Tunnels verzichtete die Straßenbauverwaltung auf Horizontalbohrungen. Der Auftragnehmer meldete während des Baus Bedenken an, da mittlerweile durchgeführte Horizontalbohrungen nahe legten, dass das Gebirge stark zerklüftet war. Durch den gestörten Bauablauf und zusätzliche Sicherungsmaßnahmen entstanden dem Bund Mehrkosten von rund 11 Mio. Euro. Diese Kosten wären bei einer sorgfältigen Bauvorbereitung nicht angefallen.

Wenn sich herausstellt, dass der Baugrund anders beschaffen ist als ausgeschrieben, kann das zu Bauzeitverzögerungen, Planungsänderungen und Nachträgen führen. Das verteuert unnötig den Bau. Es ist schon öfter vorgekommen, dass der Bund Mehrkosten wegen Bauverzögerungen in Millionenhöhe hinnehmen musste, nur weil die Länder notwendige Untersuchungen bei der **Bauvorbereitung** nicht oder nicht im gebotenen Umfang durchführen ließen. In der Regel steht den Mehrkosten keinerlei Nutzen gegenüber.

Beim sechsstreifigen Ausbau einer Bundesautobahn stellte der Bundesrechnungshof fest, dass in fünf von acht Bauabschnitten die während der Bauausführung vor Ort angetroffenen Bodenverhältnisse nicht mit den Ergebnissen der vor der Bausauführung durchgeführten Baugrunderkundungen übereinstimmten. Insgesamt hatte der Bund durch die fehlerhafte Einschätzung der Baugrund- und Bodenverhältnisse zusätzliche Kosten von mindestens 40 Mio. Euro aufzuwenden.

Solange die Auftragsverwaltung jedoch besteht, sollte das Bundesverkehrsministerium Verwaltungs- und Zweckausgaben besser gegeneinander abgrenzen und definieren. Es sollte die Ausgabenzuordnung grundlegend überarbeiten und dabei insbesondere Fehlanreize für die Länder ausschließen. So sollte der Bund bereit sein, auch Ausgaben für solche Tätigkeiten in der Bauvorbereitung zu übernehmen, die bei Nicht-Ausführung oder Unterlassung während des Baus zu hohen und vermeidbaren Folgeausgaben führen können.

# Anhang

## Rechtsnormen

### *Grundgesetz*

Fundamentale Bestimmungen über Bundesfernstraßen<sup>251</sup> sind in den folgenden vier Artikeln des **Grundgesetzes** (GG) enthalten:

#### **Art. 74 GG**

- (1) *Die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes erstreckt sich auf folgende Gebiete:  
... den Straßenverkehr, das Kraftfahrwesen, den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen ...*

#### **Art. 85 GG**

- (1) *Führen die Länder Bundesgesetze im Auftrage des Bundes aus, so bleibt die Einrichtung der Behörden Angelegenheit der Länder, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen. ...*
- (2) *Die Bundesregierung kann mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen. Sie kann die einheitliche Ausbildung der Beamten und Angestellten regeln. Die Leiter der Mittelbehörden sind mit ihrem Einvernehmen zu bestellen.*

---

251 Die im Folgenden genannten Bestimmungen stellen nur einen Auszug aus den geltenden Rechtsnormen, Richtlinien, Vorschriften und Regelwerken dar. Mehr zum Straßenrecht enthalten z. B. Kodal „Straßenrecht“, 8. Auflage, 2017, Verlag C. H. Beck, Marschall „Bundesfernstraßengesetz – Kommentar“, 6. Auflage, 2012, Carl Heymanns Verlag und Müller/Schulz „Bundesfernstraßengesetz mit Bundesfernstraßenmautgesetz – Kommentar“, 2. Auflage 2013, Verlag C. H. Beck.

- (3) *Die Landesbehörden unterstehen den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden. ... Der Vollzug der Weisungen ist durch die obersten Landesbehörden sicherzustellen.*
- (4) *Die Bundesaufsicht erstreckt sich auf Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Ausführung. Die Bundesregierung kann zu diesem Zweck Bericht und Vorlage der Akten verlangen und Beauftragte zu allen Behörden entsenden.*

#### **Art. 90 GG**

- (1) *Der Bund bleibt Eigentümer der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs. Das Eigentum ist unveräußerlich.*
- (2) *Die Verwaltung der Bundesautobahnen wird in Bundesverwaltung geführt. Der Bund kann sich zur Erledigung seiner Aufgaben einer Gesellschaft privaten Rechts bedienen. Diese Gesellschaft steht im unveräußerlichen Eigentum des Bundes. Eine unmittelbare oder mittelbare Beteiligung Dritter an der Gesellschaft und deren Tochtergesellschaften ist ausgeschlossen. Eine Beteiligung Privater im Rahmen von Öffentlich-Privaten Partnerschaften ist ausgeschlossen für Streckennetze, die das gesamte Bundesautobahnnetz oder das gesamte Netz sonstiger Bundesfernstraßen in einem Land oder wesentliche Teile davon umfassen. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.*
- (3) *Die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften verwalten die sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs im Auftrage des Bundes.*
- (4) *Auf Antrag eines Landes kann der Bund die sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs, soweit sie im Gebiet dieses Landes liegen, in Bundesverwaltung übernehmen.*

#### **Art. 104 a GG**

- (1) *Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, ...*
- (2) *Handeln die Länder im Auftrage des Bundes, trägt der Bund die sich daraus ergebenden Ausgaben.*
- (5) *Der Bund und die Länder tragen die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben und haften im Verhältnis zueinander für eine ordnungsmäßige Verwaltung. ...*

#### **Art. 143e GG**

- (1) *Die Bundesautobahnen werden abweichend von Artikel 90 Absatz 2 längstens bis zum 31. Dezember 2020 in Auftrags-*

*verwaltung durch die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften geführt. Der Bund regelt die Umwandlung der Auftragsverwaltung in Bundesverwaltung nach Artikel 90 Absatz 2 und 4 durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.*

- (2) *Auf Antrag eines Landes, der bis zum 31. Dezember 2018 zu stellen ist, übernimmt der Bund abweichend von Artikel 90 Absatz 4 die sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs, soweit sie im Gebiet dieses Landes liegen, mit Wirkung zum 1. Januar 2021 in Bundesverwaltung.*

### **Fachgesetze**

Aufbauend auf den vor genannten Artikeln des Grundgesetzes enthält das **Bundesfernstraßengesetz** (FStrG) konkrete Regelungen u. a. zu folgenden Bereichen:

- Begriffsbestimmungen,
- Einteilung der Bundesfernstraßen,
- Widmung, Umstufung und Einziehung,
- Straßenbaulast,
- Gemeingebrauch und Sondernutzungen,
- Kreuzungen und Einmündungen öffentlicher Straßen,
- Kreuzungen mit Gewässern,
- Planungen einschließlich Linienbestimmung,
- Planfeststellung und
- Verwaltung der Bundesstraßen in Ortsdurchfahrten.

Der Bund wird von der Möglichkeit Gebrauch machen, sich zur Erledigung seiner Aufgaben einer Gesellschaft privaten Rechts zu bedienen (Art. 90 Abs. 2 Grundgesetz). Das **Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen** (InfrGG) legt fest, dass es sich hierbei um eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung handelt.

Die Wahrnehmung der Rechts- und Fachaufsicht über die Infrastrukturgesellschaft obliegt einer nach dem **Gesetz zur Errichtung eines Fernstraßen-Bundesamtes** (FStrBAG) zuständigen Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesverkehrsministeriums.

Die Umwandlung der Auftragsverwaltung in Bundesverwaltung ist im Gesetz zu Überleitungsregelungen zum Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen und zum **Gesetz zur Errichtung eines Fernstraßen-Bundesamtes sowie steuerlichen Vorschriften** (FernstrÜG) geregelt.

Der Bedarfsplan ist dem **Fernstraßenausbaugesetz** (FStrAbG) als Anlage beigefügt. In ihm wird der verkehrliche Bedarf für die darin bezeichneten Maßnahmen über Art und Anzahl der künftigen Fahrstreifen der Bundesfernstraßen gesetzlich festgelegt.

Das **Gesetz über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs** (BStrVermG) regelt im Einzelnen die Eigentumsverhältnisse und Ausgabenverpflichtungen des Bundes für die Bundesfernstraßen.

Mit dem **Gesetz über den Bau und die Finanzierung von Bundesfernstraßen** durch Private (Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz – FStrPrivFinG) hat der Gesetzgeber den rechtlichen Rahmen geschaffen, um Investitionen in das Bundesfernstraßennetz durch Beteiligung Privater auf Basis einer Gebührenfinanzierung zu ermöglichen.

Das **Gesetz über Kreuzungen von Eisenbahnen und Straßen** (Eisenbahnkreuzungsgesetz – EKrG) regelt die Kostenteilung zwischen den beteiligten Baulasträgern bei Neubau, Änderungen und Unterhaltung von Kreuzungen.

### ***Haushaltsrechtliche Bestimmungen***

Für die Straßenbauverwaltungen und die externe Finanzkontrolle sind die haushaltsrechtlichen Bestimmungen des **Haushaltsgrundsätze-gesetzes** (HGrG), die **Bundeshaushaltsordnung** (BHO) und die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur BHO (VV-BHO) von Bedeutung. Nach dem **Straßenbaufinanzierungsgesetz** (StrFinG) erhebt der Staat die Mineralölsteuer, stellt die zu finanzierenden Straßenbauprojekte im Rahmen des Straßenbauplans zusammen und finanziert sie aus diesem Steueraufkommen.

### ***Sonstige Gesetze und Verordnungen***

Auch Gesetze aus weiteren Rechtsbereichen bestimmen den rechtlichen Rahmen für den Straßenbau. Hierzu zählen:

- Straßenverkehrsgesetz (StVG),
- Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG),
- Baugesetzbuch (BauGB),
- Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (VerkWPIBeschIG),
- Raumordnungsgesetze (ROG) des Bundes und der Länder,
- Flurbereinigungsgesetz (FlurbG),
- Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG),

## Anhang

- Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) mit Sechzehnter und Vierundzwanzigster Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (16. und 24. BImSchV),
- Wasserhaushaltsgesetz (WHG),
- Naturschutz- und Umweltschutzgesetze des Bundes und der Länder (z. B. BNatschG),
- Denkmalschutzgesetze der Länder und
- Wegerecht anderer Verkehrsträger (z. B. Bundeswasserstraßengesetz).

Für die Vertragsgestaltung und Abwicklung von Bauverträgen sind u. a. bedeutsam:

- Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) mit den Paragraphen zu Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB),
- Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB),
- Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV),
- Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (UVgO),
- Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB),
- Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL),
- Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) und
- Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI).

## ***Europäisches Recht***

Bei der nationalen Gesetzgebung wurden und werden völkerrechtliche Verträge und internationale Absprachen berücksichtigt. Hierzu gehören beispielsweise die Wiener Übereinkommen über den Straßenverkehr und über Straßenverkehrszeichen vom 8. November 1968 und die Europäischen Zusatzübereinkommen.<sup>252</sup> Auch die Europäische Gesetzgebung ändert und beeinflusst durch Verordnungen und Richtlinien die nationale Rechtslage, z. B. im Bereich des Wettbewerbs- und Vergaberechts sowie des Umweltschutz- und Naturschutzrechts<sup>253</sup>.

---

252 Diese Übereinkommen wurden nationales Recht durch Gesetz vom 21. September 1977 (BGBl. II, S. 809 ff).

253 z. B. Vogelschutzrichtlinie und Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH) der EU.



## **Verwaltungsvorschriften, technische und andere Regelwerke**

Die Verwaltung der Bundesfernstraßen durch die Länder im Auftrag des Bundes erfordert ein Zusammenwirken von Bundes- und Landesbehörden, das sich auf der Grundlage o. g. Gesetze, Normen, allgemeiner Verwaltungsvorschriften und technischer Regelwerke vollzieht.

### **Verwaltungsvorschriften**

Zwei Allgemeine Verwaltungsvorschriften regeln

- einerseits das Verfahren, in dem sich die Einwirkungsrechte des Bundes gegenüber den Landesbehörden realisieren,<sup>254</sup> z. B. in deren „Berichtspflicht“ bei Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung oder besonderer finanzieller Tragweite;
- andererseits die Bewirtschaftung der Bundesmittel für den Bundesfernstraßenbau durch die Länder.<sup>255</sup>

### **Richtlinien und Schreiben des Bundesverkehrsministeriums**

*„Die Anwendung der Richtlinien und Empfehlungen soll das Planen und Entwerfen verkehrssicherer, leistungsfähiger, funktionstüchtiger und umweltverträglicher, gestalterisch befriedigender und wirtschaftlicher Straßen sicherstellen.“<sup>256</sup>*

---

254 Erste Allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Auftragsverwaltung von Bundesfernstraßen (1. AVVFStr) vom 3. Juli 1951.

255 Zweite Allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen (2. AVVFStr) vom 11. Februar 1956.

256 Rundschreiben des Bundesverkehrsministeriums RS-Nr. 26/1980.

Richtlinien führt das Bundesverkehrsministerium über **Allgemeine Rundschreiben Straßenbau (ARS)**<sup>257</sup> ein, die in erster Linie die Obersten Straßenbaubehörden der Länder binden. Sie sollen eine einheitliche Gesetzesauslegung sicherstellen und enthalten Anleitungen zum Planen, Entwerfen, Vorbereiten und Abwickeln von Baumaßnahmen sowie zum Betrieb und zum Unterhalten der Straßen. Hierzu gehören z. B.:

- Richtlinien für die Gestaltung von einheitlichen Entwurfsunterlagen im Straßenbau (RE 2012),
- Richtlinien für die Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz (Plafer) und
- Richtlinien für die rechtliche Behandlung von Ortsdurchfahrten der Bundesstraßen (ODR).

Darüber hinaus wendet sich das Bundesverkehrsministerium in Einzelfällen mit Schreiben an die Obersten Straßenbaubehörden der Länder.

### ***Technische Regelwerke***

Technische Regelwerke, die das Bundesverkehrsministerium ebenfalls mit ARS einführt, enthalten Bestimmungen, die der Planer oder Unternehmer einzuhalten hat. Diese sind z. B.:

- Richtlinien für die Anlage von Autobahnen (RAA),
- Richtlinien für die Anlage von Landstraßen (RAL),
- Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen (RASt) und
- Handbuch für die Bemessung von Straßenverkehrsanlagen (HBS).

Empfehlungen und Hinweise dienen als Planungs- und Entscheidungshilfen für die Planung, den Straßenentwurf und die Straßenraumgestaltung. Sie werden z. B. von der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) veröffentlicht.

Merkblätter sind Regelwerke mit Anleitungen, Beschreibungen, Erläuterungen oder Hinweisen.

---

257 Die ARS erscheinen im Verkehrsblatt und sind nach 21 Sachgebieten geordnet. Der Verkehrsblatt-Verlag gibt jährlich zu Beginn des Jahres ein Verzeichnis der gültigen Rundschreiben heraus.

## **Vergabe**

Grundlage für die Vergabe von Bauleistungen und die Gestaltung der Bauverträge ist die „Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen“ (VOB). Sie enthält

- in Teil A *Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen* (durch öffentliche Auftraggeber) (abgekürzt **VOB/A**),
- in Teil B *Allgemeine Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen* (**VOB/B**) sowie
- in Teil C *Allgemeine Technische Vertragsbedingungen für Bauleistungen* (**VOB/C**) mit gewerkespezifischen technischen Vorschriften über die Ausführung und Abrechnung der jeweiligen Bauleistungen.

Zusätzliche und ganz spezielle Regelungen technischer Art, die als Sonderfall die sonst üblichen *VOB/C* ergänzen sollen, werden in *Zusätzlichen Technischen Vertragsbedingungen* (**ZTV**) abgehandelt.

Für die Anwendung in der Praxis hat das Bundesverkehrsministerium **Handbücher für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen** (HVA B-StB), **freiberuflichen Leistungen** (HVA F-StB) sowie **Liefer- und Dienstleistungen** (HVA L-StB) herausgegeben, die Richtlinien mit zahlreichen Vordrucken, Mustern und zusätzlichen Vertragsbedingungen enthalten. Das HVA B-StB ergänzt die VOB, ist aber nur für die Straßenbauverwaltungen verbindlich. Auftragnehmer haben seine Regelungen einzuhalten, wenn sie über standardisierte Zusätzliche Vertragsbedingungen (ZVB) und Zusätzliche Technische Vertragsbedingungen (ZTV) Vertragsbestandteile sind.