

Auszug aus

Denkschrift 2024

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 16

Leitungen Dritter im Straßenkörper von
Landesstraßen



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 13: Ministerium für Verkehr

16 Leitungen Dritter im Straßenkörper von Landesstraßen (Kapitel 1304)

Landtagsdrucksache 17/7116

Das Vertragsmanagement der Straßenbauverwaltung ist uneinheitlich und teilweise unzureichend. Es gibt keinen hinreichenden Überblick über bestehende Verträge und Leitungen. In der Vergangenheit abgeschlossene Rahmenverträge waren dem Verkehrsministerium nicht bekannt. In einigen Fällen wurden keine schriftlichen Nutzungsverträge sowie Bau- und Kostenvereinbarungen abgeschlossen und Kosten nicht eingefordert. Das Land sollte ein landesweit einheitliches digitales Vertragsmanagement in der Straßenbauverwaltung einführen.

16.1 Ausgangslage

Im Straßenkörper liegt insbesondere in Ortsdurchfahrten eine Vielzahl von Leitungen. Dabei handelt es sich in der Regel um öffentliche Ver- und Versorgungsleitungen, z. B. für Wasser, Abwasser, Gas, Strom oder um Telekommunikationslinien. Bei Erhaltungs- oder Ausbaumaßnahmen von Landesstraßen sind vielfach Leitungen mitbetroffen. Diese müssen gesichert, umgelegt oder neu verlegt werden. Sofern es sich um Leitungen Dritter handelt, hat die Straßenbauverwaltung die dafür verantwortlichen Unternehmen bzw. Kommunen an den Kosten der Baumaßnahmen zu beteiligen.

Die Nutzung der Straßen durch Leitungen Dritter wird über Nutzungsverträge oder Bescheide zwischen dem Land als Straßenbaulastträger und dem für die Leitungen verantwortlichen Unternehmen bzw. der Kommune geregelt. Grundlage für die Nutzungsverträge sind die Richtlinien für die Benutzung der Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes (Nutzungsrichtlinien). Die Nutzungsrichtlinien werden auch für Landesstraßen angewandt. Die Straßennutzung durch Telekommunikationslinien ist im Telekommunikationsgesetz geregelt, die Straßenbauverwaltung erteilt ihre Zustimmung zur Straßennutzung durch einen Bescheid. Die Verträge bzw. Bescheide regeln sämtliche Details, u. a. zur Lage der Leitungen sowie zur Wiederherstellung des Straßenoberbaus. Sie stellen die Grundlage für künftige Maßnahmen dar und haben Gültigkeit für die gesamte Nutzungsdauer. Durch die Regelungen in den Nutzungsverträgen, z. B. zu den Technischen Bestimmungen, wird die ordnungsgemäße und verkehrssichere Unterhaltung der Straßen sichergestellt.

Für den Abschluss der Nutzungsverträge bzw. den Erlass der Bescheide sind die unteren Verwaltungsbehörden bei den Stadt- und Landkreisen zuständig.

Sofern damit zu rechnen ist, dass Leitungen eines Dritten in Baden-Württemberg häufiger Berührungspunkte mit Landesstraßen haben, schließt das Verkehrsministerium Rahmenverträge nach den Nutzungsrichtlinien mit den betroffenen Dritten ab.

Aufgrund der besonderen Verhältnisse in Ortsdurchfahrten liegt dort in der Regel eine geteilte Baulast von Land und Kommune vor; so kann für die Fahrbahn das Land und für die angrenzenden Gehwege oder Stellplätze die Kommune die Baulast haben. Hier bauen Land und Kommunen in der Regel gemeinschaftlich. Bei solchen Baumaßnahmen schließen zusätzlich die Regierungspräsidien mit den Kommunen Bau- und Kostenvereinbarungen nach den Ortsdurchfahrtrichtlinien des Bundes ab.

Abbildung 16-1: Leitungen im Straßenkörper bzw. Gehweg (Beispielbild)



Quelle: Rechnungshof.

Der Rechnungshof prüfte gemeinsam mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Freiburg, Stuttgart und Tübingen das Vertragsmanagement der Landesstraßenbauverwaltung. Das Verkehrsministerium legte eine Liste mit 59 Maßnahmen der Jahre 2018 bis 2022 vor, bei denen Leitungen Dritter betroffen waren bzw. sind. Von diesen Maßnahmen wurden 40 für eine Prüfung ausgewählt.

16.2 Prüfungsergebnisse

16.2.1 Kein hinreichender Überblick über bestehende Verträge und Leitungen

Regierungspräsidien und untere Verwaltungsbehörden

Die Regierungspräsidien erheben bei der Planung von Straßenbaumaßnahmen bei den unteren Verwaltungsbehörden, welche Leitungen betroffen sind. Erst nach der Rückmeldung der unteren Verwaltungsbehörden können diese in der Planung entsprechend berücksichtigt und im nächsten Schritt mit den Leitungsträgern Kontakt aufgenommen werden.

Die Organisation des Vertragsmanagements ist nicht landesweit einheitlich geregelt. Zwei der vier Regierungspräsidien setzen eine Datenbank für die Verträge bzw. Vereinbarungen ein. Die Regierungspräsidien Karlsruhe und Stuttgart nutzen das Vereinbarungs-Datenbank-System VerbaDB, das in den Arbeitshinweisen für die Bauabwicklung in der Straßenbauverwaltung bei der Beschreibung zentraler Anwendungsprogramme zwar aufgelistet, aber nicht verbindlich vorgegeben ist. Das Regierungspräsidium Tübingen erfasst seine

Verträge in einer Excel-Liste mit einer entsprechenden Verlinkung. Das Regierungspräsidium Freiburg nutzt keine Datenbank.

Eine Abfrage bei den von der Prüfung betroffenen 14 unteren Verwaltungsbehörden ergab, dass auch dort das Vertragsmanagement nicht einheitlich ist. Acht nutzen VerbaDB. Ein Landkreis hat eine eigene Datenbank, VerbaDB sei dort nicht bekannt. Neben der Nutzung von Datenbanken gibt es in den unteren Verwaltungsbehörden teilweise andere Übersichten. So werden beispielsweise handschriftliche Listen über geschlossene Verträge geführt. Die Verträge werden dann später elektronisch erfasst oder auch nur in Papierform abgeheftet. Ein Landratsamt gab an, keine Liste zu führen. Die digitalisierten Verträge könne man anhand eines Filtersystems suchen und finden.

Die Regierungspräsidien sehen sich nicht in der Verantwortung für das Vertragsmanagement der Nutzungsverträge. Als Grund hierfür führen sie u. a. an, dass nach dem Straßengesetz die Verträge nach den Nutzungsrichtlinien, mit Ausnahme der vom Ministerium abzuschließenden Rahmenverträge, von den unteren Verwaltungsbehörden abgeschlossen werden. Zudem seien bereits einheitliche Vorgaben, d. h. die Nutzungsrichtlinien und Ortsdurchfahrtsrichtlinien, vorhanden.

Das Vertragsmanagement der Straßenbauverwaltung ist nicht einheitlich und teilweise unzureichend. Insbesondere die Regierungspräsidien haben ohne ein einheitliches Vertragsmanagement nur unzureichende Kenntnis über vorhandene Leitungen Dritter in den Landesstraßen. Die durchgehende Nutzung eines digitalen Vertragsmanagementsystems durch die unteren Verwaltungsbehörden mit einer Zugriffsmöglichkeit für die Regierungspräsidien würde die Planung von Baumaßnahmen sowie das Vertragsmanagement erleichtern. Dies gilt insbesondere, sofern auch die zugehörigen Planunterlagen hinterlegt sind. Bei einer vollständigen Erfassung der Verträge könnten die unteren Verwaltungsbehörden sowie die Regierungspräsidien auf die Bestandsdaten zugreifen und die Nutzungsverträge frühzeitig bei der Planung von Straßenbaumaßnahmen berücksichtigen.

Verkehrsministerium

Zuständig für die Vereinbarung der Rahmenverträge für Nutzungsregelungen ist das Verkehrsministerium. Nach Auskunft des Ministeriums sind die Verträge nicht zentral erfasst. Bei unserer Abfrage zum Vertragsmanagement wurden uns nur drei Rahmenverträge genannt. Bei der Prüfung der Einzelvorhaben haben wir jedoch zu 16 der 40 geprüften Maßnahmen weitere Rahmenverträge vorgefunden. Diese stammten alle, bis auf eine Ausnahme, aus den Achtzigerjahren und wurden zum Teil mit Vorgängerorganisationen der heutigen Leitungsträger abgeschlossen.

Das Ministerium hat keine vollständige Kenntnis über die von ihm in der Vergangenheit abgeschlossenen Rahmenverträge. Dabei ist dem Rechnungshof bewusst, dass der Abschluss in vielen Fällen bereits mehrere Jahrzehnte zurückliegt. Umso wichtiger wäre es, die Rahmenverträge in ein Vertragsmanagementsystem einzupflegen.

Da die Verträge nicht zentral erfasst werden, ist anzunehmen, dass auch die nachgeordneten Stellen der Straßenbauverwaltung nur einen unvollständigen Überblick über die entsprechenden vertraglichen Grundlagen haben.

16.2.2 Nutzungsverträge sowie Bau- und Kostenvereinbarungen wurden in einigen Fällen nicht oder zu spät abgeschlossen

Eine von allen Beteiligten unterzeichnete Vereinbarung bzw. ein entsprechender Nutzungsvertrag dient dazu, die gegenseitigen Rechte und Pflichten verbindlich klarzustellen und zu

dokumentieren. Ohne den Abschluss der erforderlichen Vereinbarungen und Verträge besteht u. a. die Gefahr, dass Kostenbestandteile nicht den vorgesehenen Kostenträgern zugeordnet werden.

Im Zuge der Straßenbaumaßnahmen wurden bei 27 der 40 geprüften Vorhaben neue Nutzungsverträge aufgrund der Neuverlegung von Leitungen Dritter abgeschlossen. Bei neun Maßnahmen gab es weder bestehende Nutzungsverträge, noch wurden solche geschlossen. Damit fehlten in rund einem Viertel der Fälle die notwendigen Verträge.

Bau- und Kostenvereinbarungen fehlten ebenfalls in rund einem Viertel der geprüften Vorhaben. Da es sich bei den Maßnahmen um Ortsdurchfahrten handelt, ist davon auszugehen, dass entsprechende Vereinbarungen erforderlich waren. Lediglich in einem Regierungsbezirk wurden für alle geprüften Maßnahmen die entsprechenden Vereinbarungen abgeschlossen.

Bau- und Kostenvereinbarungen sind schriftlich zu treffen. Teilweise gab es zwar Unterlagen mit Aussagen zur Kostenteilung, die aber nicht den Vorgaben der Ortsdurchfahrtrichtlinien entsprachen. In einem Fall stellte das Regierungspräsidium lediglich eine formlose „Vereinbarung/Kostenteilung“ ohne Datumsangabe auf. In der formlosen Vereinbarung wurde darauf verwiesen, dass für die Stadt verschiedene Leistungen wie Straßenbauarbeiten und Kanalarbeiten ausgeführt worden seien. Außerdem seien für die technischen Werke Leerrohre für Strom verlegt und 300 m Wasserleitung erneuert worden. Ergänzend wurde darauf hingewiesen, dass die Regelungen zur Kostenteilung lediglich aus dem E-Mail-Verkehr mit den beteiligten Kostenträgern hervorgehen würden.

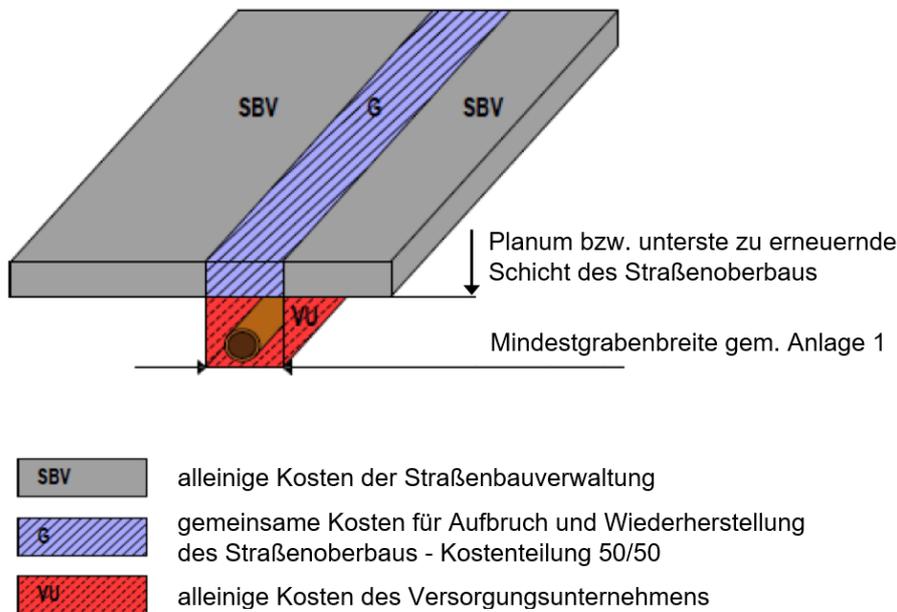
Die Vereinbarungen zu Leitungen Dritter sind vor Beginn einer Baumaßnahme abzuschließen. In einem Fall wurde die Vereinbarung über die gemeinschaftliche Baumaßnahme erst 9 Monate nach Fertigstellung der Arbeiten abgeschlossen.

16.2.3 Folgekosten wurden nicht immer in Rechnung gestellt und Vorgaben zur Kostenteilung teilweise nicht beachtet

Folgekosten gemäß den Nutzungsrichtlinien entstehen, wenn die Leitung eines Dritten infolge einer Straßenbaumaßnahme in ihrem Bestand oder in ihrer Lage verändert oder z. B. durch ein Schutzrohr gesichert werden muss. In mehreren Fällen forderte das Land Kosten nicht ein, die vom Leitungsträger hätten getragen werden müssen.

Häufig besteht ein Interesse eines Ver- oder Entsorgungsunternehmens, seine Leitungen bei Gelegenheit einer Straßenbaumaßnahme zu erneuern, ohne dass die Leitung als Folge der Straßenbaumaßnahme geändert oder gesichert werden müsste. In diesem Fall sind die Leitungsträger angemessen an den Kosten zu beteiligen, da eigene Kosten für den Aufbruch und die Wiederherstellung des Straßenoberbaus vermieden werden. Nach den Nutzungsrichtlinien hat der Leitungsträger die Hälfte der Kosten für den Aufbruch des vorhandenen und die spätere Wiederherstellung des neuen Straßenoberbaus im Bereich des Leitungsgrabens zu tragen (in der folgenden Abbildung 16-2 blau dargestellt). Die anderen Kosten im Bereich des Leitungsgrabens sind wiederum komplett vom Leitungsträger zu übernehmen (rot dargestellt).

Abbildung 16-2: Schematische Darstellung zur Kostenteilung



Quelle: Nutzungsrichtlinien (Anlage D 8).

In den Bau- und Kostenvereinbarungen wurden in mehreren Fällen die Vorgaben der Nutzungsrichtlinien zur Kostentragung bei gemeinschaftlichem Interesse nicht beachtet. So wurden Kostenanteile, die gemeinschaftlich zu tragen gewesen wären, nicht geteilt bzw. falsch zugeordnet.

16.3 Empfehlungen

16.3.1 Einheitliches digitales Vertragsmanagementsystem einführen

Das Verkehrsministerium sollte ein einheitliches digitales Vertragsmanagementsystem einführen, auf das alle betroffenen Stellen der Straßenbauverwaltung - Ministerium, Regierungspräsidien und untere Verwaltungsbehörden - Zugriff haben. Hierin sollten alle Verträge und Bescheide, die Leitungen Dritter in Landesstraßen betreffen, einschließlich der zugehörigen Planunterlagen erfasst werden. Das Verkehrsministerium sollte prüfen, ob das bereits von Teilen der Straßenbauverwaltung eingesetzte Datenbank-System VerbaDB als Grundlage genutzt werden kann.

Um ausreichend Kenntnis über die Verträge zu haben, sollten auch die in der Vergangenheit abgeschlossenen Verträge erfasst und in das Vertragsmanagementsystem bzw. die Datenbank überführt werden.

16.3.2 Erforderliche Verträge und Vereinbarungen vor Beginn der Maßnahmen abschließen

Die Regierungspräsidien sollten darauf hinwirken, dass die unteren Verwaltungsbehörden alle erforderlichen Nutzungsverträge mit den Leitungsträgern (Kommunen bzw. Unternehmen) vor Durchführung der Maßnahme abschließen. Bei bestehenden Leitungen, für die keine Nutzungsverträge vorliegen, sollte im Zuge von anstehenden Baumaßnahmen der Abschluss entsprechender Verträge angestrebt werden.

Die Regierungspräsidien müssen sicherstellen, dass bei gemeinschaftlichen Baumaßnahmen vor Beginn der Maßnahmen Bau- und Kostenvereinbarungen mit den betroffenen Kommunen abgeschlossen werden.

16.3.3 Regelungen zu Folgekosten und zur Kostenteilung bei gemeinschaftlichen Baumaßnahmen konsequent anwenden

Die Vorgaben der Nutzungsrichtlinien zur Regelung der Folgekosten sind zu beachten. Die Straßenbauverwaltung muss die für die Leitungen verantwortlichen Unternehmen bzw. Kommunen entsprechend an den Kosten der Baumaßnahmen beteiligen.

Die Bau- und Kostenvereinbarungen müssen den Vorgaben der Ortsdurchfahrtsrichtlinien sowie der Nutzungsrichtlinien entsprechen. Auf eine konsequente und korrekte Abrechnung ist zu achten.

Sofern die für Landesstraßen eingeführten Regelungen des Bundes aus Sicht der Straßenbauverwaltung für die Kostenteilung bei gemeinschaftlichen Baumaßnahmen nicht geeignet erscheinen, sollte geprüft werden, ob diese optimiert werden können. Gegebenenfalls können einzelne Regelungen in angepasster Form für Landesstraßen eingeführt werden. Eine wirtschaftliche und effiziente Abwicklung der Maßnahmen muss sichergestellt werden.

16.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Verkehrsministerium erklärt, es beabsichtige, die Nutzung von VerbaDB auf weitere Regierungspräsidien und die eigenen Rahmenverträge auszuweiten. In diesem Jahr würden voraussichtlich bereits drei der vier Regierungspräsidien VerbaDB nutzen können. Das Ministerium werde hierzu weitere praxisgerechte Lösungen mit den Regierungspräsidien und den sonstigen Beteiligten entwickeln. Allerdings sei zu beachten, dass VerbaDB aktuell kein umfassendes Vertragsmanagementsystem im eigentlichen Sinne darstelle. VerbaDB sei in erster Linie eine Vertragsdatenbank, in der die Verträge abgelegt werden könnten. Sie biete damit einen einheitlich strukturierten Zugriff auf die Vereinbarungen im Sinne einer Vertragsverwaltung. Darüberhinausgehende Funktionen im Sinne eines Vertragsmanagementsystems müssten erst noch aufgebaut bzw. durch Verknüpfungen mit der Fachanwendung MaViS-BW+ (Maßnahmenvisualisierung und -steuerung von Straßenbauvorhaben) erarbeitet werden. Das Ministerium erklärt, es werde auf praxisgerechte Lösungen beim Aufbau eines Vertragsmanagementsystems in der Straßenbauverwaltung hinwirken.

Das Ministerium ergänzt, es werde die Regierungspräsidien zum Abschluss von Verträgen und Vereinbarungen vor Beginn der Maßnahmen auffordern.

Die Nutzungsrichtlinien seien für Landesstraßen durch das Ministerium für Verkehr eingeführt worden. Mit der Einführung seien auch die dortigen Regelungen zu Folgekosten für die Regierungspräsidien als zuständige Stellen verbindlich und zwingend in jedem Fall einzuhalten. Das Ministerium werde auf die Einhaltung dieser Vorgaben, mithin die Geltendmachung der Folgekosten aus der Verlegung bzw. dem Vorhandensein von Versorgungsleitungen, hinwirken.

Das Ministerium führt aus, dass die Ortsdurchfahrtenrichtlinien auch für Landesstraßen eingeführt worden seien, soweit Vorschriften des Straßengesetzes Baden-Württemberg nicht entgegenstünden. Das Ministerium erklärt, es werde die Regierungspräsidien zeitnah nochmals gesondert auf die geltenden verwaltungsinternen Vorgaben hinweisen sowie zu einer wirtschaftlichen und effizienten Abwicklung der Maßnahmen auffordern.