



Landesrechnungshof Brandenburg

Bericht

gemäß § 88 Absatz 2 LHO

über die
Abstufung von Landesstraßen

IV 2 - 36 11 - MIL-01/14 B

Dieser Beratungsbericht wurde am 10. Mai 2017 von dem Kleinen Kollegium des Landesrechnungshofes Dr. Sieglinde Reinhardt und Christoph Weiser schlussgezeichnet.

Inhaltsverzeichnis

Anlagenverzeichnis	3
0 Zusammenfassung	5
1 Anlass des Berichtes	7
2 Grundlagen	9
2.1 Einstufung von öffentlichen Straßen	9
2.2 Umstufung	9
2.3 Straßenbaulast und Träger der Straßenbaulast	10
2.4 Soll-Verfahren der Abstufung von Landesstraßen	11
2.5 Ermittlung der Einstandspflicht.....	13
2.6 Finanzierung der Abstufung von Landesstraßen.....	13
2.6.1 Einstandspflicht	13
2.6.2 Fördermittel	14
3 Prüfungsergebnisse	14
3.1 Strategische Planung der Abstufungen nicht vorhanden.....	14
3.2 Stand der Umsetzung	16
3.3 Finanzielle Chancen und Risiken der Abstufung.....	17
3.4 Ausübung der Fachaufsicht	18
3.4.1 Fehlende Zielvereinbarung	19
3.4.2 Ausdehnung der Fachaufsichtsbefugnisse	19
3.5 Defizite bei der Umsetzung von Abstufungen	20
3.5.1 Abweichende Regelungsinhalte der Umstufungsvereinbarungen	20
3.5.2 Indifferente Ermittlung der Einstandspflicht.....	21
3.5.3 Zweckentsprechende Verwendung der Einstandspflicht nicht gewährleistet.....	24
3.5.4 Zweifel an der Notwendigkeit der Förderung.....	25
3.5.5 Defizite bei der Organisation der Aufgabe „Umstufung“	27
4 Empfehlungen des LRH	28
5 Stellungnahme des MIL	30
6 Schlussbemerkung	30

Anlagenverzeichnis

Anlage 1	Geprüfte Maßnahmen - Übersicht
Anlage 2-1	Maßnahme L 381
Anlage 2-2	Maßnahme L 284
Anlage 2-3	Maßnahme L 412
Anlage 2-4	Maßnahme L 212
Anlage 2-5	Maßnahme L 175
Anlage 2-6	Maßnahme L 76
Anlage 2-7	Maßnahme L 711
Anlage 2-8	Maßnahme L 522
Anlage 3	Unterschiede bei der Berechnung der Einstandspflicht

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Anteil der Landesstraßen am klassifizierten Straßennetz - Ländervergleich	7
Abbildung 2: Ablaufschema für die Abstufung einer Landesstraße	11
Abbildung 3: Empfehlung für eine systematische Planung des Umstufungsprozesses	16

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Abstufungsbedarf Landesstraßen	14
Tabelle 2: Gegenüberstellung Kosten Einstandspflicht und Einsparung UI-Leistung	18
Tabelle 3: Kostenübersicht - Einstandspflicht je km Landesstraße	21
Tabelle 4: Zuweisung von Aufgaben bei der Umstufung im LS.....	27

Abkürzungsverzeichnis

ABI.	Amtsblatt für Brandenburg
ARRIBA	Bezeichnung einer Software für Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung, Kostenmanagement und Projektsteuerung
BbgStrG	Brandenburgisches Straßengesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BLVS	Brandenburgisches Landesamt für Verkehr und Straßenbau
DS	Drucksache
EP	Einheitspreis
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg
IVV	Ingenieurgruppe für Verkehrswesen und Verfahrensentwicklung
LHO	Landeshaushaltsordnung
LOG	Landesorganisationsgesetz
LRH	Landesrechnungshof Brandenburg
LS	Landesbetrieb Straßenwesen Brandenburg
LV	Leistungsverzeichnis
MIL	Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung
StraBeVerzVO	Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr über die Straßen- und Bestandsverzeichnisse
Tz.	Textziffer
UI	Unterhaltung und Instandsetzung
VV	Verwaltungsvorschrift(en)
VwVfGBbg	Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Brandenburg
Rili KStB Bbg	Richtlinie für die Förderung von Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden des Landes Brandenburg - Teil kommunaler Straßenbau

0 Zusammenfassung

Das Straßennetz des Landes Brandenburg besteht aus 805 km Autobahnen, 2.751 km Bundesstraßen, 5.707 km Landesstraßen und 2.970 km Kreisstraßen. Die zutreffende Einordnung einer Straße als Landesstraße hat unmittelbare finanzielle Auswirkungen auf den Landeshaushalt, weil das Land die mit der Straßenbaulast einhergehenden Kosten für Bau und Unterhaltung zu tragen hat.

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) prüfte, wie das Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL) und der Landesbetrieb Straßenwesen Brandenburg (LS) der gesetzlichen Verpflichtung zur Abstufung von Landesstraßen nachkamen. Die Prüfung ergab folgende wesentliche Feststellungen:

- 0.1 Das MIL ließ 2010 ein Netzkonzept für die Landesstraßen des Grünen Netzes erarbeiten. Darin wurden 2.060 km Landesstraßen als abstufungsrelevant identifiziert. Das Netzkonzept trifft keine Aussagen zu Zielen, Terminen, Zuständigkeiten oder Ressourcen und ist nicht verbindlich. Damit fehlten ihm wesentliche Aspekte, die Inhalt einer strategischen Abstufungsplanung sein sollten. (Tz. 3.1)
- 0.2 Der LS stufte Landesstraßen ab, die laut Netzkonzept zum verbleibenden Landesstraßennetz gehören sollten. Zur Gewährleistung des Netzzusammenhangs waren im Gegenzug Aufstufungen von Kommunalstraßen vorzunehmen. Der LS trug sowohl die Kosten der Abstufung (Einstandspflicht) als auch Kosten der Aufstufung (Herrichten der kommunalen Straße als Landesstraße). Als Begründung führte das MIL an, diese Abstufungen lägen im landespolitischen Interesse. Worin dieses konkret bestand, war jedoch nicht dokumentiert. (Tz. 3.1)
- 0.3 Von 2011 bis 2015 sind 124,1 km Landesstraßen abgestuft worden. Dies entspricht einem Anteil von ca. 6 % des vom MIL ermittelten Bedarfs. Sollte dieses schleppende Umstufungstempo anhalten, wird der Landeshaushalt unnötig lange durch die zu tragende Baulast für abzustufende Landesstraßen belastet. (Tz. 3.2)
- 0.4 Nach Berechnungen des LRH beträgt das finanzielle Einsparungspotenzial aus entfallender Unterhaltung und Instandsetzung für 2.000 km abzustufender Landesstraßen bis zu 17 Mio. Euro jährlich. (Tz. 3.3)
- 0.5 Das MIL verzichtete darauf, dem LS Ziele für die Abstufung von Landesstraßen oder sonstige Vorgaben zum Aufbau eines Umstufungsmanagements aufzuerlegen. Andererseits nahm das MIL abweichend vom gesetzlichen Verfahren nach § 7 BbgStrG operative Befugnisse der Umstufungsbehörde wahr, ohne dass es dafür zwingende Gründe gab. (Tz. 3.4)

- 0.6 Der LS versäumte es, Regelungen zur Einstandspflicht festzulegen. Insbesondere fehlten Mindeststandards für den Soll-Erhaltungszustand als Bemessungsgrundlage für die Höhe des Einstands. Das ist für das Land mit wirtschaftlichen Risiken verbunden. (Tz. 3.5.2)
- 0.7 Für die acht geprüften Maßnahmen lag die gezahlte Einstandspflicht bei 2,19 Mio. Euro. Die zweckentsprechende Verwendung der Einstandspflicht ist mit dem derzeitigen Verwaltungsverfahren nicht sichergestellt. (Tz. 3.5.3)
- 0.8 Der LRH sieht die Förderung abgestufter Landesstraßen kritisch. Sofern eine abgestufte Landesstraße die Zuwendungsvoraussetzungen erfüllt, kann sie derzeit ohnehin als Kommunalstraße gefördert werden. Zudem bezweifelt der LRH, ob Zuwendungen das gebotene rechtliche Instrument für die Umsetzung von Abstufungsmaßnahmen sind, da es sich bei den Einstandszahlungen um einen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch des neuen Straßenbaulastträgers handelt. (Tz. 3.5.4)
- 0.9 Innerbetriebliche Dienstanweisungen des LS zur Erledigung der Aufgabe „Umstufungen von Landesstraßen“ lagen nicht vor. Die Aufbau- und Ablauforganisation im LS war nur bedingt geeignet, eine effektive Aufgabenerledigung sicherzustellen. (Tz. 3.5.5)

1 Anlass des Berichtes

Das klassifizierte Straßennetz des Landes Brandenburg besteht aus 805 km Autobahnen, 2.751 km Bundesstraßen, 5.707 km Landesstraßen und 2.970 km Kreisstraßen.¹ An die Zuordnung einer Straße zu einer dieser Straßengruppen sind Rechtsfolgen geknüpft, insbesondere die Straßenbaulast des gesetzlichen Trägers.² Mithin steht die zutreffende Einstufung der Landesstraßen im Zusammenhang mit der Infrastrukturfinanzierung. Falsch eingestufte Landesstraßen belasten den Landeshaushalt, weil die mit der Straßenbaulast einhergehenden Kosten für Bau und Unterhaltung beim Land verbleiben.

Im Vergleich mit anderen Bundesländern ist in Brandenburg der Anteil der Landesstraßen am klassifizierten Straßennetz mit 47,0 % am höchsten (**Abbildung 1**).

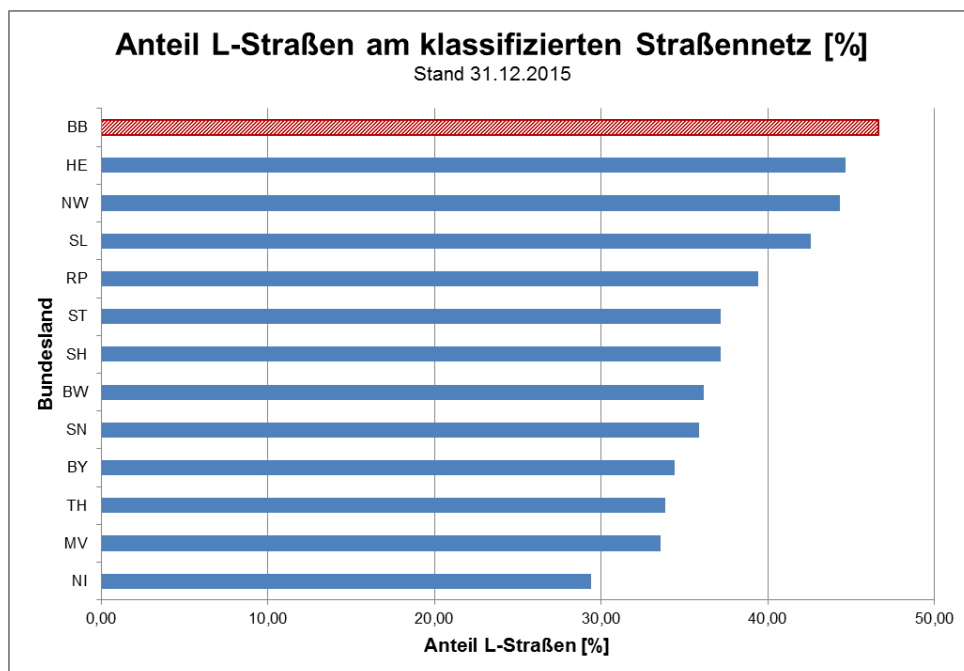


Abbildung 1: Anteil der Landesstraßen am klassifizierten Straßennetz - Ländervergleich³

Eine Ursache hierfür ist die Einstufung der DDR-Bezirksstraßen als Landesstraßen. Dadurch erhielten Straßen einen höheren Rang, als es aufgrund der Verkehrsbelastung und der Bedeutung für den überregionalen Verkehr berechtigt gewesen wäre.

¹ Die Längen entsprechen der Bundeslängenstatistik zum 1. Januar 2016, die aus der Straßeninformationsbank (BBSIB) ermittelt wurden. Quelle: LS.

² Die Straßenbaulast richtet sich nach § 9 Brandenburgisches Straßengesetz (BbgStrG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Juli 2009 (GVBl. I/09, [Nr.15], S. 358), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. Juli 2014 (GVBl. I/14, [Nr. 27]).

³ Daten lt. Verkehr in Zahlen 2016/2017, 45. Jahrgang, Herausgeber Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur.

Aktuell ist das Landesstraßennetz in das Grundnetz⁴ und das Grüne Netz⁵ gegliedert. Dem liegt das Straßennetzkonzept 2008 zugrunde.⁶ Ein Gutachten aus 2013 zur Zukunft der Straßenbauverwaltung in Brandenburg kam zu dem Ergebnis, dass eine Vielzahl von Landesstraßen die an sie gestellten Anforderungen hinsichtlich der verkehrlichen Bedeutung nicht erfüllen. Demnach müssten die betroffenen Landesstraßenabschnitte formalrechtlich auf die kommunale Ebene übertragen werden.⁷

Vor diesem Hintergrund prüfte der LRH das Verfahren der Abstufung von Landesstraßen und die Förderung abgestufter Landesstraßen. Um einen Überblick über die Vorgehensweise der Straßenbauverwaltung bei Abstufungen zu erhalten, prüfte der LRH acht Maßnahmen, vier der Niederlassung Ost und je zwei der Niederlassungen Süd und West.⁸ Die **Anlagen 1** und **2** enthalten nähere Angaben über die wesentlichen Prüfungsfeststellungen zu den einzelnen Maßnahmen.

Mit der Prüfung sollte festgestellt werden,

- ob und mit welchem Ergebnis die Straßenbauverwaltung (MIL und LS) ihrer gesetzlichen Verpflichtung, Landesstraßen auf ihre ordnungsgemäße Einstufung zu überprüfen, nachkam,
- wie die Straßenbauverwaltung die gesetzlichen Regelungen zum Umstufungsverfahren umsetzte und
- mit welchem Erfolg das Land die seit 2011 bestehende Möglichkeit, den Bau oder Ausbau, die Grunderneuerung und die Erhaltung abgestufter Landesstraßen mit 90 % der zuwendungsfähigen Ausgaben des Vorhabens zu fördern, umgesetzt hat.

Die Prüfung offenbarte Schwächen bei der Umsetzung des gesetzlichen Umstufungsgebotes. Das MIL hat mit der Förderung abgestufter Landesstraßen den Ver-

⁴ Grundnetz: Bundesstraßen die nicht zum Blauen Netz (Teilnetz des Bundesstraßennetzes mit gehobenem Qualitätsstandard, hohem Sicherheitsniveau und eigenem Erkennungswert) gehören und verkehrswichtige Landesstraßen.

⁵ Grünes Netz: Landesstraßen nachrangiger Bedeutung. Die Sicherung der Befahrbarkeit im Rahmen der Verkehrssicherungspflicht steht im Vordergrund.

⁶ Straßennetzkonzept Brandenburg 2008, Runderlass MIL, Abt. 4-Nr. 1/2010, vom 19. Februar 2010 (ABl./10, [Nr. 24], S. 967), außer Kraft getreten am 31. Dezember 2014 (ABl./10, [Nr. 24], S. 967).

⁷ Bogumil, Ebinger: Die „Zukunft der Straßenbauverwaltung in Brandenburg, Gutachten im Auftrag des MIL“, Bochum, 11. April 2013, S. 10.

⁸ Im Prüfungszeitraum - bezogen auf die untersuchten Maßnahmen - war der LS in Niederlassungen organisiert.

such unternommen, durch finanzielle Anreize den Anteil der Landesstraßen am klassifizierten Straßennetz zu verringern. Der bisher erreichte Stand ist jedoch nicht zufriedenstellend. Dadurch wird der Handlungsspielraum des Landes für die Erhaltung und Erneuerung der verkehrswichtigen Landesstraßen eingeschränkt, weil die dafür zur Verfügung stehenden knappen Mittel an „falscher Stelle“ und damit nicht effektiv eingesetzt werden.

Mit dem vorliegenden Bericht will der LRH das Parlament auf bestehenden Handlungsbedarf aufmerksam machen und Empfehlungen für ein besseres Umstufungsmanagement geben. Zudem können die Prüfungsergebnisse in der Diskussion um die Verwaltungsstrukturreform und im Kontext mit der Reform der Auftragsverwaltung für Bundesfernstraßen⁹ Impulse liefern.

2 Grundlagen

2.1 Einstufung von öffentlichen Straßen

Nach § 3 Absatz 1 des Brandenburgischen Straßengesetzes (BbgStrG) werden die öffentlichen Straßen des Landes nach ihrer Verkehrsbedeutung in die Straßengruppen Landes-, Kreis-, Gemeinde- und sonstige öffentliche Straßen eingestuft.

Nach § 3 Absatz 2 BbgStrG sind Landesstraßen Straßen mit mindestens regionaler Verkehrsbedeutung, die innerhalb des Landesgebietes untereinander oder zusammen mit Bundesfernstraßen ein Verkehrsnetz bilden und überwiegend dem über das Gebiet benachbarter Landkreise und kreisfreier Städte hinausgehenden Verkehr, insbesondere den durchgehenden Verkehrsbeziehungen dienen oder zu dienen bestimmt sind.

2.2 Umstufung

Ändert sich die Verkehrsbedeutung einer öffentlichen Straße auf Dauer, so ist sie nach § 7 Absatz 2 BbgStrG in die entsprechende Straßengruppe umzustufen. Eine Straße ist auch dann umzustufen, wenn ihre Einstufung nicht ihrer Verkehrsbedeutung entspricht. Bei einer Umstufung (Aufstufung bzw. Abstufung) wird die öffentliche Straße in eine andere (höhere bzw. niedrigere) Straßenklasse eingeordnet.

⁹ Der LS ist zuständig für die Landesstraßen und im Rahmen der Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen. Der Vollzug der geplanten Reform und die Abstufung von ca. 2.000 km Landesstraßen hätte für den LS zur Folge, dass sich der Umfang der bisherigen Aufgaben signifikant verringern würde.

Anlässe für die Umstufung von Landesstraßen können sich auch infolge von Gebietsreformen ergeben.¹⁰ So ist beispielsweise zu prüfen, ob Landesstraßen, die nur noch innerhalb eines Kreisgebietes verlaufen, abzustufen sind.

Umstufung ist die Allgemeinverfügung, durch die eine öffentliche Straße bei Änderung ihrer Verkehrsbedeutung der entsprechenden Straßengruppe zugeordnet wird. Die Umstufung kann vollzogen werden durch Aufstufung in eine Straßengruppe von größerer Verkehrsbedeutung oder durch Abstufung in eine Straßengruppe mit geringerer Verkehrsbedeutung.

Die Umstufung unterliegt nicht dem Abwägungsgebot, sondern ist zu verfügen, wenn die materiell-rechtlichen Voraussetzungen dafür vorliegen. Insofern besteht für die Behörde in ihrer Entscheidung über die Umstufung kein Ermessensspielraum. Es handelt sich um eine gesetzlich gebundene Einzelfallentscheidung, die sich nur an den Vorgaben zu orientieren hat, die für die Einstufung von Straßen (§ 3 BbgStrG) gilt und die gerichtlich voll nachprüfbar ist. Auf die Bereitschaft zur Übernahme oder die Leistungsfähigkeit des neuen Trägers kommt es nicht an.¹¹

2.3 Straßenbaulast und Träger der Straßenbaulast

Die Straßenbaulast umfasst alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Straßen zusammenhängenden Aufgaben. Die Träger der Straßenbaulast haben nach ihrer Leistungsfähigkeit die Straßen in einem den regelmäßigen Verkehrsbedürfnissen genügenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern, umzugestalten oder sonst zu verbessern.¹²

Das Land ist Träger der Straßenbaulast für die Landesstraßen. Die Landkreise und die kreisfreien Städte sind Träger der Straßenbaulast für die Kreisstraßen. Die Gemeinden sind Straßenbaulastträger der Gemeindestraßen. Die Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern sind Träger der Straßenbaulast für die Ortsdurchfahrten im Zuge von Landesstraßen und Kreisstraßen.¹³

¹⁰ „Öffentliche Straßen – Straßenrecht, Straßenverkehrsrecht, Verkehrssicherungspflichten“, 2. Auflage, Sauthoff, C.H. Beck, München 2010, S. 88.

¹¹ „Straßenrecht, Handbuch“, 7. Auflage, Kodal, C.H. Beck, München 2010, S. 382.

¹² § 9 Absatz 1 BbgStrG.

¹³ § 9a Absatz 1 und 2 BbgStrG.

2.4 Soll-Verfahren der Abstufung von Landesstraßen

Das Verfahren ist in den §§ 7, 11 BbgStrG geregelt. Die Beteiligten am Umstufungsverfahren sind demnach

- die zuständige Straßenbaubehörde: Die Aufgaben der Straßenbaubehörde nimmt der LS als untere Straßenbaubehörde für Landesstraßen wahr.¹⁴
- die Straßenaufsichtsbehörden: Für Landesstraßen, die in der Baulast des Landes stehen, regelt das BbgStrG keine Zuständigkeit für die Straßenaufsicht. Gemäß § 11 Absatz 1 Landesorganisationsgesetz (LOG) übt das MIL jedoch die Fachaufsicht über den LS aus.¹⁵ Die Straßenaufsicht über die Landesstraßen, die nicht in der Baulast des Landes stehen, übt der LS aus.¹⁶
- die oberste Landesplanungsbehörde (MIL).
- die von der Umstufung betroffenen Träger der Straßenbaulast.

Nach dem BbgStrG durchläuft der Prozess bei der Abstufung einer Landesstraße in der Baulast des Landes folgende Schritte:

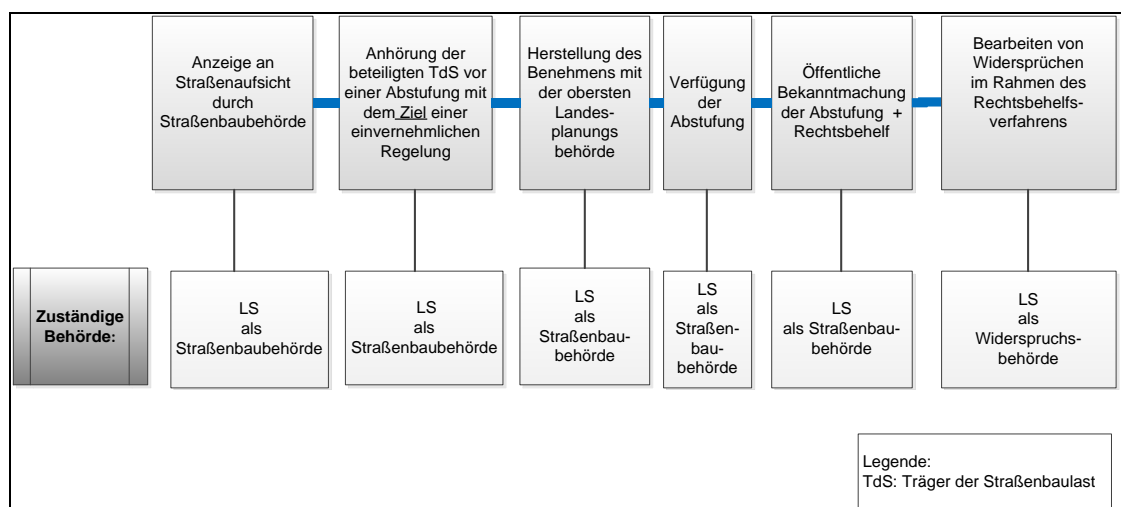


Abbildung 2: Ablaufschema für die Abstufung einer Landesstraße

Die Straßenbaubehörde (LS) hat der Straßenaufsichtsbehörde (MIL) Änderungen, die eine Abstufung eines Landesstraßenabschnittes erforderlich machen, anzuzei-

¹⁴ § 46 Absatz 2 BbgStrG.

¹⁵ Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung (Landesorganisationsgesetz - LOG) vom 24. Mai 2004, (GVBl.I/04, [Nr. 09], S.186), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10. Juli 2014 (GVBl.I/14, [Nr. 28]).

¹⁶ § 44 BbgStrG.

gen.¹⁷ Die beteiligten Träger der Straßenbaulast (Land, Kommune) sind vor einer Abstufung mit dem Ziel der einvernehmlichen Regelung zu hören.¹⁸ Eine einvernehmliche Abstufung liegt dann vor, wenn sich die beteiligten Träger der Straßenbaulast über die Abstufung und ihren Zeitpunkt einigen. Hierüber wird eine Umstufungsvereinbarung getroffen. Die Umstufungsvereinbarung führt nicht unmittelbar zur Abstufung der vereinbarten Landesstraße. Vielmehr hat die für die Straße höherer Verkehrsbedeutung zuständige Straßenbaubehörde (LS) den notwendigen straßenrechtlichen Akt¹⁹ im Benehmen mit der obersten Landesplanungsbehörde (MIL) zu verfügen. Die Umstufung soll nur zum Ende eines Haushaltsjahres ausgesprochen werden.

Der bisherige Träger der Straßenbaulast (Land) hat dem neuen Träger der Straßenbaulast (Kommune) dafür einzustehen, dass er die Straße in dem durch die Verkehrsbedeutung gebotenen Umfang ordnungsgemäß unterhalten und den notwendigen Grunderwerb durchgeführt hat (sogenannte Instandspflicht)²⁰. Ist eine abzustufende Straße nicht ordnungsgemäß ausgebaut, so hat der bisherige Träger der Straßenbaulast (Land) dafür nur insoweit einzustehen, als der Ausbauzustand hinter den Anforderungen der künftigen Straßengruppe (Kreisstraße oder Gemeindestraße) zurückbleibt.²¹ Auf darüber hinausgehende Leistungen, wie umfangreichere Instandsetzungen oder bauliche Verbesserungen an der Straße, hat der neue Träger der Straßenbaulast (Kommune) keinen Anspruch. Mit der Instandspflicht soll ausgeschlossen werden, dass das Land (LS) im Hinblick auf den bevorstehenden Wechsel seine Aufgaben, die sich aus der Straßenbaulast ergeben, vernachlässigt.²² Das Land (LS) ist grundsätzlich verpflichtet, die Verkehrsanlage „Landesstraße“ durch bauliche Maßnahmen so zu gestalten, dass sie dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügt.²³

In dem Fall, dass das Land (LS) der o. g. Verpflichtung nicht nachkommt, kann es die notwendigen Arbeiten zur Beseitigung des Unterhaltungsstaus vor Übergabe der Straße selbst durchführen oder vereinbart mit dem neuen Straßenbaulastträger eine Geldleistung.

¹⁷ § 7 Absatz 3 BbgStrG.

¹⁸ § 7 Absatz 4 BbgStrG.

¹⁹ Erlass der Allgemeinverfügung.

²⁰ § 11 Absatz 4 BbgStrG.

²¹ Ebenda.

²² Kodal, S. 382.

²³ Sauthoff, a.a.O. S. 398.

2.5 Ermittlung der Einstandspflicht

Wie die sich aus § 11 Absatz 4 BbgStrG ergebende Einstandspflicht ermittelt wird, regelt das Gesetz nicht näher. Nach Auskunft des LS bestehen hierzu weder betriebsinterne Regelungen noch definierte Geschäftsprozesse. Angaben für die Soll-Vorgehensweise zur Ermittlung der Einstandspflicht enthält jedoch die Drucksache 5/3793 des Landtages Brandenburg.²⁴

Auf die Kleine Anfrage 1473²⁵ des Abgeordneten Rainer Genilke antwortete das MIL, dass vor dem Baulastträgerwechsel eine gemeinsame Begehung der abzustufenden Straße durch den bisherigen und den neuen Straßenbaulastträger erfolge. In einem Protokoll würden Festlegungen getroffen, ob und wann noch Arbeiten vom bisherigen Straßenbaulastträger durchzuführen seien oder ob der neue Straßenbaulastträger die Arbeiten nach der Übernahme selbst durchführe und nach Vorlage der entsprechenden Belege Geld vom bisherigen Straßenbaulastträger erhalte. Dazu werde in der Regel eine Umstufungsvereinbarung abgeschlossen, die auch als haushaltsrechtliche Grundlage diene.

2.6 Finanzierung der Abstufung von Landesstraßen

2.6.1 Einstandspflicht

Die Kosten der Einstandspflicht betragen für die geprüften Fälle 2,19 Mio. Euro. Die Einstandspflicht führt damit zu einer Belastung des Landeshaushalts. Dies gilt unabhängig davon, ob das Land seiner Einstandspflicht durch Eigenleistung oder durch Zahlung eines finanziellen Ausgleichs an den neuen Straßenbaulastträger nachkommt.

Die Mittel für die Einstandspflicht sind in den Zuführungen an den LS für Straßenplanung und Straßenbau²⁶ enthalten, dort aber nicht gesondert ausgewiesen. Auch LS-intern wurden diese nicht gesondert dargestellt. Konkrete Angaben über die Höhe des mittel- und langfristigen Bedarfs für die zu leistende Einstandspflicht lagen nicht vor.

²⁴ Antwort (LReg) 11.08.2011 Drucksache 5/3793 (3 S.).

²⁵ Kleine Anfrage 1473 Rainer Genilke (CDU) 14.07.2011 Drucksache 5/3630 (1 S.).

²⁶ Kapitel 11 460, Titel 891 10, Zuführung an den LS für Straßenplanung und Straßenbau.

2.6.2 Fördermittel

Weitere Ausgaben im Zusammenhang mit der Abstufung von Landesstraßen ergeben sich für das Land daraus, dass seit 2011 nach der Richtlinie zur Förderung von Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden des Landes Brandenburg - Teil kommunaler Straßenbau - (Rili KStB Bbg)²⁷ abgestufte Landesstraßen mit bis zu 90 % der zuwendungsfähigen Ausgaben des Vorhabens gefördert werden können. Hierfür stellte das MIL von 2011 bis 2014 aus dem zur Verfügung stehenden Fördermittelvolumen ein jährliches Budget von maximal 5 Mio. Euro Fördermittel²⁸ für abgestufte Landestraßen bereit.

3 Prüfungsergebnisse

3.1 Strategische Planung der Abstufungen nicht vorhanden

Das MIL ließ 2010 ein Netzkonzept für die Landesstraßen des Grünen Netzes²⁹ erarbeiten. Ziel war es, das Landesstraßennetz hinsichtlich abstufungsrelevanter Straßen zu untersuchen. Straßen des Grundnetzes ohne regionale Verkehrsbedeutung, aber mit einer besonderen Funktion für die Landesentwicklung sollten grundsätzlich Landesstraßen bleiben und waren nicht Gegenstand der Untersuchung.³⁰

Der Bewertung lagen differenzierte Kriterien (Anzahl Einwohner, Verbindung zu Verwaltungssitzen, Verbindung zu Gemeindezentren) zugrunde. Im Ergebnis identifizierte die Straßenbauverwaltung 2.060 km Landesstraßen des Grünen Netzes als abstufungsrelevant (**Tabelle 1**).

	Grünes Netz	
	km	Anteil
abzustufende Landesstraßen	2.060	68 %
Verbleibendes Grünes Netz	980	32 %
Gesamt	3.040	100 %

Tabelle 1: Abstufungsbedarf Landesstraßen

²⁷ Rili KStB Bbg vom 14. Juni 2011, (ABl./11, [Nr. 37], S. 1559), geändert durch Erlass des MIL vom 27. Mai 2013 (ABl./13, [Nr. 27], S. 1761) ist am 31. Dezember 2014 außer Kraft getreten und Rili KStB Bbg 2016, ABl./16 [Nr. 37], S. 1175.

²⁸ Mitteilung des MIL (Ref. 42) am 10. August 2016 im Gespräch mit dem LRH zur Prüfung der Zuweisungen für Investitionen des Bundes für den kommunalen Straßen- und Brückenbau.

²⁹ Netzkonzept für die Landesstraßen des Grünen Netzes in Brandenburg – Ergebnisbericht, Ingenieurgruppe für Verkehrswesen und Verfahrensentwicklung (IVV), Berlin, Dezember 2010.

³⁰ Schreiben vom 16. Dezember 2010, LS an MIL „Konzept zur Abstufung von Landesstraßen im Land Brandenburg“.

Der LRH hält die dem Netzkonzept zugrundeliegende Methodik zur Identifizierung abstufungsrelevanter Landesstraßen für plausibel und grundsätzlich für die Bedarfsermittlung geeignet. Dem Netzkonzept fehlen jedoch wesentliche Aspekte einer strategischen Planung. So werden weder Ziele, Maßnahmen, Termine und Zuständigkeiten noch Ressourcen zur Umsetzung des Abstufungsbedarfs benannt. Das Netzkonzept ist daher für eine Steuerung des ermittelten Abstufungsbedarfs nicht geeignet. Zudem wurde das Netzkonzept nicht verbindlich im LS eingeführt.

So stellte der LRH fest, dass in vier Fällen (L 212, L 284, L 412 und L 522) Abschnitte von Landesstraßen abgestuft wurden, obwohl diese gemäß Netzkonzept des MIL Teil des verbleibenden Grünen Netzes waren. Z. B. war den Unterlagen³¹ für die Maßnahme L 212 zu entnehmen, dass die Abstufung auf Wunsch der Stadt Liebenwalde erfolgte. Das MIL rechtfertigte in diesen Fällen die Abstufungen mit einer landespolitisch angestrebten Reduzierung der Landesstraßen im Grünen Netz, ohne dies näher zu begründen.³²

*Damit hielt sich die Straßenbauverwaltung nicht an den mit dem Netzkonzept ermittelten, selbst gesteckten Rahmen. In den vorliegenden Fällen sind Landesstraßen abgestuft worden, obwohl nicht dokumentiert war, ob die gesetzlichen Umstufungsvoraussetzungen jeweils vorlagen bzw. warum die Voraussetzungen für die Einstufung als Landesstraße weggefallen sind. Mithin war es zur Gewährleistung des Netzzusammenhangs notwendig, gleichzeitig Aufstufungen von Kommunalstraßen zu Landesstraßen vorzunehmen (**Anlage 2**)³³. Das Land trug auch diese Kosten.*

Der LRH hält es für erforderlich, dass das MIL ein strategisches Umstufungskonzept für die Abstufung der Landesstraßen erarbeitet. Darin sind nur diejenigen Landesstraßenabschnitte aufzunehmen, bei denen die Voraussetzungen für eine Abstufung vorliegen. In diesem Zusammenhang sollte auch untersucht werden, ob Landesstraßen des Grünen Netzes ggf. nach § 8 BbgStrG einzuziehen sind. Das Umstufungskonzept ist regelmäßig zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen, insbesondere bei veränderten Rahmenbedingungen wie bspw. einer Kreisgebietsreform. Des

³¹ E-Mail MIL an LS vom 23. Mai 2012: „Der B[ürgermeister]M der Stadt Liebenwalde ist mit einem Gesprächswunsch zur Abstufung der L 212 an den Minister herangetreten.“

³² Antwortschreiben des MIL vom 1. Dezember 2016, Stellungnahme Fragenkatalog des LRH zur Struktur des Landesstraßennetzes Brandenburg.

³³ L 522, 412, 284.

Weiteren regt der LRH an, ein jährliches Umstufungsprogramm im Haushaltsplan abzubilden. Dies kann dazu beitragen, dass sich die Planungssicherheit für das Land als bisheriger Straßenbaulastträger und die Kommunen als neue Straßenbaulastträger erhöht.

Nachfolgend ist hierzu ein Systemvorschlag dargestellt.

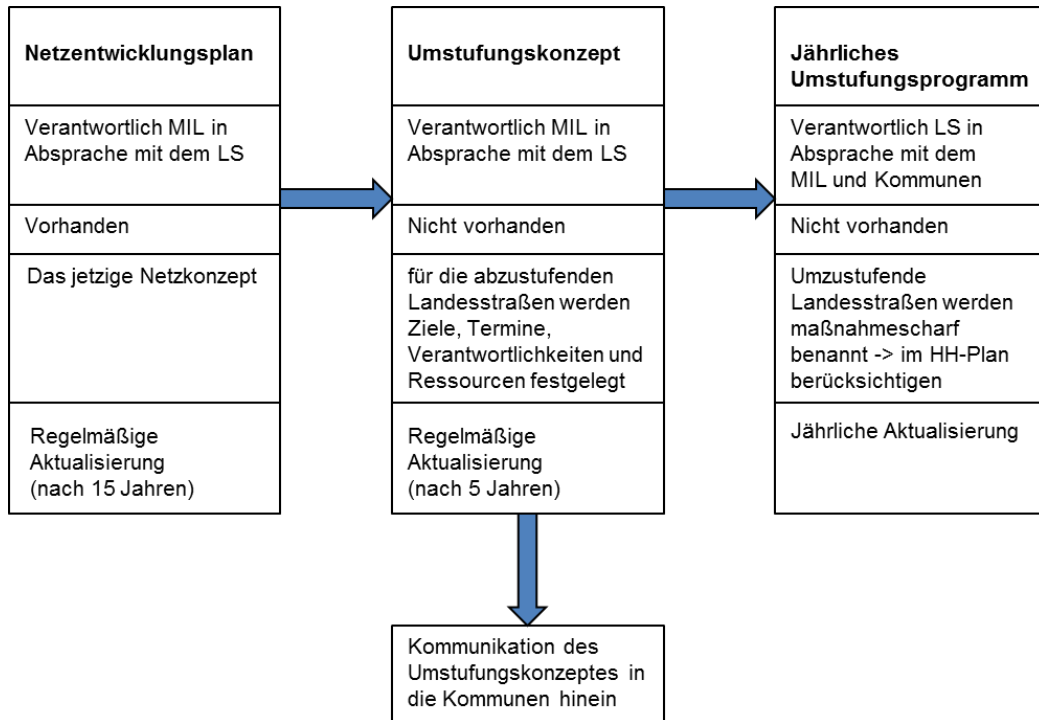


Abbildung 3: Empfehlung für eine systematische Planung des Umstufungsprozesses

3.2 Stand der Umsetzung

Der vom MIL ermittelte Abstufungsbedarf bei den Landesstraßen von insgesamt 2.060 km ist erst zu einem geringen Teil abgebaut worden. Im Zeitraum von 2011 bis 2015 wurden 124,1 km Landesstraßen abgestuft.³⁴ Dies entspricht einem Anteil von 6 % des vom MIL ermittelten Bedarfs.³⁵ Sollte das bisherige durchschnittliche Abstufungstempo von 24,8 km pro Jahr³⁶ anhalten, geht der LRH davon aus, dass der Landeshaushalt unverhältnismäßig lange durch die zu tragende Baulast für abzustufende Landesstraßen belastet wird.

³⁴ Beantwortung des Fragenkataloges des LRH vom 17. Februar 2015 durch das MIL und den LS.

³⁵ Bei den 112 km abgestufter Landesstraßen sind Maßnahmen enthalten, die lt. Netzkonzept nicht abzustufen gewesen wären und wiederum zu Aufstufungen von Kommunalstraßen führten. Daher ist die reale Summe der Abstufungen von Landesstraßen geringer.

³⁶ Ausgehend von 2011 wäre die Abstufung der 2.060 km rechnerisch in 78 Jahren vollzogen.

Um diese Belastungen auf ein vertretbares Maß zu reduzieren empfiehlt der LRH, einen Abbaupfad für die Abstufungen auf Grundlage einer systematischen Planung festzulegen. Dabei sind Handlungsoptionen transparent zu machen, etwa einen beschleunigten Abbau des Abstufungsbedarfs mit einem ggf. erhöhten kurzfristigen Liquiditätsbedarf als Alternative zu einem langfristigen, im Ergebnis aber teureren Vorgehen.

3.3 Finanzielle Chancen und Risiken der Abstufung

Mit der Abstufung von Landesstraßen und dem damit verbundenen Baulastwechsel entfällt für das Land die Pflicht, diese Straßen zu unterhalten, zu erweitern, umzugestalten oder sonst zu verbessern. Die vollzogene Abstufung von Landesstraßen wird somit zu einer Kosteneinsparung beim Land führen.

Andererseits kann der Landeshaushalt aber auch belastet werden. Erfahrungsgemäß ist im Rahmen der Instandspflicht eine Geldleistung an den neuen Straßenbaulastträger zu entrichten.

Auf der Grundlage der geprüften Maßnahmen hat der LRH den Finanzmittelbedarf der Instandspflicht für 2.000 km³⁷ abzustufende Landesstraßen ermittelt. Demnach würden einmalig Kosten von ca. 55 Mio. Euro für die Instandspflicht anfallen.³⁸ Demgegenüber ergibt sich für das Land bei 2.000 km abzustufende Landesstraßen ein jährliches Einsparpotential von 17 Mio. Euro, ausgehend von einem Kostensatz von 8.500 Euro/km³⁹ für die Unterhaltung und Instandsetzung von Landesstraßen.

Unter der Annahme, dass die Abstufung der Landesstraßen innerhalb von zehn Jahren umgesetzt würde, müsste das Land jährlich 5,5 Mio. Euro für die Instandspflicht bereitstellen. Den Kosten der Abstufung stehen die Einsparungen für entfallende Unterhaltung und Instandsetzung gegenüber (**Tabelle 2**).

³⁷ Da kein aktuelles Abstufungskonzept und damit auch keine belastbare Angabe zu den abzustufenden Landesstraßenkilometern vorliegen, wird aus Vereinfachungsgründen von 2.000 km ausgegangen.

³⁸ Im Mittel lag die Instandspflicht für einen Kilometer abzustufende Landesstraße bei 27.556 Euro (ohne Berücksichtigung der Extremwerte L 412 und L 522). Das ergibt bei 2.000 km abzustufende Landesstraßen ca. 55 Mio. Euro. Interne Kosten der Instandspflicht wurden nicht berücksichtigt, da der LS diese nicht erhebt. Der Mittelwert berücksichtigt nicht die Ergebnisse der Zustandserfassung und -bewertung des Grünen Netzes 2015. Nach Auskunft des MIL hat sich der Zustand dieser Landesstraßen im Vergleich zur vorherigen Messkampagne (2011) weiter verschlechtert. Das hat zur Folge, dass die Kosten der Instandspflicht höher ausfallen dürften, als vom LRH ermittelt.

³⁹ Nach Angaben des MIL vom 6. März 2017 lagen die Kosten für Unterhaltung und Instandsetzung pro Landesstraßen-km (ohne Gemeinkosten) 2015 bei 8.428 Euro. Bei anhaltender Verschlechterung des Zustands des Grünen Netzes wird der Kostensatz in den folgenden Jahren entsprechend ansteigen.

Jahr	Länge abgestufte L-Str. kumuliert [km]	Kosten Einstandspflicht [Mio. Euro]	Einsparung UI-Leistung jährlich [Mio. Euro]
1	200	5,5	1,7
2	400	5,5	3,4
3	600	5,5	5,1
4	800	5,5	6,8
5	1000	5,5	8,5
6	1200	5,5	10,2
7	1400	5,5	11,9
8	1600	5,5	13,6
9	1800	5,5	15,3
10	2000	5,5	17,0
11	2000	0	17,0

Tabelle 2: Gegenüberstellung Kosten Einstandspflicht und Einsparung UI-Leistung

Bis zur Abstufung der Landesstraßen ist das Land Träger der Straßenbaulast und trägt somit die Kosten für die Unterhaltung und Instandsetzung dieser Straßen. Je eher die Abstufung der Landesstraßen erfolgt, desto eher wird der Landeshaushalt (bis zu 17 Mio. Euro jährlich) entlastet. Bei dem vorgenannten Zeitszenario (Umstufung innerhalb eines vorgegeben Zeitraums) würde für das Land die Chance bestehen, bereits ab dem vierten Jahr mehr einzusparen, als für die Einstandspflicht auszugeben ist. Umgekehrt ist jeder größere Zeitraum bis zum vollständigen Abbau des Abstufungsbedarfs mit dem Risiko verbunden, den Landeshaushalt auf unnötig lange Zeit zu belasten.

Die dargestellten finanziellen Auswirkungen verdeutlichen, wie wichtig eine strukturierte Planung und Vorgehensweise bei der Umstufung der Landesstraßen ist und welche hohe Priorität der Aufstellung eines qualifizierten Umstufungskonzeptes zukommt.

3.4 Ausübung der Fachaufsicht

Die strategische Steuerung der Abstufung von Landesstraßen gehört zur Leitungs- und Steuerungsverantwortung des MIL im Rahmen seiner Fachaufsicht über den LS. Die Fachaufsicht erstreckt sich nach § 11 Absatz 1 LOG auf die rechtmäßige und zweckmäßige Wahrnehmung der Aufgaben.

3.4.1 Fehlende Zielvereinbarung

Nach § 11 Absatz 4 LOG kann die Aufsicht, soweit dies rechtlich zulässig ist, durch Zielvereinbarungen mit dem LS ausgeübt werden. Das Ministerium hat in regelmäßigen Abständen die Erreichung der vereinbarten Ziele zu überprüfen.

Die von 2006 bis 2011 zwischen dem MIL und dem LS getroffenen Zielvereinbarungen enthalten kein Ziel bezüglich eines Umstufungsmanagements bei Landesstraßen sowie der Schaffung der dafür erforderlichen Voraussetzungen (Umstufungskonzept, Umstufungsprogramm). Seit 2012 hat das Ministerium die Zielvereinbarungen mit dem LS ausgesetzt.

Darüber hinaus hat das MIL dem LS auch keine sonstigen Vorgaben zum Aufbau eines Umstufungsmanagements für die abzustufenden Landesstraßen auferlegt. Mithin fehlen dokumentierte Ziele als Grundlage für eine strategische Steuerung der Abstufungsmaßnahmen.

3.4.2 Ausdehnung der Fachaufsichtsbefugnisse

In Ausübung der Fachaufsicht können sich die Fachaufsichtsbehörden unterrichten, fachliche Weisungen erteilen und bei Nichtbefolgung einer Weisung, bei Gefahr im Verzug oder aufgrund besonderer gesetzlicher Ermächtigung die Befugnisse der nachgeordneten Stelle selbst ausüben. Ungeachtet der Aufsicht durch das MIL hat der LS die ihm zugewiesenen Aufgaben in eigener Zuständigkeit zu erfüllen.

Nach eigenen Auskünften hatte das MIL eine Liste abzustufender Landesstraßen erstellt, die in Vorbereitung von Treffen des Ministers mit Kommunalpolitikern entstand. Diese Liste war Grundlage der späteren Umstufungsverhandlungen, die der LS als zuständige Umstufungsbehörde zu führen hatte. Ob die auf dieser Liste aufgeführten Maßnahmen die gesetzlichen Kriterien für die Umstufung erfüllten und diese im Einklang mit dem Netzkonzept standen, konnte das MIL nicht schlüssig darlegen. Über das Ergebnis der Treffen des Ministers mit den Kommunalpolitikern war der für Umstufungen zuständige Fachbereich im Ministerium nicht informiert, schriftliche Unterlagen dazu existierten nicht.

Der LRH verkennt nicht, dass in der Praxis die Grenzen zwischen der Steuerung des Geschäftsbereichs und einer fachaufsichtlichen Tätigkeit oftmals fließend sind. Dennoch sieht er im Fall der „Ministerliste“ das Risiko, dass sich derartige ministeri-

elle Eingriffe in die operative Entscheidungspraxis des LS nachteilig auf den gebotenen systematischen und planmäßigen Abbau des bestehenden Abstufungsbedarfs auswirken können. Die Liste der vom Minister zur Abstufung vorgeschlagenen Landesstraßenabschnitte entstand anlassbezogen. Nach § 7 Absatz 3 BbgStrG hätte das Umstufungsverfahren hingegen vom LS in Gang gesetzt werden müssen.

Nicht zuletzt wird die mit der Errichtung beabsichtigte Eigenverantwortlichkeit des LS bei der Wahrnehmung der ihm zugewiesenen Aufgaben konterkariert. Das MIL sollte daher von seinem „Selbsteintrittsrecht“ nur ausnahmsweise Gebrauch machen, wenn die Erfüllung der Aufgaben durch den LS nicht anders erreicht werden kann.

Der LRH regt daher an, die Abstufung von Landesstraßen in die Strategieplanung des MIL einzubetten (siehe Tz. 3.1). Dies würde dem MIL und dem LS mittel- bis langfristige Planungssicherheit durch die gemeinsame Einigung auf strategische Ziele und Maßnahmen sowie die dafür notwendigen Ressourcen ermöglichen.

3.5 Defizite bei der Umsetzung von Abstufungen

Wesentliche Ursachen für die schleppende Umsetzung der gesetzlichen Umstufungsverpflichtung sieht der LRH in gravierenden Defiziten bei der Steuerung des Umstufungsprozesses, auf die im Folgenden näher eingegangen wird.

3.5.1 Abweichende Regelungsinhalte der Umstufungsvereinbarungen

Die Umstufungsvereinbarung ist eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung nach Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Brandenburg (VwVfGBbg)⁴⁰ zur Regelung eines öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs. Dieser ergibt sich aus der Einstandspflicht des Landes nach § 11 Absatz 4 BbgStrG.

Das BbgStrG regelt nicht, wie Umstufungsvereinbarungen als öffentlich-rechtliche Vereinbarung auszugestalten sind. Auf Bundesebene fehlen entsprechende Ausführungsbestimmungen ebenfalls. Hingegen hat der Freistaat Sachsen ein Muster einer Umstufungsvereinbarung⁴¹ zur verbindlichen Anwendung vorgegeben.

⁴⁰ VwVfGBbg vom 7. Juli 2009 (GVBl. I/09, S. 262, 264), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 10. Juli 2014 (GVBl. I/14).

⁴¹ § 5 Absatz 4 S. 3 der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr über die Straßen- und Bestandsverzeichnisse (StraBeVerzVO), i. d. F. vom 1. März 2012, SächsGVBl. 2012 Nr. 5, S. 163, 164.

Der LS übergab dem LRH eine 1996 vom Brandenburgischen Landesamt für Verkehr und Straßenbau (BLVS) entworfene Muster-Umstufungsvereinbarung⁴². Demnach sind zwischen dem bisherigen und dem neuen Straßenbaulastträger Vereinbarungen zu folgenden Inhalten zu treffen:

- Anlass, Gegenstand und Zeitpunkt der Umstufung,
- Übertragung von Pflichten, Übergabe von Unterlagen,
- Wirksamwerden der Vereinbarung,
- zu leistende Einstandspflicht.

Die Prüfung der Umstufungsvereinbarungen ergab, dass Form und Regelungsinhalt der Vereinbarungen voneinander abwichen und in Einzelfällen nicht vollständig dem Muster des LS entsprachen. Die Straßenbauverwaltung hat es versäumt, die Umstufungsvereinbarung verbindlich vorzugeben und entsprechend anzuwenden.

Der LRH regt an, die Muster-Umstufungsvereinbarung nach nunmehr 20 Jahren zu aktualisieren, diese dann verbindlich im LS einzuführen und anzuwenden. Dies kann dazu beitragen, die Vergleichbarkeit der Maßnahmen zu gewährleisten, die Transparenz der Umstufungsprozesse zu erhöhen sowie mögliche Fehler zu minimieren.

3.5.2 Indifferente Ermittlung der Einstandspflicht

Einen Überblick der gezahlten Einstandspflicht je Kilometer abgestufter Landesstraße gibt **Tabelle 3**.

L-Straße	Kosten Einstand gesamt [Euro]	Länge abzgl. Aufstufung [km]	Kosten Einstand je km abzgl. Aufstufung [Euro]
381	69.707	5,25	13.288
284	530.757	4,23	125.356
412	1.025.033	1,35	760.975
212	146.091	7,87	18.568
175	74.991	14,48	5.178
76	39.200	1,91	20.524
711	301.787	6,92	43.605
522	0	0,61	0

Tabelle 3: Kostenübersicht - Einstandspflicht je km abgestufte Landesstraße

⁴² BLVS: „Arbeitshilfe Umstufung“, 11/1996. Aus dem BLVS wurde 2005 der LS ausgegründet.

Die vom Land gezahlte Einstandspflicht unterscheidet sich in der Höhe deutlich. Diese Unterschiede sind nicht allein sachlich begründet, sondern haben ihre Ursache auch in fehlenden verbindlichen Standards zur Ermittlung der Einstandspflicht. Die Praxis bei der Ermittlung der Einstandspflicht wich nämlich deutlich von dem in Tz. 2.5 beschriebenen Verfahren ab.

Gemeinsame Begehung

Ob der LS eine gemeinsame Ortsbesichtigung vor dem Baulasträgerwechsel vornahm, war nicht für jede Maßnahme feststellbar. Der LS gab selbst an, dass eine gemeinsame Begehung zur Ermittlung der Einstandspflicht teilweise erst nach Unterzeichnung der Umstufungsvereinbarung stattgefunden habe.⁴³ Auch ergibt sich aus der Muster-Umstufungsvereinbarung⁴⁴ des LS nicht, dass Ortsbesichtigungen durchzuführen und die Ergebnisse zu protokollieren sind. Ohne eine gemeinsame Begehung und Protokollierung der Ergebnisse können jedoch der Zustand der betreffenden Straßenabschnitte und die sich daraus ergebenden Einstandspflichten nicht beweissicher festgestellt werden.

Nach Auffassung des LRH sollte in jedem Fall vor der Abstufung⁴⁵ eine gemeinsame Begehung von bisherigem (Land) und neuem (Kommune) Straßenbaulasträger stattfinden, die die visuelle Zustandserfassung und die darauf aufbauende Zustandsbewertung des umzustufenden Straßenabschnitts vor Umstufung beinhaltet. Zu bewerten sind sämtliche Straßenbestandteile.⁴⁶ Die dokumentierten Ergebnisse - die Abweichung des festgestellten Ist-Zustandes vom definierten Soll-Zustand - der Begehung sind Grundlage für die Ermittlung der Einstandspflicht.

Berechnung der Einstandspflicht

Nach eigenen Angaben erfasste der LS zur Ermittlung der Einstandspflicht die unbedingt notwendigen Leistungen. Hierzu berechnete er die Preise auf Grundlage eines Leistungsverzeichnisses (LV), welches mit dem Programm ARRIBA⁴⁷ aufgestellt

⁴³ Gespräch zwischen LRH, MIL und LS am 14. Dezember 2015.

⁴⁴ In der Muster-Umstufungsvereinbarung des Freistaates Sachsen sind Regelungen zur gemeinschaftlichen Begehung aufgenommen.

⁴⁵ Vor dem Abschluss der Umstufungsvereinbarung.

⁴⁶ Hierzu gehören z. B.: Fahrbahnoberfläche, -entwässerung und -markierungen, Leiteinrichtungen, Beschilderung, Ingenieurbauwerke.

⁴⁷ ARRIBA ist eine Software für Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung, Kostenmanagement und Projektsteuerung.

wird. Innerhalb des Programmes wird eine Mittelpreisdatenbank geführt.⁴⁸ Einzuhaltende Mindeststandards zum Ausbau- und Unterhaltungszustand gab der LS nicht vor.

Tatsächlich berechneten die Dienststätten des LS die Einstandspflicht methodisch unterschiedlich (**Anlage 3**). Beispielhaft hierfür sind die Berechnungen des LS zur Einstandspflicht für die Maßnahmen L 711 und L 212 genannt.

So ermittelte der LS bei der Maßnahme L 711 für den abzustufenden Abschnitt von 6,92 km die Einstandspflicht nicht auf Grundlage eines LV, sondern anhand einer arithmetisch einfachen Berechnung⁴⁹. Dagegen erstellte er bei der Abstufung von 7,87 km der L 212 ein ausführliches LV⁶⁰.

Auch waren die angesetzten Einheitspreise bei der Berechnung der Einstandspflicht nicht nachvollziehbar.

Bei der Maßnahme L 412 ermittelte der LS die Einstandspflicht jeweils getrennt für die zwei Teilabschnitte „OD Wendisch-Rietz bis Knoten K 6744, Länge 1,044 km (Ortsdurchfahrt)“ und „Knoten Kreisstraße – Anschluss bis AROSA, Länge 2,265 km (Freie Strecke)“. Die in Ansatz gebrachten Einheitspreise für die Maßnahme an einem Kreisverkehr innerorts (Ortsdurchfahrt) waren bis auf die Position „Verkehrssicherung“ niedriger als für die Maßnahme an der Freien Strecke. Das ist nicht plausibel, weil die Einheitspreise bei Innerortsmaßnahmen im Regelfall höher ausfallen als bei Maßnahmen an der Freien Strecke. Der LS konnte nicht schlüssig darlegen, warum dies bei der Maßnahme L 412 nicht zutraf.

Einheitspreise bei Innerortsmaßnahmen fallen im Regelfall höher aus als bei Maßnahmen an der Freien Strecke.⁵¹ Tatsächlich sieht das ARRIBA-System eine Differenzierung in „Ortsdurchfahrten“ oder „Freie Strecken“ nicht vor.

⁴⁸ Antwortschreiben des MIL vom 1. Dezember 2015, Stellungnahme Fragenkatalog des LRH zur Struktur des Landesstraßennetzes Brandenburg.

⁴⁹ Breite x Länge x Menge x Preis = Kosten der Einstandspflicht.

⁵⁰ Leistungsverzeichnis vom 21. September 2012 (LS-Druckdatum) mit einem Umfang von neun Seiten.

⁵¹ So erfasst der innerörtliche Straßenraum neben den eigentlichen Verkehrsflächen auch die gesamte innerörtliche Infrastruktur wie Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, Fernwärme, Elektrizität oder Telekommunikation. Damit verbunden sind Aufbrüche von Verkehrsflächen zur Leitungslegung.

Der LRH hält die o. g. Berechnungsmethoden ohne zuvor definierte Bemessungsgrundlage (Soll-Zustand) nicht für geeignet, die Einstandspflicht nach objektiven Maßstäben festzulegen. Insbesondere lassen sie nicht zu, nachvollziehbar prüfen zu können, ob die Leistungen in Abhängigkeit vom vorhandenen Straßenzustand notwendig und angemessen sind.

So lagen die vom LS für die Maßnahme L 412 getragenen Kosten für die Einstandspflicht bei 1,03 Mio. Euro. Das sind ca. 50 % der Kosten der Einstandspflicht aller acht geprüften Maßnahmen.

Der LRH hält es für geboten, Regelungen zur Einstandspflicht festzulegen. Dies könnte im Rahmen einer Dienstanweisung oder Arbeitshilfe zu Umstufungsverfahren geschehen. Folgende Inhalte sind nach Ansicht des LRH zu regeln:

- Wer führt wie und wann die Zustandserfassung durch?
- Welche Mindeststandards für den Ausbau- und Unterhaltungszustand (SOLL –Zustand) sind als Berechnungsgrundlage anzusetzen?
- Auf welcher Datenbasis werden die Einheitspreise (Kalkulationspreise) generiert?
- Welches Berechnungsverfahren liegt der Ermittlung der Einstandspflicht zugrunde?

3.5.3 Zweckentsprechende Verwendung der Einstandspflicht nicht gewährleistet

Nach der DS 5/3793 erhält der neue Straßenbaulastträger erst nach Vorlage entsprechender Belege für durchgeführte Arbeiten die Mittel aus der vom bisherigen Straßenbaulastträger zu leistenden Einstandspflicht.

Tatsächlich zahlte der LS in den geprüften Fällen⁵² die Einstandspflicht an den neuen Straßenbaulastträger, sobald die Abstufung rechtskräftig geworden war. Auf die Vorlage von Belegen als Nachweis für durchgeführte Arbeiten verzichtete der LS in diesen Fällen, weil die Umstufungsvereinbarungen derartige Regelungen nicht enthielten. Auch prüfte der LS die Verwendung der ausgereichten Mittel zur Einstandspflicht nicht. Er sah dafür bei sich keine rechtliche Verpflichtung. Als Begründung führte er an, dass die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung eine Verwendungsprüfung verwehre. Dementsprechend sei in den geprüften Fällen nicht verein-

⁵² Bis auf Maßnahme L 222, hier wurde eine Einstandspflicht nicht vereinbart und nicht gezahlt.

bart worden, dass der an die kommunalen Empfänger gezahlte Einstand für die Beseitigung des festgestellten Unterhaltungsstaus beim übernommenen Straßenabschnitt einzusetzen ist.

Bei der Maßnahme L 381 stellte der LRH fest, dass Mittel der Einstandspflicht nicht für den maßgeblichen Streckenabschnitt mit festgestelltem Unterhaltungsstau eingesetzt werden sollten. Über die tatsächliche Verwendung konnte der LS keine Auskunft geben.

Die Einstandspflicht des Landes kann mit einem nicht unerheblichen Mitteleinsatz verbunden sein. Zwar ergibt sich aus dem BbgStrG für die neuen Träger der Straßenbaulast nicht die Pflicht, diese Mittel für die Beseitigung der vom bisherigen Straßenbaulastträger (Land) unterlassenen Unterhaltungsarbeiten einzusetzen. Dennoch sollte es im Landesinteresse stehen, diese Mittel für den betreffenden Straßenabschnitt wie vereinbart einzusetzen, damit der abgestufte Straßenabschnitt den Anforderungen an die Verkehrssicherheit genügt.

Daher empfiehlt der LRH, in der Umstufungsvereinbarung zu regeln, dass die vom Land zu leistende Einstandspflicht zur Instandsetzung der vertraglich vereinbarten abzustufenden Landesstraßenabschnitte verwendet wird. Dabei sind in der Umstufungsvereinbarung die ermittelten Kosten für die rückständige Unterhaltung und die sich daraus für das Land und den neuen Straßenbaulastträger ergebenden Pflichten festzuhalten. Soweit das Land seiner Einstandspflicht durch Geldleistung nachkommt, sollte dies entsprechend der Vorgehensweise lt. DS 5/3793 umgesetzt werden. D. h., das Land erstattet dem neuen Straßenbaulastträger die Kosten für die durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen erst nach Vorlage der entsprechenden Rechnungsbelege.

3.5.4 Zweifel an der Notwendigkeit der Förderung

Seit 2011 können abgestufte Landesstraßen nach Nr. 2.1 i der Rili KStB Bbg gefördert werden. Die Höhe der Zuwendung beträgt nach Nr. 5.4 für Maßnahmen an abgestuften Landesstraßen 90 % der zuwendungsfähigen Ausgaben des Vorhabens, sofern die Abstufung nicht mehr als zwei Jahre zurückliegt. Die Bewilligungsbehörde ist der LS.

Die Förderrichtlinie lief zum 31. Dezember 2014 aus. Die fortgeschriebene Richtlinie ist mit Wirkung vom 1. Januar 2016 mit einer Geltungsdauer bis zum 31. Dezember 2019 in Kraft getreten.

Die Förderung abgestufter Landesstraßen ist durch den erhöhten Fördersatz (90 %) im Vergleich zu den übrigen förderfähigen kommunalen Straßen (75 %) ein privilegierter Fördergegenstand. Der LRH hält diese freiwillige Leistung des Landes für nicht vereinbar mit der gesetzlichen Verpflichtung⁵³ des Landes, nach der das Land abgestufte Landesstraßen in einem ordnungsgemäßen Zustand an den neuen Straßenbaulastträger zu übergeben hat. Sofern eine abgestufte Landesstraße die Zuwendungsvoraussetzungen erfüllt, kann sie als Kommunalstraße mit 75 % der zuwendungsfähigen Kosten gefördert werden. Insofern sieht der LRH die Notwendigkeit der Förderung von „abgestuften Landesstraßen“ nach Nr. 2.1.i in der Rili KStB Bbg nicht. Ohnehin wurde das Fördermittelbudget von 5 Mio. Euro für Abstufungsmaßnahmen nach Angaben des MIL nicht ausgeschöpft.⁵⁴

Die Stadt Frankfurt (Oder) stellte einen Fördermittelantrag nach Rili KStB Bbg Nr. 2.1.i zum Ausbau des Buschmühlenwegs in Frankfurt (Oder). Der betreffende Straßenabschnitt 30 der L 381 war vor Abstufung der L 381 bereits in der Baulast⁵⁵ der Stadt Frankfurt (Oder). Diese war damit zuständig für die Unterhaltung und Erhaltung dieses Landesstraßenabschnittes. Die durch die Stadt Frankfurt (Oder) unterlassene Unterhaltung und Instandhaltung hat das Land mit dem erhöhten Fördersatz von 90 % „belohnt“.

Eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle⁵⁶ der Rili KStB Bbg 2011, insbesondere für den Fördergegenstand „abgestufte Landesstraße“, führte das MIL bisher nicht durch. Mit der Novellierung der Richtlinie war nach Auskunft des MIL beabsichtigt, den Fördergegenstand „abgestufte Landesstraßen“ zu evaluieren⁵⁷. Dies ist bisher nicht erfolgt.

Der LRH erwartet, dass bei der Erfolgskontrolle auch geprüft wird, ob die Förderung abgestufter Landesstraßen notwendig ist. Der LRH bezweifelt, ob Zuwendungen das gebotene rechtliche Instrument für die Umsetzung von Abstufungsmaßnahmen sind. Im Übrigen geht die Förderung mit dem Risiko einer unwirtschaftlichen Verwendung von Hausmitteln des Landes einher. Die neuen kommunalen Straßenbau-

⁵³ § 11 Absatz 4 BbgStrG.

⁵⁴ Stellungnahme des MIL zur Prüfungsmitteilung vom 13. Dezember 2016, Schreiben vom 6. März 2017.

⁵⁵ Da in Ortsdurchfahrten im Zuge von Landesstraßen Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern, wie hier die Stadt Frankfurt (Oder), bereits Träger der Straßenbaulast gemäß § 9a Absatz 2 BbgStrG sind.

⁵⁶ Gemäß VVG zu § 44 Nr. 11.1.3 LHO.

⁵⁷ E-Mail MIL an LRH vom 18. Februar 2015; Betreff: LRH – Prüfungsankündigung „Struktur des Landesstraßennetzes – Einstufung von Landesstraßen“.

lastträger erhalten über die vom Land zu leistende Einstandspflicht hinaus Zuwendungen, die dem Grunde und der Höhe nach fragwürdig sind.

3.5.5 Defizite bei der Organisation der Aufgabe „Umstufung“

Der LS verfügt als zuständige Straßenbaubehörde die Umstufung für die Landesstraßen.⁵⁸ Laut Geschäftsverteilungsplan des LS (Stand 31. August 2013) sind mit dieser Aufgabe unterschiedliche organisatorische Bereiche des LS befasst:

LS-Organisationseinheit	Aufgabe
Regionalbereiche des Straßenbetriebsdienstes	Abschluss von Umstufungsvereinbarungen im Rahmen der Zuständigkeit des LS (Ermittlung der rückständigen Unterhaltung)
Dezernate Straßenverwaltung	Durchführung von Verwaltungsverfahren zu Widmungen, Umstufungen und Einziehungen und OD-Festsetzungen
Stabstelle Recht	Festlegen von Grundsätzen zur Straßenverwaltung hinsichtlich Widmung, Einziehung, Umstufung, OD-Festsetzungen, Sondernutzung, Zufahrten und zum Anbaurecht sowie Bearbeitung von komplexen Einzelfällen

Tabelle 4: Zuweisung von Aufgaben bei der Umstufung im LS

Dienstanweisungen zur Regelung dieser Aufgabe lagen nicht vor. Damit fehlt im LS eine explizite organisatorische Zuweisung der Aufgabe „Umstufung von Landesstraßen“.

Um die Teilaufgaben zu koordinieren, richtete der LS 2014 beim Vorstand Betrieb und Verkehr die Stabstelle S8 Umstufungen ein. Sie war im Organigramm des LS, Stand 1. April 2014 ausgewiesen.

Auf Anfrage des LRH, welche Aufgaben diese Stabstelle wahrnimmt, gab der LS an, dass die Mitarbeiter der Stabstelle krankheitsbedingt nicht tätig geworden sind.⁵⁹ In der aktuellen Organisationsstruktur des LS ist die Stabstelle S8 Umstufungen nicht mehr enthalten. Der Verzicht auf die Stabstelle war wegen fehlender Dokumentation nicht nachvollziehbar.

Der LRH hält die Einrichtung einer zentralen Organisationseinheit, wie sie bereits 2014 im LS vorgesehen war, für erforderlich, um die Aufgaben im Zusammenhang

⁵⁸ § 7 Absatz 4 i.V.m. § 46 Absatz 2 a BbgStrG.

⁵⁹ Antwortschreiben des MIL vom 17. Februar 2015, Prüfung „Struktur des Landesstraßennetzes- Einstufung von Straßen“.

mit der Umstufung von Landesstraßen erfolgreich koordinieren zu können. Dabei sollten dieser Organisationseinheit aus Sicht des LRH folgende Aufgaben zugeordnet werden:

- Aktualisierung des Netzentwicklungsplans (derzeit als Netzkonzept bezeichnet), der Grundlage für die Ermittlung des Abstufungsbedarfs ist,
- Erarbeitung eines qualifizierten Umstufungskonzeptes,
- Kommunikation des Umstufungskonzeptes in die Kommunen, mit dem Ziel der frühzeitigen Information der neuen Straßenbaulastträger,
- Erarbeitung eines jährlichen Umstufungsprogramms,
- Überarbeitung der Muster-Umstufungsvereinbarung und verbindliche Einführung im LS,
- Erarbeitung eines Kataloges von Mindeststandards und Mittelpreisen für die Berechnung der Einstandspflicht,
- Koordinierung der Umsetzung von Umstufungen und Kontrolle dieser Entscheidungen.

Der LRH empfiehlt, dass der LS die künftige Ausgestaltung der Aufgabe „Umstufung von Landesstraßen“ aufbau- und ablauforganisatorisch in einer Dienstanweisung regelt. Hierzu sind die Aufgaben und Verantwortlichkeiten in den Organisationsbereichen eindeutig zu bestimmen und die auszuführenden Aktivitäten festzulegen.

4 Empfehlungen des LRH

Der LRH hält die Anpassung des klassifizierten Straßennetzes an die tatsächlichen Verkehrsverhältnisse für eine Aufgabe von hohem Stellenwert. Mit ihrer Erfüllung gehen für das Land Risiken, aber auch Chancen einher. Die Abstufung der Landesstraßen birgt für das Land insbesondere finanzielle Risiken bezüglich der Höhe der zu leistenden Einstandspflicht. Andererseits können durch eine Beschleunigung der Abstufungen und den damit einhergehenden Wegfall von Unterhaltungskosten jährliche Ausgaben in Höhe von 17 Mio. Euro zulasten des Landes vermieden werden. Damit dieses Wirtschaftlichkeitspotenzial ausgeschöpft werden kann, muss die Straßenbauverwaltung die gesetzlich vorgegebenen Verfahren und Instrumente konsequenter als bisher anwenden. Der LRH sieht folgenden Handlungsbedarf:

- Das MIL sollte ein strategisches Umstufungskonzept aufstellen, das verbindliche Ziele für Abstufungsmaßnahmen enthält und mit einem verbindlichen Finanzierungsplan verbunden ist. Dabei sind Handlungsoptionen transparent zu machen, etwa einen beschleunigten Abbau des Abstufungsbedarfs mit einem ggf. erhöhten kurzfristigen Liquiditätsbedarf als Alternative zu einem langfristigen, im Ergebnis aber teureren Vorgehen. Über den Stand der Umsetzung des Umstufungskonzeptes hat das MIL dem Parlament zu berichten.
- Auf der Grundlage des strategischen Umstufungskonzepts sollte der LS ein jährliches Umstufungsprogramm erstellen. Darin sind nur diejenigen Maßnahmen zu berücksichtigen, für die die gesetzlichen Voraussetzungen der Umstufung vorliegen und deren Finanzierung gesichert ist. Das jährliche Umstufungsprogramm ist von der Fachaufsichtsbehörde zu genehmigen.
- Der LS als zuständige Straßenbaubehörde hat für eine sachgerechte Ermittlung der Einstandspflicht Mindeststandards zum Ausbau- und Unterhaltungszustand verbindlich einzuführen und den Berechnungsweg hinreichend detailliert vorzugeben. Z. B. könnten für die Zustandsmerkmale „Netzrisse“ und „Flickstellen“ Grenzwerte festgelegt werden, die sich an den Funktionsklassen der Straßen orientieren. Damit soll sichergestellt werden, dass nur die notwendigen Leistungen ermittelt werden und die Einstandspflicht nachvollziehbar und nachprüfbar ist.
- Um die zweckentsprechende Verwendung der vom Land zu finanzierenden Ausgaben für die Einstandspflicht zu gewährleisten, sollte der LS in der Umstufungsvereinbarung regeln, dass die vom Land zu leistende Einstandspflicht zur Instandsetzung der vertraglich vereinbarten, abzustufenden Landesstraßenabschnitte verwendet wird. Dabei sind in der Umstufungsvereinbarung die so konkret wie möglich ermittelten Kosten für die rückständige Unterhaltung und die sich daraus für das Land und den übernehmenden Straßenbaulastträger ergebenden Pflichten festzuhalten.
- In der Umstufungsvereinbarung ist auch festzulegen, dass dem neuen Straßenbaulastträger, soweit das Land seiner Einstandspflicht durch Geldleistung nachkommt, die Kosten für die durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen erst nach Vorlage der entsprechenden Rechnungsbelege erstattet werden.

- Das MIL sollte prüfen, ob neben der Instandspflicht des Landes noch Raum bleibt für die Förderung von abgestuften Landesstraßen nach der Rili KStB Bbg. Sollte es beabsichtigen, die Förderung fortzusetzen, ist gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber das besondere Landesinteresse an einer Förderung zu begründen.
- Der LS hat für die Umstufung von Landesstraßen eine effiziente Ablauforganisation sicherzustellen. Dazu gehören klare Aufgabenzuweisungen ebenso wie einheitliche innerbetriebliche Handlungsanweisungen. Darüber hinaus sollte das MIL prüfen, ob die gesetzlichen Zuständigkeitsregelungen in § 7 BbgStrG widerspruchsfrei sind und im Ergebnis eine effektive Aufgabenerledigung gewährleisten.

5 Stellungnahme des MIL

Das MIL hat dem LRH seine Stellungnahme vom 6. März 2017 zur Prüfungsmitteilung übersandt. Hinsichtlich des vom LRH zugrunde gelegten Kostensatzes für Unterhaltung und Instandsetzung bei Landesstraßen hat das MIL auf aktuellere Daten hingewiesen. Der LRH hat dies in der Tz. 3.3 entsprechend berücksichtigt.

Mit Schreiben vom 28. April 2017 hat sich das MIL zu den Empfehlungen des vorliegenden Berichtes geäußert. Den Empfehlungen des LRH folgend, werde das MIL auf Grundlage des vorhandenen Netzkonzeptes eine Strategie mit Zielen, Terminen und Ressourcen zur mittelfristigen Umsetzung erarbeiten und dem Landtag in Vorbereitung der nächsten Haushaltsverhandlungen vorlegen. Des Weiteren sei beabsichtigt, ein jährliches Umstufungsprogramm als Bestandteil der Strategie zu erstellen sowie konkrete Regelungen zum Verfahrensablauf für eine effiziente Ablauforganisation im LS zu treffen.

Hinsichtlich des vom LRH angeregten Nachweises der Verwendung der als Instand gezahlten Mittel verweist das MIL auf die kommunale Selbstverwaltung. Daher könne von der betroffenen Kommune keine Rechnungslegung eingefordert werden.

6 Schlussbemerkung

Der LRH sieht in der Positionierung des MIL einen wichtigen Schritt zur Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsgebots im Zusammenhang mit der Abstufung von Landesstraßen.

Jedoch teilt der LRH nicht die Auffassung des MIL, von den kommunalen Baulastträgern könne keine Rechnungslegung verlangt werden. Zum einen hat das MIL selbst diese Verfahrensweise in der Drucksache 5/3793 als geübte Praxis dargelegt. Zum anderen steht der kommunalen Eigenverantwortung nicht entgegen, dass der kommunale Baulastträger in der Umstufungsvereinbarung mit dem Land die Zahlungsmodalitäten der Einstandspflicht sowie deren vertragsgemäße Verwendung frei verhandelt. Soweit keine Einigung erzielt werden sollte, muss das Land seiner Einstandspflicht durch eigene Bauleistung nachkommen.

Dr. Sieglinde Reinhardt

Christoph Weiser

Anlagen

Nr.	Maßnahme						
	L-Straße	Niederlassung des LS	Datum der Abstufung	Länge abgestufte L-Straße [km]	Länge aufgestufte Kommunalstraße [km]	Einstandspflicht [EUR]	Förderung [Mio. EUR]
1	L 381	Ost	01.07.2013	11,49	0	69.707	1,2
2	L 284	Ost	01.07.2013	7,43	3,18	530.757	1,2
3	L 412	Ost	01.07.2013	8,72	7,39	1.025.033	1,5
4	L 212	Ost	01.01.2013	7,87	0	146.091	1,2
5	L 175	West	01.04.2013	14,48	0	74.991	2,2
6	L 76	West	01.10.2012	1,91	0	39.200	1,1
7	L 711	Süd	01.01.2012	6,92	0	302.000	0,8
8	L 522	Süd	01.04.2011	1,15	0,55	0	0,7

Region Ost

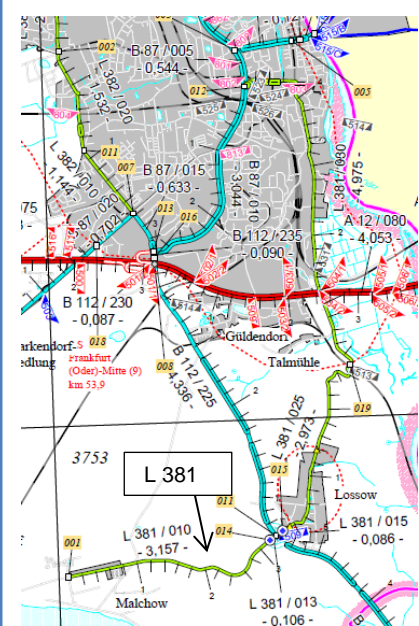
L 381

Eckdaten der Maßnahme

Lt. Netzkonzept abzustufende L-Straße:	ja
Länge abgestufte L-Straße:	11,49 km
Zur Gewährleistung des Netzzusammenhangs erforderliche Aufstufung kommunaler Straßen:	nein
Länge Aufstufung zu L-Straße:	0 km
Es wurden die Streckenabschnitte 10, 13, 14, 15, 16 und (anteilig) 25 aus dem Baulastbereich des LS sowie die Abschnitte 30 und (anteilig) 25 aus dem Baulastbereich der Stadt Frankfurt (Oder) abgestuft. Die Stadt Frankfurt (Oder) ist neuer Straßenbaulastträger.	
Datum der Abstufung:	01.07.2013
Datum des ZWB:	02.07.2013
Gezahlte Einstandspflicht:	69.707 €
Gezahlte Fördermittel:	1,2 Mio. €

Kartenausschnitt: SIB – Bauwerkskarte (LS)
Stand: 01.01.2012

Darstellung im Lageplan



Wesentliche Feststellungen

Bei einer gemeinsamen Begehung stellten die Vertreter des LS und der Stadt Frankfurt (Oder) am 14. August 2012 fest, dass für den Abschnitt 10 (Lossow – Heleneesee) eine Oberflächenbehandlung notwendig sei. Die Kosten bezifferte der LS auf 56.511,97 Euro (brutto). Das entspricht der Summe, die in der „Vereinbarung zur Regelung der Einstandspflicht“ aufgenommen ist.

Tatsächlich zahlte der LS jedoch 69.707,00 Euro (brutto) an den neuen Straßenbaulastträger. Dieser Betrag bezieht sich auf das Ergebnis einer erneuten Abstimmung zwischen den Parteien am 22. Februar 2013. Hierbei wurde eine zusätzliche Zahlung von 13.194,72 Euro (brutto) ermittelt.

Die „Vereinbarung zur Regelung der Einstandspflicht“ sieht unter Nr. 4 (Sonstige Vereinbarungen) vor, dass Änderungen und Ergänzungen der Schriftform mit gegenseitiger Unterschrift bedürfen. Die o. g. Änderung der Einstandspflicht wurde jedoch nicht vertraglich fixiert. Den Akten lag lediglich ein Vermerk über die Zahlungsanweisung der erhöhten Summe von 69.706,69 Euro (brutto) an die Stadt Frankfurt (Oder) bei.

Die Einstandspflicht wurde geleistet, obwohl hierüber eine schriftliche Vereinbarung nicht vorlag. Der Vermerk entspricht nicht den Anforderungen an zahlungsbegründende Unterlagen.

Weiterhin stellte der LRH fest, dass Mittel der Einstandspflicht, die für den Streckenabschnitt 10 vorgesehen waren, als Eigenmittel im Rahmen der Förderung des Ausbaus des Buschmühlenweges in Frankfurt (Oder) eingesetzt werden sollten. Der Buschmühlenweg befindet sich jedoch im Abschnitt 30 und nicht im Abschnitt 10 der L 381. Über die tatsächliche Verwendung konnte der LS keine Auskunft geben, da er die Mittelverwendung nicht prüft.

Region Ost		L 284
Eckdaten der Maßnahme		Darstellung im Lageplan
Lt. Netzkonzept abzustufende L-Straße:	nein	
Länge abgestufte L-Straße:	7,43 km	
Zur Gewährleistung des Netzzusammenhangs erforderliche Aufstufung kommunaler Straßen:	ja	
Länge Aufstufung zu L-Straße:	3,18 km	
Abgestuft wurden die Streckenabschnitte 15, 20 und 30 aus dem Baulastbereich des LS. Neue Straßenbaulastträger sind die Stadt Schwedt und die Gemeinde Berkholz-Meyenburg.		
Datum der Abstufung:	01.07.2013	
Datum des ZWB:	08.09.2014	
Gezahlte Einstandspflicht:	530.757 €	
Gezahlte Fördermittel:	1,2 Mio. €	
Kartenausschnitt: Umstufungskonzept (LS) Stand: 26.04.2013		

Wesentliche Feststellungen

Der LRH stellte fest, dass der LS die Deckenerneuerung der neuen L 284 mit ca. 200.000,00 Euro (brutto) aus seinem Budget finanzierte.

Im Vermerk vom 2. März 2012 heißt es dazu: „Die Straße im Waldbereich gehört der Stadt Schwedt (ca. 2,5 km), wenigstens Deckenerneuerung mit vorherigem Abfräsen erforderlich, Kosten ca. 200 T€.“ Im Vermerk vom 26. März 2012 ergänzte der LS den Sachverhalt dahingehend, dass die „...Leistung ... durch den LS im Frühjahr 2013 zu erbringen [ist].“ Die dafür notwendigen Mittel stammen aus dem Budget „Einstandspflicht des LS“ für das Jahr 2013. Im Schreiben der Stadt Schwedt/Oder an den LS vom 21. Mai 2013 ist in Punkt 5 zur „neuen“ L 284 festgehalten, dass - wenn auch eventuell nicht vertraglich fixierbar - es doch als zugesichert gelten sollte, dass der LS eine Deckensanierung der „neuen“ L 284 (ab B 166) kurzfristig (möglichst noch in 2103) vornimmt.“

Das MIL bestätigte, dass aus dem Budget für Planung und Bau des LS bis 2014 jährlich ein Anteil für die Einstandspflicht bei der Umstufung von Landesstraßen vorgehalten wurde. Aus diesem Anteil finanzierte der LS die Einstandspflicht für die Maßnahme L 284 und auch die von der Stadt Schwedt/Oder erwartete Deckensanierung der neuen L 284.

Die Abstufung der Landesstraße war nicht begründet, weil dieser Abschnitt lt. Netzkonzept dem verbleibenden Grünen Netz zugeordnet war. Erst durch die unbegründete Abstufung musste der 2,5 km lange Abschnitt der Gemeindestraße aufgestuft werden, um den Netzzusammenhang herzustellen. Insofern sieht der LRH in der Deckensanierung eine zweckwidrige Verwendung des o. g. Budgets.

Region Ost

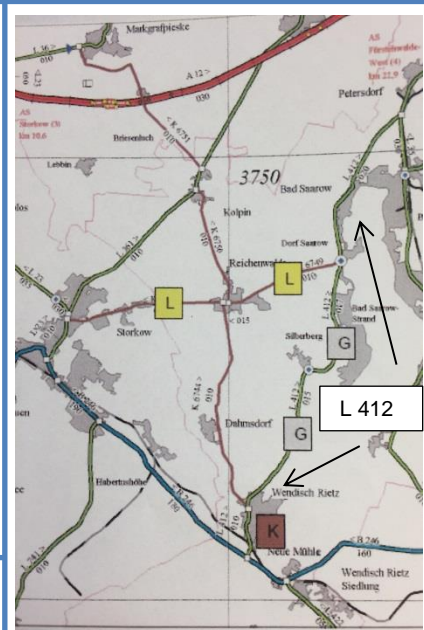
L 412

Eckdaten der Maßnahme

Lt. Netzkonzept abzustufende L-Straße:	nein
Länge abgestufte L-Straße:	8,72 km
Zur Gewährleistung des Netzzusammenhangs erforderliche Aufstufung kommunaler Straßen:	ja
Länge Aufstufung zu L-Straße:	7,39 km
Es wurden die Streckenabschnitte 10, 15, 17 und 18 aus dem Baulastbereich des LS abgestuft. Neue Straßenbaulastträger sind die Gemeinden Wendisch-Rietz, Reichenwalde und Bad Saarow.	
Datum der Abstufung:	01.07.2013
Datum des ZWB:	05.11.2013
Gezahlte Einstandspflicht:	1.025.033 €
Gezahlte Fördermittel:	1,5 Mio. €

Kartenausschnitt: Anlage zum Konzept (LS)
Stand: 03.03.2011

Darstellung im Lageplan



Wesentliche Feststellungen

Mit der Abstufung der L 412 ist das Landesstraßennetz im Ergebnis nur um 1,347 km reduziert worden.

Eine gemeinsame Begehung der Straßenbaulastträger zur Ermittlung der Einstandspflicht fand nicht statt, dies ist aber eine notwendige Voraussetzung.

Die vom LS in Ansatz gebrachten Einheitspreise als Berechnungsgrundlage für die Einstandspflicht waren nicht nachvollziehbar.

Der LS errechnete eine Summe von ca. 1,03 Mio. Euro, die an die neuen Straßenbaulastträger ausgezahlt wurde. Das entspricht einer Summe von 760.975,00 Euro für die Reduzierung des Landesstraßennetzes um einen Kilometer. Mit dem mehr als dem Zwanzigfachen liegt das enorm über den Kosten der anderen Maßnahmen.

Die Notwendigkeit für diese Kosten hat der LS nicht aktenkundig begründet. Zudem fehlt der Nachweis für die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Maßnahme. Wegen der nicht nachvollziehbaren Höhe der Kosten für die Einstandspflicht geht der LRH davon aus, dass der LS diesen Bewirtschaftungsgrundsatz missachtet hat.

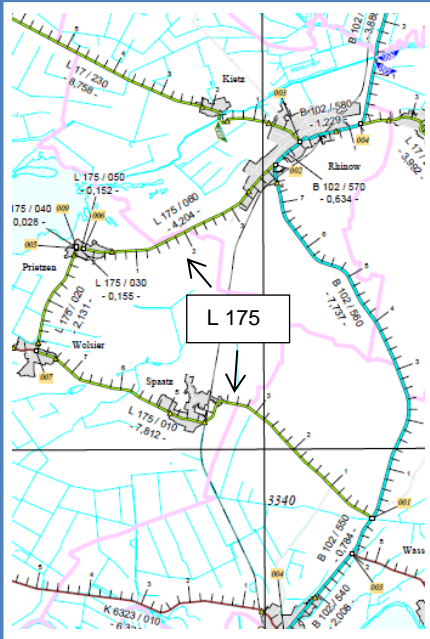
Der LS hat bei jeder Umstufungsmaßnahme darauf hinzuwirken, hinsichtlich der zu leistenden Einstandspflicht diese auf das erforderliche Maß zu begrenzen und dabei ein angemessenes Verhältnis zwischen den einzusetzenden Mitteln und dem verfolgten Zweck zu erzielen.

Für die aufzustufende K 6749 lag dem LRH eine Niederschrift zur gemeinsamen Begehung vor. Darin protokollierten der LS und der Landkreis Oder-Spree die zu übergebenden Unterlagen und durchzuführenden Arbeiten vor dem Baulastträgerwechsel. Jedoch mündete dies nicht in eine rechtsverbindliche Umstufungsvereinbarung.

Region Ost		L 212
Eckdaten der Maßnahme		Darstellung im Lageplan
Lt. Netzkonzept abzustufende L-Straße:	nein	
Länge abgestufte L-Straße:	7,87 km	
Zur Gewährleistung des Netzzusammenhangs erforderliche Aufstufung kommunaler Straßen:	nein	
Länge Aufstufung zu L-Straße:	0 km	
Abgestuft wurden die Streckenabschnitte 10 und 20 aus dem Baulastbereich des LS. Neue Straßenbausträger sind die Gemeinde Schorfheide und die Stadt Liebenwalde.		
Datum der Abstufung:	01.01.2013	
Datum des ZWB:	19.03.2013	
Gezahlte Einstandspflicht:	146.091 €	
Gezahlte Fördermittel:	1,2 Mio. €	
Kartenausschnitt: SIB – Bauwerkskarte (LS) Stand: 01.01.2012		

Wesentliche Feststellungen
<p>Den Antrag auf Abstufung stellte die Stadt Liebenwalde. Die Abstufung der Maßnahme L 212 betraf jedoch auch die Gemeinde Schorfheide.</p> <p>In einer LS-internen E-Mail vom 5. Juli 2012 heißt es dazu: „Da die Gemeinde Schorfheide im Gegensatz zur Stadt Liebenwalde "keinen offensichtlichen Vorteil" von der Umstufung hat, sollte bei fehlendem Interesse das Anbieten einer Fördermaßnahme geprüft werden.“</p> <p>Gleichermaßen ist dies auch im Vermerk des MIL vom 16. August 2012 formuliert, wonach „ein von der Gemeinde Schorfheide zur Förderung beantragter Radweg an der L 238 Buckow-Altenhof ins Spiel [kommt]. Der LS möchte eine Förderung dieses Radweges davon abhängig machen, dass die Gemeinde Schorfheide der Umstufung der L 212 in ihrem Gebiet zustimmt.“</p> <p>Der LS bestätigt den Sachverhalt durch eine LS-interne E-Mail vom 12. September 2012. Demnach erhält die Gemeinde Schorfheide „für die abgestufte Landesstraße keine Förderung. Alternativ werden Zuwendungsbescheide für den Radweg L 238 Buckow-Altenhof und den Ausbau der Werbeliner Straße in Finowfurt ausgereicht bzw. am 17.09. vom Minister übergeben.“</p> <p>Die Förderung des Radweges von der Abstufung der Landesstraße abhängig zu machen sieht der LRH kritisch. Nur soweit die Fördertatbestände gemäß Richtlinie vorliegen, kann im konkreten Einzelfall eine Förderung genehmigt werden.</p> <p>Für den Ausbau der L 212 beantragte die Stadt Liebenwalde eine Förderung für abgestufte Landesstraßen nach Rili KStB Bbg. In den geprüften Unterlagen waren zwei Zuwendungsanträge für dieselbe Maßnahme enthalten.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausbau der Landesstraße 212 – Ortsdurchfahrt Hammer vom 21. März 2012 • OV OS GW Hammer – Groß Schönebeck vom 21. März 2012 <p>Die Förderakte ist inhaltlich nicht nachvollziehbar und damit für den LRH nicht prüfbar. Eine eindeutige und sorgfältige Aktenführung (Dokumentation) ist jedoch Voraussetzung für ordnungsgemäßes und rechtmäßiges Verwaltungshandeln.</p>

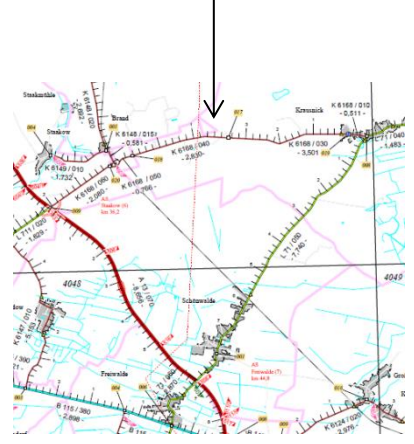
Region West	L 175
--------------------	--------------

Eckdaten der Maßnahme	Darstellung im Lageplan
<p>Lt. Netzkonzept: abzustufende L-Straße: ja</p> <p>Länge abgestufte L-Straße: 14,48 km</p> <p>Zur Gewährleistung des Netzzusammenhangs erforderliche Aufstufung kommunaler Straßen: ja</p> <p>Länge Aufstufung zu L-Straße: 0 km</p> <p>Abgestuft wurden die Streckenabschnitte 10 bis 60 aus dem Baulastbereich des LS. Neuer Straßenbaulastträger ist der Landkreis Havelland.</p> <p>Datum der Abstufung: 01.04.2013</p> <p>Datum des ZWB: 02.04.2013</p> <p>Gezahlte Einstandspflicht: 74.991 €</p> <p>Gezahlte Fördermittel: 2,2 Mio. €</p>	 <p>The map shows the L 175 route in green, passing through areas like Kiewitz, Rühnow, Prietzen, Welsier, Spante, and Wais. It includes various road identifiers such as L 175 / 050, L 175 / 080, L 175 / 030, L 175 / 010, and B 102 / 570. A box labeled 'L 175' with arrows points to the main route.</p>
<p>Kartenausschnitt: SIB – Bauwerkskarte (LS) Stand: 01.01.2012</p>	



Wesentliche Feststellungen
<p>Wesentliche Feststellungen liegen nicht vor.</p>

Region West		L 76
Eckdaten der Maßnahme		Darstellung im Lageplan
Lt. Netzkonzept: abzustufende L-Straße:	ja	
Länge abgestufte L-Straße:	1,91 km	
Zur Gewährleistung des Netzzusammenhangs erforderliche Aufstufung zu L-Straße:	nein	
Länge aufgestufte kommunale Straße:	0 km	
Abgestuft wurde der Streckenabschnitt 50 aus dem Baulastbereich des LS. Neuer Straßenbaulastträger ist die Stadt Teltow.		
Datum der Abstufung:	01.10.2012	
Datum des ZWB:	07.09.2012	
Gezahlte Einstandspflicht:	39.200 €	
Gezahlte Fördermittel:	1,1 Mio. €	
Kartenausschnitt: SIB – Bauwerkskarte (LS) Stand: 01.01.2012		

Wesentliche Feststellungen
Wesentliche Feststellungen liegen nicht vor.

Region Süd		L 711
Eckdaten der Maßnahme		Darstellung im Lageplan
Lt. Netzkonzept abzustufende L-Straße:	ja	<p>L 711 in der Karte bereits abgestuft als K 6168 dargestellt</p> 
Länge abgestufte L-Straße:	6,92 km	
Zur Gewährleistung des Netzzusammenhangs erforderliche Aufstufung kommunaler Straßen:	nein	
Länge Aufstufung zu L-Straße:	0 km	
Es wurden die Streckenabschnitte 3, 5, 6, 13 und 15 aus dem Baulastbereich des LS abgestuft. Neuer Straßenbaulastträger ist der Landkreis Dahme-Spreewald.		
Datum der Abstufung:	01.01.2012	
Datum des ZWB:	16.03.2012	
Gezahlte Einstandspflicht:	302.000 €	
Gezahlte Fördermittel:	0,8 Mio. €	
Kartenausschnitt: SIB – Bauwerkskarte (LS) Stand: 01.01.2012		

Wesentliche Feststellungen
Wesentliche Feststellungen liegen nicht vor.

Region Süd		L 522	
Eckdaten der Maßnahme		Darstellung im Lageplan	
Lt. Netzkonzept abzustufende L-Straße:	nein		Vorher
Länge abgestufte L-Straße:	1,15 km		
Zur Gewährleistung des Netzzusammenhangs erforderlich Aufstufung kommunaler Straßen:	ja		Nachher
Länge Aufstufung zu L-Straße:	0,55 km		
Es wurden die Streckenabschnitte 43 und 44 aus dem Baulastbereich des LS abgestuft. Neuer Straßenbaulastträger ist die Stadt Welzow.			
Datum der Abstufung:	01.04.2011		
Datum des ZWB:	06.05.2013		
Gezahlte Einstandspflicht:	0 €		
Gezahlte Fördermittel:	0,7 Mio. €		
Kartenausschnitt: Umstufungskonzept (LS) Stand: März 2009			

Wesentliche Feststellungen

Wesentliche Feststellungen liegen nicht vor.

Nr.	L-Straße	Region	Höhe Einstand [EUR brutto]	Berechnung durch	Umfang	Ortsbesichtigung	
1	381	Ost	69.707,00	Straßenmeister der SM	Überschlag: Menge x EP [5 Positionen]	ja	
2	284	Ost	Stadt Schwedt: 226.542,10/ Amt Oder -Welse: 304.215,29	Fachbereich Bau der Region Ost des LS	ausführliches LV (34 Seiten) anhand von Mittelpreisen der Region	ja	
3	412	Ost	LK Oder-Spree: 161.669,95 Bad Saarow: 149.390,40 Wendisch Rietz: 240.814,97 Reichenwalde: 473.141,00	keine Information	Überschlag: Menge x EP (3 Seiten) [7 Positionen]	keine Information	
4	212	Ost	146.090,62	Fachbereich Straßenbau im LS	ausführliches LV (9 Seiten) anhand von Mittelpreisen der Region	ja	
5	175	West	49.821,00	NL West Potsdam	Überschlag: Länge x EP [2 Positionen]	keine Information	
6	76	West	39.200,00	keine Information	in Umstufungsvereinbarung: Länge x EP [1 Zeile]	ja	
7	711	Süd	302.000,00	NL Süd Wünsdorf	Überschlag: Fläche x EP [4 Positionen]	ja, nach Berechnung Einstandspflicht	
8	522	Süd	entfällt, da kein Einstand gezahlt				