



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Auszug aus dem Jahresbericht 2018

Nr. 13 Kommunale Straßenbauvorhaben und Auftragsvergaben für die Bundesgarten- schau in Koblenz - Rechtsverstöße und vermeidbare Belastungen des Landeshaushalts -

Impressum:

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

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

**Nr. 13 Kommunale Straßenbauvorhaben und Auftragsvergaben für die Bundesgartenschau in Koblenz
- Rechtsverstöße und vermeidbare Belastungen des Landeshaushalts -**

Für die Verlegung einer Kreisstraße in Bad Marienberg bewilligte das Land eine Zuwendung von 486.000 € Entgegen den Förderbestimmungen hatte der Westerwaldkreis in dem Förderantrag nicht angegeben, dass er mit der Stadt Bad Marienberg eine Vereinbarung über eine Kostenbeteiligung von 300.000 € geschlossen hatte. Außerdem widersprach dies der im Landesstraßengesetz vorgegebenen Aufgabenzuordnung.

Für den Bau einer Gemeindestraße beantragte die Verbandsgemeinde Dannstadt-Schauernheim die Gewährung einer Zuwendung von 853.000 € Die Fördervoraussetzungen lagen nicht vor, da die Straße im Wesentlichen der Erschließung eines Gewerbegebiets dient.

Bei der Kostenteilung für den Anschluss eines Industriegebiets in Frankenthal an eine Landesstraße traf der Landesbetrieb eine für das Land nachteilige Vereinbarung. Kosten von 1,6 Mio. €, die nach dem Veranlasserprinzip von der Stadt zu tragen wären, werden aus dem Landeshaushalt finanziert.

Bei der Vergabe von Bauleistungen im Wert von mehr als 2,9 Mio. € für die Bundesgartenschau 2011 in Koblenz wurden vergaberechtliche Bestimmungen nicht beachtet.

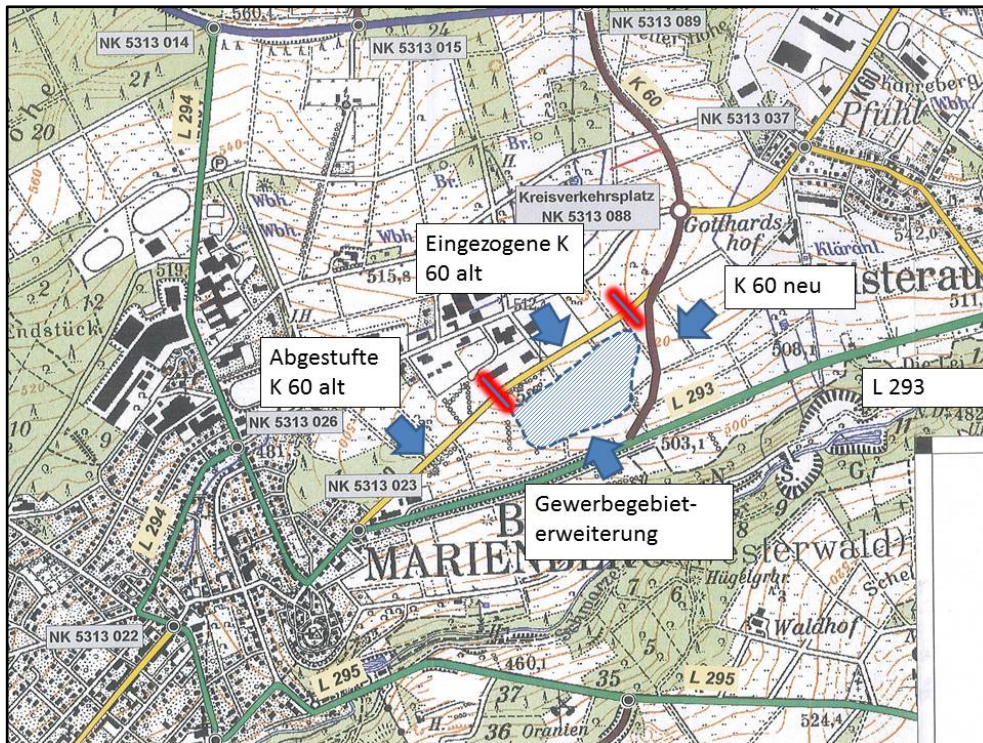
1 Allgemeines

Der Rechnungshof hat Straßenbaumaßnahmen, für deren Finanzierung Landesmittel vorgesehen waren oder eingesetzt wurden, sowie Auftragsvergaben im Zusammenhang mit der Bundesgartenschau 2011 im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit und Rechtmäßigkeit des Ressourceneinsatzes geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Verlegung einer Kreisstraße in Bad Marienberg - unzulässige Beteiligung der Stadt an den Baukosten, unterwertige Veräußerung eines Grundstücks

Der Westerwaldkreis plante die Verlegung eines Streckenabschnitts der Kreisstraße (K) 60 in Bad Marienberg mit geschätzten Baukosten von 890.000 €. Begründet wurde das Vorhaben mit der Verbesserung der Verkehrssicherheit.



In dem Kartenausschnitt sind der bisherige Verlauf und die geplante Verlegung der K 60 abgebildet.

Für die Maßnahme beantragte der Westerwaldkreis im Oktober 2008 die Gewährung einer Zuwendung von 510.000 €. Auf der Grundlage förderfähiger Kosten von 810.000 € bewilligte der Landesbetrieb Mobilität im Dezember 2008 eine Zuwendung von 486.000 €.

Der Rechnungshof hat Folgendes festgestellt:

- Der Westerwaldkreis erklärte in dem Finanzierungsplan zum Förderantrag, dass er den nicht durch die Zuwendung gedeckten Betrag aus Eigenmitteln finanzieren werde. Entgegen den Förderbestimmungen gab er nicht an, dass er mit der Stadt Bad Marienberg eine Vereinbarung über eine Kostenbeteiligung von 300.000 € getroffen hatte¹.

Unabhängig hiervon gehört es nicht zu den Aufgaben der Stadt, sich an Maßnahmen in der Straßenbaulast des Landkreises finanziell zu beteiligen².

- Der zu verlegende Abschnitt der K 60 wurde zur Gemeindestraße abgestuft und ging entschädigungslos in das Eigentum der Stadt über. Diese entwidmete eine Teilstrecke und verkaufte sie im September 2011 an ein ortsansässiges Unternehmen zur Erweiterung seines Betriebsgeländes.

Da dem Landkreis bekannt war, dass die Stadt eine Teilstrecke der abgestuften Kreisstraße veräußern wollte, hätte er sicherstellen müssen, dass der Verkaufserlös ihm zugeführt und zur Finanzierung des geförderten Vorhabens eingesetzt wird. Alternativ hätte er die Teilstrecke entwidmen und direkt veräußern können³.

¹ Der Kreisausschuss des Westerwaldkreises hatte der Verlegung der K 60 nur unter dieser Bedingung zugestimmt.

² Vgl. §§ 11 und 12 Landesstraßengesetz (LStrG) in der Fassung vom 1. August 1977 (GVBl. S. 273), BS 91-1, zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. März 2017 (GVBl. S. 21), in Verbindung mit § 2 Abs. 1 Gemeindeordnung (GemO) in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. März 2017 (GVBl. S. 21).

³ Der Landesbetrieb Mobilität minderte die im Förderantrag ausgewiesenen zuwendungsfähigen Kosten um einen fiktiven Verkaufserlös von 26.000 €.

- Die Stadt setzte für die ehemalige Verkehrsfläche einen Preis von 3,30 €/m² an und veräußerte diese für weniger als 15.000 €. Dies entsprach dem mit der Geschäftsstelle des zuständigen Gutachterausschusses abgestimmten Bodenwert für Bauerwartungsland. Ausweislich einer vom Rechnungshof eingeholten Expertise war die Fläche jedoch zum Zeitpunkt des Verkaufs als Rohbauland unter Berücksichtigung wertmindernder Faktoren mit einem Bodenwert von 8,50 €/m² anzusetzen. Das entspricht einem Verkehrswert von mehr als 37.000 €.

Nach der Gemeindeordnung ist es in der Regel unzulässig, Vermögensgegenstände unter dem Verkehrswert zu veräußern⁴.

Im März 2015 erklärte das ehemalige Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur, aus der fehlerhaften Qualifizierung des zu verkaufenden Grundstücks und der fehlerhaften Wertermittlung ergebe sich der Verstoß gegen § 79 Abs. 1 Satz 3 GemO. Da diese Regelung ein gesetzliches Verbot⁵ darstelle, sei der zwischen der Stadt und dem Unternehmen geschlossene Kaufvertrag nichtig. Es bestünden auch nach Auffassung der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion keine Anhaltspunkte dafür, dass eine Ausnahme von der betreffenden Bestimmung der Gemeindeordnung angenommen werden könne. Die Stadt könne die Rückübereignung des Grundstücks gegen Rückerstattung des Kaufpreises verlangen. Die vollständige oder teilweise Übernahme der Baukosten für die K 60 durch die Stadt widerspreche der straßenrechtlichen Aufgabenzuordnung.

Im August 2017 teilte die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion mit, sie werde den Westerwaldkreis auffordern, die Kostenbeteiligung von 300.000 € an die Stadt zurückzuerstatten. Dadurch würde die ursprüngliche Ausgangslage, nach der dem Landkreis ohne Eigenbeteiligung keine Zuwendung zugestanden habe, korrigiert. Die unterwertige Veräußerung des Straßengrundstücks stelle dagegen keine nach § 79 Abs. 1 S. 3 GemO unzulässige Verschleuderung von Gemeindevermögen dar. Der mit der Veräußerung beabsichtigte Zweck liege im öffentlichen Interesse und müsse im Zusammenhang mit dem legitimen Ziel der Gemeinde, der Wirtschaftsförderung, gesehen werden.

Das nunmehr zuständige Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat sich der Bewertung der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion angeschlossen. Es hat mitgeteilt, der Landesbetrieb könne das Fördervorhaben zum Abschluss bringen, sobald der Westerwaldkreis die unerlaubte Kostenbeteiligung der Stadt zurückerstattet habe.

Der Rechnungshof merkt dazu an, dass nach schriftlicher Auskunft der Stadt Bad Marienberg die Niederschriften der Sitzungen der mit der Angelegenheit befassten Gremien keine Angaben darüber enthalten, dass die unterwertige Veräußerung seinerzeit aus Gründen der Wirtschaftsförderung erfolgt sei. Insofern ist es nicht belegt, dass hier eine Ausnahme von § 79 Abs. 1 Satz 3 GemO vorliegt, die eine unterwertige Veräußerung rechtfertigen könnte. Davon abgesehen hält es der Rechnungshof für erforderlich, den Verkehrswert von mehr als 37.000 € von den zuwendungsfähigen Kosten abzusetzen.

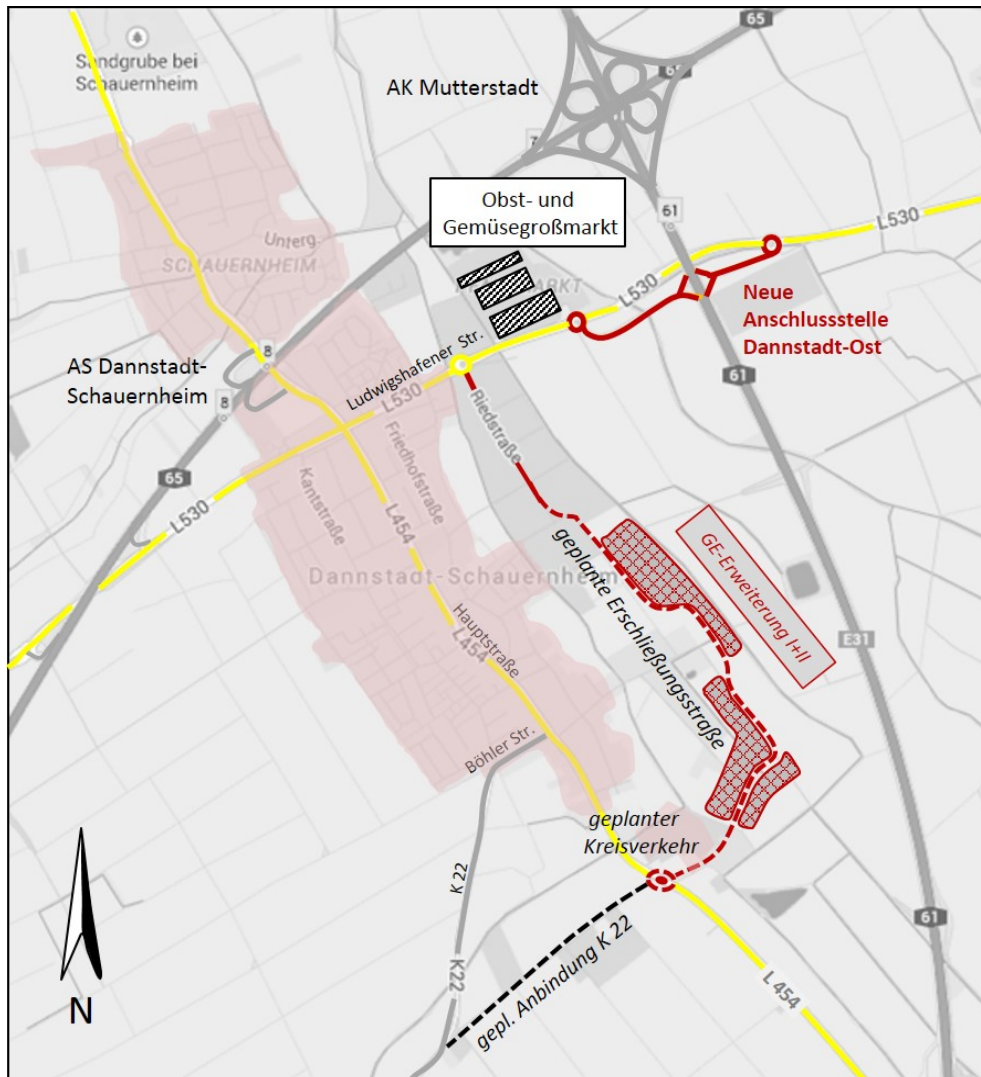
⁴ § 79 Abs. 1 Satz 3 GemO.

⁵ Gesetzliches Verbot im Sinne von § 134 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2787).

2.2 Gemeindestraße in Dannstadt-Schauernheim nicht zuwendungsfähig

Die Verbandsgemeinde Dannstadt-Schauernheim (Rhein-Pfalz-Kreis) plant die Erschließung des Gewerbegebiets „Dannstadt-Ost“ (Erweiterung I und II) südöstlich des vorhandenen Gewerbegebiets „Riedstraße“. Zu diesem Zweck ist die Verlängerung der Riedstraße als neue Gemeindestraße vorgesehen, die am südlichen Ortsrand mit einem Kreisverkehrsplatz an die Landesstraße (L) 454 angeschlossen werden soll. Neben der Erschließung des Gewerbegebiets soll die neue Straße auch die Ortsdurchfahrt im Zuge der L 454/L 530 insbesondere von dem durch einen Obst- und Gemüsegroßmarkt verursachten Schwerlastverkehr entlasten.

Die Gesamtkosten der Maßnahme betragen nach den Angaben im Förderantrag fast 7,8 Mio. €.



Der Kartenausschnitt zeigt das geplante Gewerbegebiet zwischen der L 454 und der Bundesautobahn A 61.

Der Landesbetrieb erachtete die Maßnahme für grundsätzlich zuwendungsfähig und ermittelte förderfähige Kosten von mehr als 1,3 Mio. €⁶.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Voraussetzungen für eine Förderung nicht vorliegen. Förderfähig sind verkehrswichtige innerörtliche Straßen,

⁶ Dem Antrag wurde ein Fördersatz von 65 % zugrunde gelegt. Dies entspricht einer Zuwendung von 853.000 €.

nicht jedoch Anlieger- und Erschließungsstraßen⁷. Die dem Förderantrag zugrunde gelegten Verkehrsdaten waren nicht aktuell und beschrieben die verkehrliche Situation nicht zutreffend. So war z. B. in der Verkehrsanalyse der neue Anschluss des Obst- und Gemüsemarktes an die Bundesautobahn A 61 nicht berücksichtigt, der - auch ohne Erschließungsstraße - erheblich zu einer verkehrlichen Entlastung der Ortsdurchfahrt beiträgt. Die Entlastungswirkung der geplanten Straße für die Ortsdurchfahrt ist so gering, dass sich hieraus keine Förderfähigkeit ableiten lässt. Vielmehr ist der hohe Anteil von Quell- und Zielverkehr der neuen Straße typisch für Erschließungsstraßen.

Der Landesbetrieb hat sich der Auffassung des Rechnungshofs angeschlossen und die Förderung der Erschließungsstraße abgelehnt.

Der Rechnungshof hat bereits mehrfach festgestellt, dass Verkehrsuntersuchungen Mängel aufwiesen. So waren beispielsweise die zugrunde gelegten Verkehrsmengen nicht mehr aktuell oder Erhebungsdaten nicht hinreichend auf Plausibilität überprüft worden. Festgestellt wurde auch, dass die Untersuchungen nicht immer mit den Daten der Straßenverkehrszählungen abgeglichen waren. Dadurch wurde die verkehrliche Situation teilweise nicht zutreffend dargestellt⁸.

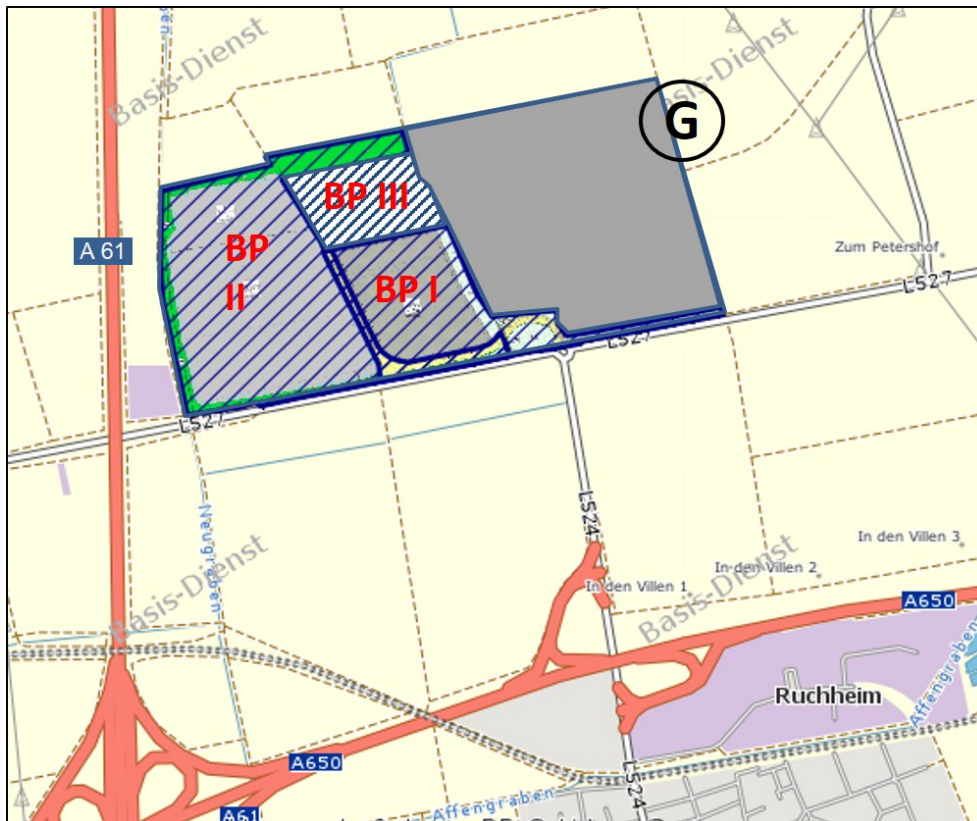
Im Interesse bedarfsgerechter Planungen hat der Rechnungshof dem Landesbetrieb empfohlen, darauf hinzuwirken, dass Verkehrsuntersuchungen aktuelle Daten zugrunde gelegt werden.

2.3 Kreuzungsausbau in Frankenthal - vermeidbare Belastung des Landeshaushalts von 1,6 Mio. € durch nicht sachgerechte Kostenteilung

Die Stadt Frankenthal weist in ihrem Flächennutzungsplan im Bereich nördlich der L 527 ein 53 ha großes Gewerbe- und Industriegebiet (G) aus. Für Teile dieser Fläche wurden die Bebauungspläne „Eppstein, Industriegebiet Am Römig“ erstellt. Der Bebauungsplan für einen 8,7 ha großen Abschnitt (BP I), in dem sich ein kartoffelverarbeitender Betrieb angesiedelt hat, wurde im Oktober 2008 rechtskräftig. Der Bebauungsplan für einen zweiten 18,4 ha großen Abschnitt (BP II) erlangte im März 2013 Rechtskraft. In diesem Bereich entsteht ein Logistikzentrum eines Online-Versandhändlers. Derzeit wird der Bebauungsplan für einen dritten 4,1 ha großen Abschnitt (BP III) erstellt.

⁷ § 2 Nr. 1 a) Landesverkehrsfinanzierungsgesetz - Kommunale Gebietskörperschaften (LVFGKom) vom 26. Mai 2009 (GVBl. S. 203), BS 91-5.

⁸ Vgl. Jahresbericht 2017, Nr. 17, Teilziffer 2.1 (Drucksache 17/2200); Jahresbericht 2012, Nr. 7, Teilziffer 2.1 (Drucksache 16/850).



Der Kartenausschnitt gibt den Flächennutzungsplan und die Bebauungspläne „Eppstein, Industriegebiet Am Römig“ wieder.

Die Einmündung der L 524 in die L 527 war seit Mitte der 2000er-Jahre als dreiarmliger Kreisverkehrsplatz ausgebaut. Vor Aufstellung des Bebauungsplans für den ersten Abschnitt führte die Stadt 2008 eine Verkehrsuntersuchung durch. Danach genügte der Kreisverkehrsplatz den Anforderungen an eine leistungsfähige Verkehrsabwicklung. Zudem bestanden noch ausreichende Leistungsreserven für die erste Ausbaustufe des Industriegebiets. Für einen weiteren Ausbau des Industriegebiets wurde die Verkehrsqualität des Kreisverkehrs insgesamt als mangelhaft und nicht leistungsfähig bewertet sowie auf die Notwendigkeit baulicher Veränderungen hingewiesen.

Den Anschluss des Industriegebiets an den Kreisverkehr stellte die Stadt 2010 über einen vierten Straßenast her und trug die dafür angefallenen vergleichsweise geringen Kosten nach dem Veranlasserprinzip⁹.

Mit Erschließung des zweiten Bauabschnitts wurde bereits 2013 der Ausbau der Kreuzung erforderlich. Im Jahr 2017 wurde die Kreuzung - auf die gewerbliche Entwicklung abgestimmt - zu einem mit Lichtsignalanlagen geregelten Knotenpunkt umgebaut. Die dafür geschätzten Gesamtkosten betragen fast 2,3 Mio. €.

Der Landesbetrieb sah dies als Änderung einer bestehenden Kreuzung an, bei der die Kosten zwischen den beteiligten Baulastträgern aufzuteilen sind¹⁰. Nach der Kostenteilungsvereinbarung vom Mai 2016 habe das Land Kosten von fast 1,6 Mio. € (69,5 %) und die Stadt Kosten von 700.000 € (30,5 %) zu tragen.

⁹ § 19 Abs. 1 LStrG.

¹⁰ § 19 Abs. 4 LStrG.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass eine neue Kreuzung auch entsteht, wenn ein Verkehrsweg neu hinzukommt¹¹. Beim Bau einer neuen Kreuzung hat der Träger der Straßenbaulast der hinzugekommenen Straße die gesamten Umbaukosten zu tragen. Hierzu gehören auch die Kosten für Änderungen an den anderen Straßen, die unter Berücksichtigung der „übersehbaren Verkehrsentwicklung“ notwendig sind¹². Letzteres betrifft einen Zeitraum von zehn bis 20 Jahren¹³. In Kenntnis der oben genannten Verkehrsuntersuchung und der seinerzeit noch zu überplanenden Restfläche von mehr als 40 ha hätte der Anschluss über den bestehenden Kreisverkehr nur als vorläufig angesehen werden dürfen. Der Landesbetrieb hätte durch eine entsprechende Vereinbarung darauf hinwirken müssen, dass bei einem weiteren Ausbau der Kreuzung innerhalb des vorgenannten Zeitraums die Stadt die Kosten als Veranlasserin trägt.

Der Landesbetrieb hat erklärt, um der Stadt die Kosten aufzuerlegen, hätte es in der Vereinbarung eines klarstellenden Hinweises und verbindlicher Regelungen unter Berücksichtigung der künftigen Entwicklung des Industriegebiets bedurft. Seinerzeit hätten keine förmlichen Planungen bestanden, die eine Verkehrsentwicklung erkennbar gemacht und Rückschlüsse auf die konkrete Ausgestaltung der Kreuzungsanlage zugelassen hätten. Die vorgenommene Kostenteilung entspreche den Vorgaben.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass der Landesbetrieb durch eine sachgerechte Vereinbarung eine Belastung des Landeshaushalts mit Kosten von 1,6 Mio. € hätte vermeiden können. Die 2016 der Stadt zugesagte Landesbeteiligung zur Sicherstellung einer leistungsfähigen Verkehrsanbindung für „potenzielle Interessenten des Industriegebiets“ wird dem Veranlasserprinzip nicht gerecht. Im Übrigen birgt der „abschnittsweise“ Ausbau von Kreuzungsanlagen u. a. die Gefahren, dass

- Erschließungsträger finanzielle Vorteile gegenüber Kommunen erhalten, die den für den Endzustand notwendigen Ausbau in einem Zug realisieren,
- anstelle von Erschließungsbeiträgen Fördermittel des Landes zur Finanzierung der Maßnahmen eingesetzt werden.

Daher sollte künftig auf sachgerechte Kostenteilungen hingewirkt werden.

2.4 Bundesgartenschau Koblenz 2011 - Verstöße gegen das Vergaberecht

Die Stadt Koblenz nahm 2005 den vom Zentralverband Gartenbau e. V. erteilten Zuschlag für die Durchführung der Bundesgartenschau 2011 an. Mit der Vorbereitung, Planung, Durchführung und Abwicklung der Bundesgartenschau wurde die Bundesgartenschau Koblenz 2011 GmbH (BUGA GmbH) beauftragt. Zur Aufgabenerfüllung leitete die Stadt einen erheblichen Teil der vom Land aus dem Programm „Städtebauliche Erneuerung, Strukturprogramm“ zur Verfügung gestellten Zuwendungen von 39 Mio. € an die BUGA GmbH weiter und stattete die Gesellschaft zusätzlich mit Mitteln aus.

Als öffentlicher Auftraggeber¹⁴ und nach dem mit der Stadt geschlossenen Fördervertrag war die BUGA GmbH zur Anwendung des Vergaberechts verpflichtet.

¹¹ Vgl. Kodal, Handbuch „Straßenrecht“, 7. Auflage 2010, Verlag C. H. Beck, München, S. 621 RN 12, und Bogner, Kommentar zum Landesstraßengesetz für Rheinland-Pfalz, Kommunal- und Schul-Verlag, Wiesbaden August 2016, S. 2 Nr. 1 zu § 19 LStrG.

¹² § 19 Abs. 1 Satz 2 LStrG.

¹³ Kodal a. a. O., S. 623 RN 18; Bogner a. a. O., S. 3 Nr. 2.3.

¹⁴ § 98 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 2005 (BGBl. I S. 2114).

Danach hatte die BUGA GmbH bei losweiser Vergabe mindestens 80 % des Gesamtauftragswerts aller Bauleistungen europaweit und höchstens 20 % national auszuschreiben¹⁵. Ungeachtet dessen vergab die Gesellschaft 30 % des Auftragsvolumens von 29,1 Mio. € (ohne Umsatzsteuer), das waren 8,7 Mio. €, in nationalen Vergabeverfahren. Damit wurden Aufträge im Wert von 2,9 Mio. € einem EU-weiten Wettbewerb entzogen. Dabei wurden vier Aufträge mit Werten zwischen 87.000 € und 427.000 € nicht öffentlich, sondern lediglich beschränkt ausgeschrieben und sechs Aufträge mit Werten zwischen 84.000 € und 186.000 € freihändig vergeben. Dies stand nicht im Einklang mit Bestimmungen der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - Teil A -.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat erklärt, die festgestellten Vergaberechtsverstöße beträfen ein Kostenvolumen von mehr als 3,7 Mio. €. Es beabsichtige, die Zuwendung zu kürzen. Die Stadt habe im Vorfeld des zu erlassenden Widerspruchsbescheides Einwände gegen das Ausmaß der Vergaberechtsverstöße geltend gemacht. Vor diesem Hintergrund seien weitere Überprüfungen und Abstimmungen notwendig.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) darauf hinzuwirken, dass der Westerwaldkreis die unzulässige Kostenbeteiligung am Bau der Kreisstraße 60 an die Stadt Bad Marienberg zurückerstattet,
- b) den Bau einer Erschließungsstraße in Dannstadt-Schauernheim nicht zu fördern, da die rechtlichen Voraussetzungen hierfür nicht vorliegen,
- c) aufgrund von Vergaberechtsverstößen bei der Bundesgartenschau 2011 in Koblenz förderrechtliche Konsequenzen zu ziehen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a und c zu berichten,
- b) den Verkehrswert von mehr als 37.000 € von den zuwendungsfähigen Kosten der Kreisstraße 60 abzusetzen,
- c) darauf hinzuwirken, dass Verkehrsuntersuchungen aktuelle Daten zugrunde gelegt werden,
- d) bei künftigen Baumaßnahmen an Landesstraßen bei der Vereinbarung über die Kostenteilung dem Veranlasserprinzip Rechnung zu tragen und eine nicht sachgerechte Kostenzuordnung zulasten des Landes zu vermeiden.

¹⁵ § 2 Nrn. 4 und 7 Vergabeverordnung (VGV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 2005 (BGBl. I S. 2114).