



RECHNUNGSHOF  
RHEINLAND-PFALZ

---

## **Auszug aus dem Jahresbericht 2024**

### **Nr. 7 Abrechnung von Baumaßnahmen an Landesstraßen beim Landesbetrieb Mobilität Trier - ungenaue Kostenansätze, Überschrei- tung von Bauzeiten und mangelhaftes Schlussrechnungsmanagement -**

---

**Impressum:**

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

Telefon: 06232 617-0  
Telefax: 06232 617-100  
E-Mail: [poststelle@rechnungshof.rlp.de](mailto:poststelle@rechnungshof.rlp.de)  
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

**Nr. 7 Abrechnung von Baumaßnahmen an Landesstraßen beim Landesbetrieb Mobilität Trier - ungenaue Kostenansätze, Überschreitung von Bauzeiten und mangelhaftes Schlussrechnungsmanagement -**

**Das Projektsteuerungssystem MaViS, dessen landesweite Einführung die Landesregierung 2020 angekündigt hatte, war beim Landesbetrieb Mobilität Trier immer noch nicht im Einsatz.**

**Die Kostenansätze für Baumaßnahmen an Landesstraßen waren bei der Aufnahme in das Bauprogramm vielfach zu ungenau und entsprachen damit nicht den Vorgaben der Landeshaushaltsordnung.**

**Aufgrund mangelhafter Leistungsverzeichnisse erhielt nicht immer das wirtschaftlichste Angebot den Zuschlag. Nachträge wurden erforderlich und gefährdeten die Kostensicherheit.**

**Die regelmäßige Überschreitung von Bauzeiten beeinträchtigte die Planung anschließender Baumaßnahmen, belastete die Verkehrsteilnehmer und band unnötig lange Personal.**

**Die Auftragnehmer reichten Schlussrechnungen nicht fristgerecht ein, der Landesbetrieb Mobilität Trier prüfte diese ebenfalls nicht fristgerecht. Lange Bearbeitungszeiten bergen die Gefahr, dass Sachfragen nicht mehr geklärt werden und es so zu wirtschaftlichen Nachteilen für das Land kommt.**

**1 Allgemeines**

Der Landesbetrieb Mobilität (LBM) ist zuständig für den Bau und die Unterhaltung der Bundes-, Landes- und Kreisstraßen in Rheinland-Pfalz.

Im Jahr 2021 veröffentlichte der Rechnungshof die Ergebnisse der landesweiten Prüfung des Baumanagements der Jahre 2010 bis 2013.<sup>1</sup> Daran anknüpfend hat der Rechnungshof die zwischen 2017 und 2020 durchgeführten Baumaßnahmen in der regionalen Dienststelle Trier (LBM Trier) geprüft.

Schwerpunkte waren das Projektmanagement, die Kostenentwicklung, die Termin Einhaltung, das Schlussrechnungsmanagement sowie die Qualität der Leistungsverzeichnisse für Landesstraßen. In die Prüfung einbezogen waren alle 35 Maßnahmen des Bauprogramms<sup>2</sup> für Landesstraßen im Bereich des LBM Trier, die dieser zwischen 2017 und 2020 baulich abgeschlossen hatte.

---

<sup>1</sup> Jahresbericht 2021, Nr. 13 (Drucksache 17/14400). Entwicklung Entlastungsverfahren unter <https://rechnungshof.rlp.de/de/jahresberichtsbeitraege-im-entlastungsverfahren/jahresbericht-2021/nr-13-baumanagement-des-landesbetriebs-mobilitaet/>.

<sup>2</sup> Die Bauprogramme sind Anlagen zum Haushaltsplan des Landes für den Straßenbau; Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Sport (Haushaltsjahre 2012 bis 2016) bzw. Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau (Haushaltsjahre 2009/2010, 2011, 2017 bis 2022), Kapitel 06 Landesbetrieb Mobilität, Anlage zum Wirtschaftsplan des LBM.

## **2 Wesentliche Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Projektsteuerungssystem noch nicht eingeführt**

Ein effektives Projektmanagement erfordert eine valide Datenbasis, anhand derer Baumaßnahmen gesteuert und kontrolliert werden können.<sup>3</sup> Auf dieser Grundlage ist es auch möglich, Schwachstellen über Ex-post-Betrachtungen zu erkennen und Abläufe für zukünftige Projekte zu verbessern.

Bereits 2020 hatte der Rechnungshof gefordert,<sup>4</sup> ein IT-gestütztes Projektmanagementsystem beim LBM einzuführen. Der LBM wirkt seit Anfang 2021 darauf hin, das Projektsteuerungssystem MaViS<sup>5</sup> landesweit einzuführen. Beim LBM Trier existiert eine solche Projektdatenbank bis heute nicht.

Der Rechnungshof hält eine konkrete Zeitplanung für die Einführung von MaViS für angezeigt.

Der LBM hat dargelegt, derzeit würden Projektstruktur und Eingabemasken festgelegt. Nach deren programmtechnischer Einarbeitung und der Programmierung der Schnittstellen solle MaViS im 2. Quartal 2024 mit einer Grundversion an den Start gehen.

### **2.2 Haushaltsansätze in Bauprogrammen zu ungenau**

Im Haushaltsaufstellungsverfahren legt der Gesetzgeber in den jahresbezogenen Landesstraßenbauprogrammen die umzusetzenden Projekte und deren Budgets fest. Die Bauprogramme sind Bestandteil der Haushaltspläne des Landes. Maßnahmen werden über mehrere Bauprogramme weitergeführt, wenn ihre Baukosten nicht innerhalb des Haushaltsjahres vollständig abgerechnet werden können. Nach den Bewirtschaftungsvorgaben ist das Bauprogramm grundsätzlich verbindlich.<sup>6</sup> Um diese legislative Entscheidung sachgerecht treffen zu können, bedarf es einer genauen Kostenschätzung.

Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen dürfen grundsätzlich erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus diesen müssen die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtungen sowie die vorgesehene Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich sein.<sup>7</sup>

Bei 12 % der geprüften Maßnahmen wichen die erstmalig in einem Bauprogramm veranschlagten Kosten über 50 % und bei 28 % über 100 % von den fortgeschriebenen Kostenansätzen ab.

Die abgerechneten Baukosten wichen von den erstmaligen Ansätzen im Bauprogramm bei 50 % der Maßnahmen zwischen 28 % und über 100 % ab. Die letzten Kostenansätze der Bauprogramme waren zwar genauer, wichen aber immer noch bei 29 % der Maßnahmen um 29 % bis 55 % von den abgerechneten Kosten ab.

Bei allen Maßnahmen eines Bauprogramms sollten die Bauabschnitte, das Bauverfahren sowie erforderliche Begleitmaßnahmen verbindlich festgelegt werden. Dazu

---

<sup>3</sup> Z. B. Kostenansätze für Planung und Auftragsvergabe, endgültige Baukosten, Zeitpläne, Abnahme, haushaltsmäßiger Abschluss von Maßnahmen.

<sup>4</sup> Im Rahmen der dem in Fußnote 1 genannten Jahresberichtsbeitrag zugrunde liegenden Prüfung.

<sup>5</sup> MaViS = Maßnahmenvisualisierung und -steuerung von Straßenbauvorhaben.

<sup>6</sup> Vermerk zu Kapitel 08 06, Titel 518 06 Nutzungsentgelte an den „Landesbetrieb Mobilität“, z. B. Doppelhaushalt 2023/2024.

<sup>7</sup> § 24 Abs. 1 LHO.

sollte vor Aufstellung der Bauprogramme eine detaillierte Planung<sup>8</sup> vorgenommen werden, um eine möglichst hohe Kostengenauigkeit im Bauprogramm zu erreichen.

Der LBM hat erklärt, aufgrund der personellen Situation nicht in der Lage zu sein, für die meisten Projekte bereits zum Zeitpunkt der Aufstellung der Bauprogramme (ca. ein Jahr vor deren Einführung) die entsprechende Detailtiefe der Maßnahmen zu ermitteln. Dies werde zukünftig aber angestrebt.

## **2.3 Kostenberechnungen und Leistungsverzeichnisse zu ungenau**

### **2.3.1 Kostenberechnungen im Zeitpunkt der Ausschreibung**

Vor Beginn der Baumaßnahmen erarbeitet der LBM Trier konkrete Entwurfs- bzw. Genehmigungsplanungen. Hierfür ist eine Kostenberechnung erforderlich, die nach AKVS<sup>9</sup> aufzustellen ist. Sie dient dazu, sich einen Überblick über die Investitionskosten zu verschaffen sowie Wirtschaftlichkeitsvergleiche und Maßnahmenoptimierungen durchzuführen.

Aufgrund des höheren Detaillierungsgrades sollten diese Kostenberechnungen genauer sein als die Ansätze des Bauprogramms und von den abgerechneten Baukosten nicht mehr als 20 % abweichen.<sup>10</sup>

Tatsächlich wichen die nach AKVS ermittelten Baukosten bei fast zwei Dritteln der geprüften Maßnahmen um mehr als 20 % von den abgerechneten Kosten ab, bei einzelnen Maßnahmen sogar um mehr als 100 %.

Um die Genauigkeit der nach AKVS berechneten Kosten zu erhöhen, bedarf es einer qualifizierten Entwurfsplanung und einer darauf basierenden Kostenberechnung.

Die so berechneten Baukosten dienen gleichzeitig als vergaberechtlicher Schätzwert.<sup>11</sup> Deshalb sollten die nach AKVS berechneten Kosten zum Zeitpunkt der Ausschreibung einer Maßnahme aktuell sein. Je größer der Zeitraum zwischen letzter Kostenberechnung und Vergabe ist, desto größer ist - allein aufgrund der üblichen Kostensteigerung - die Differenz zwischen Kostenberechnung und Auftragswert. Ein fehlerhafter Schätzwert kann zur Wahl der falschen Verfahrensart führen.

Bei 44 % der geprüften Maßnahmen betrug der zeitliche Abstand zwischen dem Submissionstermin<sup>12</sup> und der letzten Fortschreibung der Kostenberechnung nach AKVS über zwei Jahre, bei 22 % sogar mehr als vier Jahre.

Unabhängig von ggf. zusätzlich vorgenommenen Planungsänderungen ist wegen der mitunter sehr dynamischen Baupreisentwicklung eine kurzfristige Kostenüberprüfung anhand des Baupreisindex vorzunehmen.

Der LBM hat erklärt, diese Anmerkung des Rechnungshofs werde zukünftig konsequenter berücksichtigt.

---

<sup>8</sup> Empfohlen wird eine Entwurfsplanung gemäß den Richtlinien zum Planungsprozess und für die einheitliche Gestaltung von Entwurfsunterlagen im Straßenbau (RE-Entwurfsplanung) nach Leistungsphase 3 der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure.

<sup>9</sup> Anweisung zur Kostenermittlung und zur Veranschlagung von Straßenbaumaßnahmen; beim LBM zur Anwendung eingeführt.

<sup>10</sup> Oberlandesgericht (OLG) Hamm, Beschluss vom 15. März 2018 - 21 U 22/17, - juris -.

<sup>11</sup> § 3 Vergabeverordnung.

<sup>12</sup> Termin, an dem die Angebote geöffnet werden.

### 2.3.2 Leistungspositionen

Fehlerhafte Leistungsverzeichnisse bergen die Gefahr, dass der Zuschlag nicht auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt wird.<sup>13</sup> Zudem gefährden Nachträge die Kostensicherheit. Vor Ausschreibung der Baumaßnahmen sind deshalb alle preisbildenden Umstände abschließend zu ermitteln und im Leistungsverzeichnis aufzuführen.<sup>14</sup> Nicht benötigte Leistungen sind nicht aufzunehmen. Bei ordnungsgemäßer Aufstellung der Leistungsverzeichnisse sollten die Auftragssummen nicht mehr als 10 % von den abgerechneten Baukosten abweichen.<sup>15</sup>

Bei der Hälfte der geprüften Maßnahmen kam es zu Abweichungen von deutlich über 10 %: Ein Fünftel der Maßnahmen wurde mehr als 20 % (max. 41 %) teurer. Dabei zeigte sich, dass bei den geprüften Vergaben im Mittel 29 % der Positionen aus den Leistungsverzeichnissen nicht ausgeführt und abgerechnet wurden (sogenannte Nullpositionen). Andererseits waren teilweise Nachträge erforderlich. Massenmehrungen und entfallene Leistungen führten ex post betrachtet bei vier der zehn geprüften Baumaßnahmen zu einer Änderung der Biiterrangfolge.

Häufig waren die Defizite in den Leistungsverzeichnissen auf eine ungenaue Grundlagenermittlung und/oder eine nicht ausgereifte Planung zurückzuführen. Zwar führte der LBM Trier für die örtliche Bauüberwachung Kontrolllisten (OZ-Kontrolllisten)<sup>16</sup>, mit denen laufend Soll-Ist-Vergleiche<sup>17</sup> der ausgeschriebenen und ausgeführten Mengen erstellt werden. Die Listenführung war jedoch uneinheitlich und teilweise unvollständig.

Für die Erstellung künftiger Leistungsverzeichnisse kann eine Ausweisung auch der nicht ausgeführten Leistungen in den OZ-Kontrolllisten und deren systematische Auswertung hilfreich sein.

Der Rechnungshof hat gefordert, die Gründe für Abweichungen der abgerechneten Baukosten von der Auftragssumme und für Nachträge zu evaluieren. Systemische Fehler in den Vergabeunterlagen sollten herausgearbeitet werden, um Kostenabweichungen zu minimieren und die Qualität der Leistungsverzeichnisse zu verbessern.

Der LBM hat erklärt, durch regelmäßige Erfahrungsaustausche werde stetig versucht, wiederkehrende, sich vertraglich auswirkende Erkenntnisse aus systematischen Fehlern in den Vergabeunterlagen der Planer und Ausschreiber rückzukoppeln. Die Anmerkungen des Rechnungshofs hinsichtlich der OZ-Kontrolllisten würden zukünftig berücksichtigt und in den Erfahrungsaustauschen der Bauüberwachung behandelt.

### 2.4 Bauzeiten und -termine nicht eingehalten

Die vereinbarten Bauzeiten sind einzuhalten.<sup>18</sup> Die Länge der Bauzeit ist für den LBM beispielsweise für die Planung und Einrichtung von Umleitungsstrecken und die Planung anschließender Baumaßnahmen maßgeblich. Lange Bauzeiten binden

---

<sup>13</sup> § 16d Abs. 1 Nr. 4 Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen (VOB/A).

<sup>14</sup> § 7 Abs. 1 Nr. 2 VOB/A.

<sup>15</sup> OLG Hamm, Beschluss vom 17. September 2020 - I-17 U 75/19, - juris -.

<sup>16</sup> Ordnungszahlen (OZ) werden verwendet, um die einzelnen Teilleistungen innerhalb eines Leistungsverzeichnisses zu identifizieren.

<sup>17</sup> Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau (HVA B-StB), Ausgabe April 2016, Teil 3 Nr. 42 und 43.

<sup>18</sup> § 5 Abs. 1 und 2 Allgemeine Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen (VOB/B).

Personal. Für den Auftragnehmer sind sie Teil der Kalkulationsgrundlage, der Personal- und Auftragsplanung.

Nur bei fünf der 24 geprüften Maßnahmen wurde die Bauzeit eingehalten. Bei der Hälfte der Maßnahmen mit Bauzeitüberschreitungen betragen die Überschreitungen mehr als ein Vierteljahr. Der Fertigstellungstermin wurde unter Berücksichtigung der überwiegend verspätet begonnenen Maßnahmen im Durchschnitt um 162 Werktage überschritten.

Der LBM Trier hat den vertragsgemäßen Baubeginn und das vertragsgemäße Bauende zu überwachen. Bei einem nicht von ihm zu verantwortenden verspäteten Baubeginn oder Bauende hat er die in der VOB/B vorgesehenen Rechtsfolgen, insbesondere mögliche Schadensersatzansprüche,<sup>19</sup> zu prüfen.

Der LBM hat erklärt, er werde die Anmerkungen des Rechnungshofs hinsichtlich der Überwachung des vertragsgemäßen Baubeginns möglichst berücksichtigen. In der Regel wirke er darauf hin, dass die vertraglichen Bauzeitvorgaben bestmöglich eingehalten werden.

Er hat darauf hingewiesen, dass die VOB keine praktikablen Zwangsmittel zur Verfügung stelle, die ihn in die Lage versetzten, gerichtsfest durchzugreifen. Er werde zukünftig ständig die Bauzeit im Blick haben und ggf. frühzeitig schriftlich auf § 5 Abs. 3 VOB/B<sup>20</sup> hinweisen.

## **2.5 Vorlage und Prüfung von Schlussrechnungen erheblich verspätet**

Die Auftragnehmer haben die Schlussrechnung fristgerecht einzureichen. Wenn nichts anderes vereinbart ist, bemisst sich die Frist nach der Länge der vertraglichen Ausführungsfrist und beginnt mit der Fertigstellung.<sup>21</sup> Der LBM Trier hat die auftragnehmerseitig gestellten Rechnungen zügig zu prüfen. Der Anspruch auf die Schlusszahlung wird alsbald nach Prüfung und Feststellung der Schlussrechnung fällig, spätestens innerhalb von 30 Tagen nach Zugang. Die Frist verlängert sich in begründeten Ausnahmefällen und ausdrücklicher Vereinbarung auf höchstens 60 Tage.<sup>22</sup>

Im geprüften Zeitraum wurden 13 % der Schlussrechnungen fristgerecht vorgelegt, mit bis zu einem Jahr Verspätung weitere 46 %. Die Vorlage war bei 13 % zwischen einem und zwei Jahren zu spät, bei 29 % erfolgte die Vorlage erst nach mehr als zwei Jahren. In keinem der geprüften Fälle erhielten die Auftragnehmer innerhalb des vertraglich festgelegten Zeitraums vom LBM Trier die Schlusszahlung. In fast einem Viertel der geprüften Fälle dauerte es mehr als drei Jahre ab Fertigstellung der Maßnahme bis zur endgültigen Abrechnung durch den LBM Trier.

Einwendungen gegen die Prüfbarkeit der Schlussrechnung können nach Ablauf der jeweiligen Frist nicht mehr geltend gemacht werden.<sup>23</sup> Fachliche Fragen können nach so langer Zeit oft nicht mehr geklärt werden. Damit sinkt die Qualität der Nachtrags- und Rechnungsprüfung und die Gefahr für Überzahlungen steigt.

Darüber hinaus gerät der LBM spätestens 60 Tage nach Zugang der Rechnung in Verzug, ohne dass es hierfür noch einer Nachfristsetzung durch die Auftragnehmer

---

<sup>19</sup> § 6 Abs. 6 VOB/B.

<sup>20</sup> § 5 Abs. 3 VOB/B: „Wenn Arbeitskräfte, Geräte, Gerüste, Stoffe oder Bauteile so unzureichend sind, dass die Ausführungsfristen offenbar nicht eingehalten werden können, muss der Auftragnehmer auf Verlangen unverzüglich Abhilfe schaffen.“

<sup>21</sup> § 14 Abs. 3 VOB/B.

<sup>22</sup> § 16 Abs. 3 Nr. 1 VOB/B.

<sup>23</sup> § 16 Abs. 3 Nr. 1 Satz 3 VOB/B.

bedarf.<sup>24</sup> Den Auftragnehmern steht danach ein Anspruch mindestens in Höhe der gesetzlichen Verzugszinsen zu.<sup>25</sup> Aufgrund der Höhe der Auftragssummen besteht hier ein erhebliches finanzielles Risiko für das Land.<sup>26</sup> Unabhängig davon führen solch lange Bearbeitungszeiten zu unwirtschaftlichem Personaleinsatz beim LBM.

Deshalb ist die fristgerechte Prüfung und Abrechnung von Schlussrechnungen sicherzustellen.

Der LBM hat erklärt, dass z. B. Personalmangel im technischen Bereich auf Auftraggeber- und Auftragnehmerseite real zu Zeitverschiebungen bei der Abwicklung führe. Durch die Komplexität der Maßnahmen würden Firmen oftmals erstmalig beim Aufstellen der Schlussrechnung neue Nachtragsforderungen geltend machen. Die Prüfung des LBM könne deshalb oftmals nicht fristgerecht umgesetzt werden. Bereits heute werde die Nichtprüfbarkeit nach Schlussrechnungs-Eingang dokumentiert. Das unbestrittene Restguthaben werde als Abschlagszahlung, möglichst nach vorausgehender Zwischenprüfung, ausgezahlt, um wirtschaftliche Nachteile zu minimieren.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass Nachtragsforderungen grundsätzlich vor Ausführung und nicht erst bei Aufstellung der Schlussrechnung durch den Auftragnehmer anzuzeigen sind<sup>27</sup> und ggf. einer vorherigen zusätzlichen Vereinbarung<sup>28</sup> bedürfen.

### **3 Folgerungen**

#### **3.1** Zu der nachstehenden Forderung wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert, das Projektsteuerungssystem MaViS<sup>29</sup> so schnell wie möglich umzusetzen und über den Stand der Einführung des Programms zu berichten.

#### **3.2** Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Genauigkeit der Kostenermittlung durch dem jeweiligen Projektstatus entsprechende detaillierte Planungen bei
  - der Aufstellung des Bauprogramms für den Landeshaushalt,
  - der endgültigen Entwurfsplanung,
  - der letztmaligen Kostenberechnung vor der Ausschreibung einer Baumaßnahmezu optimieren,
- b) die Genauigkeit der Leistungsverzeichnisse zu verbessern,
- c) die Einhaltung der Bauzeiten und Bautermine sicherzustellen,
- d) die fristgerechte Prüfung und Abrechnung von Schlussrechnungen zu gewährleisten.

---

<sup>24</sup> § 16 Abs. 5 Nr. 3 VOB/B.

<sup>25</sup> § 288 Abs. 2 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB).

<sup>26</sup> Aktuell beläuft sich der Verzugszinssatz bei Rechtsgeschäften, an denen kein Verbraucher beteiligt ist, auf 12,12 % (§§ 288 Abs. 2, 247 BGB, Bundesanzeiger vom 28. Juni 2023).

<sup>27</sup> § 2 Abs. 6 Nr. 1 und Abs. 8 Nr. 2 VOB/B.

<sup>28</sup> § 2 Abs. 5 VOB/B.

<sup>29</sup> Siehe Fußnote 1, dort Tz. 2.1.