



# Leitfaden

Innovative Beschaffungsformen von kommunalen Straßenbauleistungen

1. Auflage 2015

Leitfaden

## **Innovative Beschaffungsformen von kommunalen Straßenbauleistungen**

Einbindung privatwirtschaftlichen Knowhows mittelständischer Unternehmen zur Sicherung der Straßeninfrastruktur in Niedersachsen

# Inhalt

1	Einleitung	1
2	Wesentliche ingenieurtechnische Grundlagen	3
2.1	Aufbau einer Straße	3
2.2	Typische Schadensbilder	5
2.3	Planerische Grundlagen und Bestandsaufnahme	6
2.4	Maßnahmen der wertsichernden Instandsetzung	7
3	Wesentliche rechtliche Grundlagen	11
3.1	Planungsrecht	11
3.2	Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	12
3.3	Vergabeverfahren	17
3.4	Vertragsstrukturen	21
3.5	Kooperationen	24
4	Öffentlich-rechtliche und finanzierungstechnische Aspekte	26
4.1	Kommunaler Finanzierungsrahmen	26
4.2	Kommunale Schuldenbremse	29
4.3	Mögliche (neue) Finanzierungsquellen der Kommunen in Niedersachsen	31

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Straßennetzlänge in Deutschland	1
Abbildung 2:	Straßenquerschnitt außerorts	3
Abbildung 3:	Beispielhafter Schichtenaufbau einer Asphalt und Pflasterstraße nach RSTO 12	4
Abbildung 4:	Schäden durch Eislinsen	4
Abbildung 5:	Schadstellen im Streckenbereich als Indiz für mangelnde Tragfähigkeit	5
Abbildung 6:	Fehlerhafter Pflasterverbund infolge von Absenkungen	5
Abbildung 7:	Ansammlung von provisorischen Schlaglochflickungen	6
Abbildung 8:	Fehlerhafter Pflasterverbund	6
Abbildung 9:	Einordnung und Definition der Erhaltungsbegriffe	8
Abbildung 10:	Phasen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	13
Abbildung 11:	Übersicht europaweites/nationales Vergabeverfahren	17
Abbildung 12:	Übersicht über die Vergabeverfahren	18
Abbildung 13:	Überblick über mögliche Vertragsformen	21
Abbildung 14:	Übersicht Funktionsbauvertrag	22
Abbildung 15:	Struktur Funktionsbauvertrag	23

# 1 Einleitung

In jedem Frühjahr wiederholt sich auf unseren Straßen das gleiche Bild: Straßenbauverwaltung und Kommunen bemühen sich verzweifelt, der vielen neuen Schlaglöcher Herr zu werden. Aufgrund dieses zunehmenden Substanzverzehr ist die Mobilität in Deutschland ernsthaft gefährdet. Durch nicht durchgeführte, jedoch zwingend erforderliche planmäßige Erhaltungsmaßnahmen entsteht jährlich ein volkswirtschaftlicher Werteverlust unserer Verkehrsinfrastruktur in Milliardenhöhe: Im Bericht der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ vom Dezember 2012 (Daehre-Kommission) wurde für die Straßeninstandhaltung ein Defizit von mindestens 4,7 Mrd. EURO pro Jahr ermittelt, davon 3,4 Mrd. allein für Gemeinde-, Kreis- und Landesstraßen.<sup>1</sup>

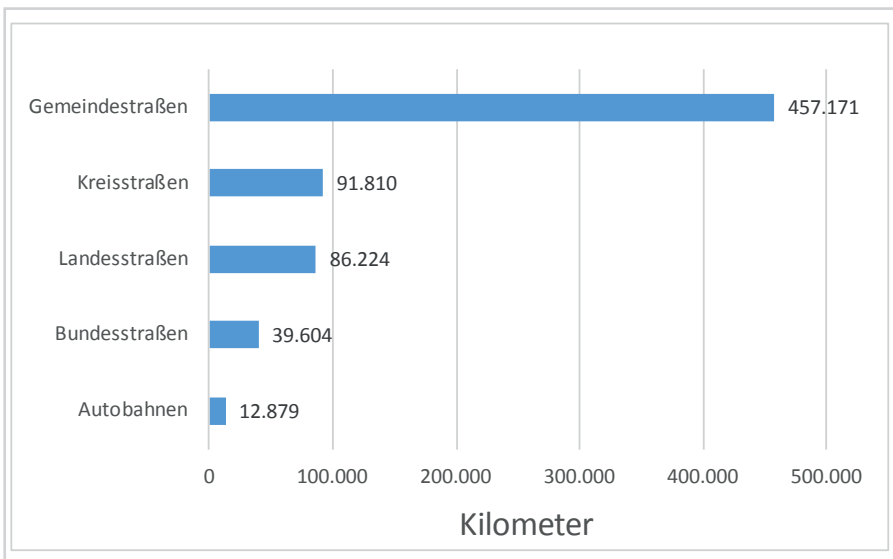


Abbildung 1: Straßennetzlänge in Deutschland

Quelle: In Anlehnung an Otto Elsner Verlagsgesellschaft: Der Elsner-Handbuch für Straßen- und Verkehrswesen; Planung Bau Erhaltung Verkehr Betrieb, Dieburg, 2014, S. 117.

<sup>1</sup> Vgl. Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (2012), S. 37.

Aufgrund fehlender Haushaltsmittel werden kommunale Straßen oft nur noch provisorisch repariert. Dies führt auf Dauer zu höheren finanziellen Belastungen als bei zielgerichteten, nachhaltigen und bedarfsgerechten Instandhaltungs- bzw. Erneuerungsmaßnahmen. Für die Durchführung systematischer Maßnahmen sind ausreichende Informationen zum Bestand und zum Zustand der Straßen erforderlich. Es bedarf einer fundierten Bestandsaufnahme, die in regelmäßigen Zeiträumen wiederholt werden muss, um so den Bedarf objektiv belegen zu können.

Es existieren innovative Vertragsmodelle, die es ermöglichen, private Firmen in den Instandhaltungsprozess systematisch einzubinden. Durch die Einbeziehung des Sachverständigen von regional ansässigen Unternehmen können notwendige Maßnahmen bei Verschlinkung des Verwaltungsablaufes durch ein effizientes Erhaltungsmanagement wirtschaftlicher umgesetzt werden.

Durch eine langfristige Vertragsbindung und eine umfassende Kostenbetrachtung werden Varianten attraktiv, die bei einer konventionellen Realisierung von Straßenbauprojekten nicht in Frage kämen. Über den gesamten Lebenszyklus werden funktionale Anforderungen an die Befahrbarkeit der Straße durch Zustands- und Schadensmerkmale definiert und kontrolliert. Hierdurch werden für den Auftraggeber sowohl das Bau- als auch das Erhaltungsrisiko minimiert, da der Auftragnehmer bereits in der Bauphase die Grundlage schafft, den späteren Erhaltungsaufwand unter Einhaltung der Anforderungen zu optimieren.

Der vorliegende Leitfaden vermittelt innovative Lösungsmöglichkeiten zur technischen, vertraglichen und wirtschaftlichen Optimierung von kommunalen Straßeninstandhaltungsmaßnahmen. Nur durch grundlegende Straßenerneuerungen statt kurzfristiger „Flickschusterei“ wird eine optimale Verwendung der vorhandenen knappen finanziellen Mittel erreicht. Ergänzend werden Möglichkeiten vorgestellt, zusätzliche Finanzierungsquellen zu erschließen, um so die enorme Finanzierungslücke in der gemeindlichen Straßeninstandhaltung zu verringern.

## 2 Wesentliche ingenieurtechnische Grundlagen

Die wesentlichen Ursachen für die wiederkehrenden Straßenschäden sind in den meisten Fällen eine mangelnde Tragfähigkeit der Straßenkonstruktion oder eine unzureichende Entwässerung. Bestehende kommunale Straßen weisen aufgrund der unterschiedlichen Historie keinen einheitlichen Aufbau auf. Die Kenntnis des Straßenaufbaus ist notwendig, um Schadensbilder rechtzeitig zu identifizieren und effizient zu beseitigen.

### 2.1 Aufbau einer Straße

Der grundlegende Aufbau einer Straße ist, unabhängig vom Straßentyp, von der primären Struktur immer gleich. Eine einfache zweispurige Straße wird auf den Unterbau bzw. Untergrund aufgesetzt. Der Straßenkörper oder Oberbau besteht aus einer Deckschicht, mindestens einer Tragschicht sowie aus einer Frostschutzschicht. Je nach Belastungsklasse kann der Einbau einer Binderschicht zwischen Deck- und Tragschicht erforderlich sein.

Die Deckschicht dient dem Schutz des Straßenkörpers vor Abrieb und Witterungseinflüssen und kann aus Asphalt, Beton, Pflaster oder Platten bestehen. Im kommunalen Straßenbau finden vorwiegend Asphalt und Pflaster Anwendung.

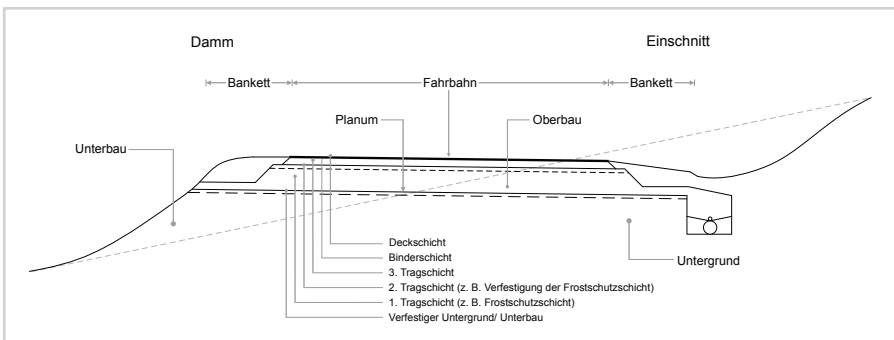


Abbildung 2: Straßenquerschnitt außerorts

Quelle: In Anlehnung an Richtlinie für die Standardisierung des Oberbaus von Verkehrsflächen (RStO 12), FGSV, Köln 2012.

Die Binderschicht überträgt die Kräfte aus der Deckschicht in die oberste Tragschicht und ermöglicht einen profilgenaueren Einbau der Deckschicht. Mithilfe der Tragschichten werden die Lasten gleichmäßig in den Untergrund verteilt und damit die Belastbarkeit der Straße erhöht. Hinsichtlich der Tragschichten wird unterschieden, ob es sich um eine unbefestigte Tragschicht, bestehend aus Kies oder Schotter, oder um eine befestigte Tragschicht, hergestellt als Asphalt- oder hydraulisch gebundene Tragschicht (HGT), handelt.

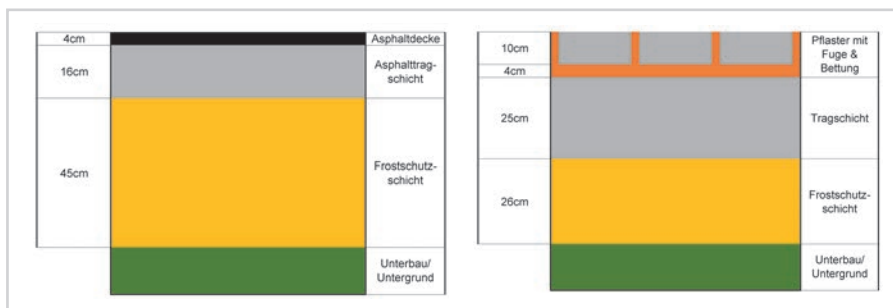


Abbildung 3: Beispielhafter Schichtenaufbau einer Asphalt- und Pflasterstraße nach RSTO 12

Um Schäden durch Wasser und Frost zu verhindern, befindet sich unter den Tragschichten eine Frostschutzschicht aus wasserdurchlässigem ungebundenem Kies oder Schotter bis zur maximalen Frosttiefe der Region. Eindringendes Wasser wird abgeleitet und Hebungen der Straße durch Frost werden dadurch verhindert.

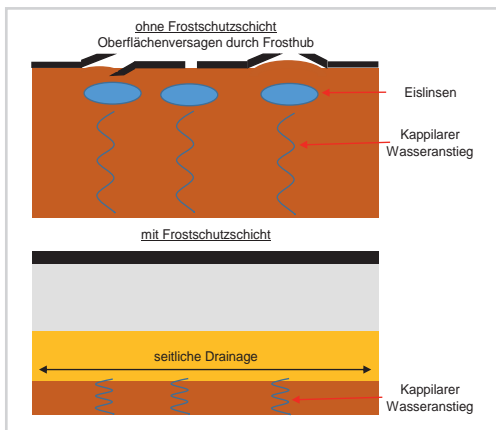


Abbildung 4: Schäden durch Eislinnen

Die Dicke der einzelnen Schichten bei bestehenden Straßen variiert aufgrund der verschiedenen Belastungsklassen sowie der unterschiedlichen Frosteinwirkungszonen in Deutschland. Kenntnisse über den Schichtenaufbau der einzelnen Straßen sind in vielen Kommunen nicht vorhanden.

## 2.2 Typische Schadensbilder

Dadurch, dass die Schichten einer Straße nur eine begrenzte Lebensdauer aufweisen, können nach Jahrzehnten der Benutzung Schäden an der Oberfläche auftreten. Die gängigsten Beschädigungen bzw. Schadstellen am Straßenkörper sind:<sup>2</sup>

- Risshäufungen
- Längsunebenheiten
- Spurrinnen
- Bindemittelanreicherung
- Polierte Kornoberfläche
- Netzrisse
- Ausmagerungen
- Flickstellen
- Kornausbrüche
- Absenkungen und
- offene Fugen (Pflasterdecken)



Abbildung 5: Schadstellen im Streckenbereich als Indiz für mangelnde Tragfähigkeit



Abbildung 6: Fehlerhafter Pflasterverbund infolge von Absenkungen

Quelle: Reparatur von Pflasterdecken unter <http://pflasterdecken-gutachter.de/fugensanierung.pdf>

<sup>2</sup> Quelle: FSGV: RSTO 12, ZTV BEA-StB 09, S. 38.



In vielen Fällen sind die Schadstellen auf Funktionsbeeinträchtigungen der unteren Schichten zurückzuführen. Zur Behebung der besagten Schäden werden überwiegend kurzfristige Reparaturen eingeleitet, um eine Befahrbarkeit der Straße schnellstmöglich wieder zu ermöglichen. Ein leider immer wieder praktiziertes unwirtschaftliches Verfahren, das im Gegensatz zu einer zielgerichteten Instandsetzungs- bzw. Erneuerungsmaßnahme keine dauerhafte Lösung darstellt. Permanentes Schlaglochflicken ist keine geeignete Aktion, um den Werteverlust aufzuhalten, da punktuelles Flicken nicht die unmittelbaren Ursachen der Schadensbildung beseitigt. Teilweise erhöhen diese Maßnahmen sogar die Unebenheit der Straße und wirken sich damit negativ auf die Nutzung aus.

Nur über projektbezogene und zielgerichtete Erhaltungsmaßnahmen wird eine Verbesserung der Straßensubstanz erreicht.



Abbildung 7: Ansammlung von provisorischen Schlaglochflickungen



Abbildung 8: Fehlerhafter Pflasterverbund

## 2.3 Planerische Grundlagen und Bestandsaufnahme

### Planerische Grundlagen

Im Rahmen der Vergabeverfahren unter Einbeziehung privatwirtschaftlichen Knowhows ist es üblich, dass der öffentliche Auftraggeber (AG) zunächst eine Referenzplanung (vertiefende Planunterlagen, die bereits Aussagen zum Aufbau, zur Gestaltung o. ä. enthalten) erstellt, die der Unternehmer als Grundlage für innovative Alternativen oder Vorschläge, unter Einhaltung der Bedingungen aus dem Planfeststellungsbeschluss, für seine weitere Planung nutzen kann.

Bei bereits vorhandenen Straßenverkehrsanlagen ergänzt eine entsprechende Bestandsanalyse und Bestandsdokumentation die für die Planung relevanten Angaben zur weiteren planerischen Umsetzung.

### **Bestandsaufnahme**

Zur Bewertung einer unabhängigen, begründbaren, transparenten und objektiv nachvollziehbaren Erhaltungsplanung sind ausreichende Informationen zum Bestand und zum Zustand der Fahrbahnbefestigungen im jeweiligen Straßennetz erforderlich. Die Straßenzustandsinformationen müssen daher in zyklischen Zeiträumen wiederholt erhoben, erfasst, gespeichert und bewertet werden, um die Zustandsänderung ableiten und darstellen zu können.

Die Zustandserfassung kann hierbei visuell oder messtechnisch mit Messfahrzeugen durchgeführt werden. In Kommunen werden bislang vorwiegend visuelle Zustandserfassungen realisiert. Die gewonnenen Zustandsdaten werden zu Gebrauchs- bzw. Substanzwerten verdichtet und in einem Gesamtwert abgebildet.

## **2.4 Maßnahmen der wertsichernden Instandsetzung**

Sind der Bestand der Straßen und deren Zustände erfasst, können systematische Erhaltungsmaßnahmen geplant werden. In Abbildung 9 sind die Begriffe der Erhaltung sowie Um- und Ausbau, Erweiterung und Neubau näher definiert.

Einzelne kleinflächige Maßnahmen werden in Summe teurer als eine großflächige Maßnahme. Ein Kostenvergleich über den gesamten Lebenszyklus einer Straße oder Ingenieurbauwerk, wie z. B. einer Brücke würde transparent zeigen, dass eine zielgerichtete Erhaltungspolitik in jedem Falle wirtschaftlicher ist als eine permanent betriebene Flickschusterei. Nur in der Gesamtbetrachtung bzw. Gesamteinschätzung von Baukosten und möglichen Erhaltungskosten kann eine Aussage zu einer nachhaltigen und wirtschaftlichen Umsetzung von Straßenbaumaßnahmen getroffen werden.

Mithilfe eines zielgerichteten Erhaltungsmanagements für die Straßenkonstruktionen (PMS: Pavement Management System) und für die Ingenieur-

<b>Erhaltung</b>	Betriebliche Erhaltung	Kontrolle (Zustandskontrolle)
		Wartung (Betriebliche Unterhaltung)
	<b>Bauliche Erhaltung</b>	<b>Instandhaltung</b> (Bauliche Unterhaltung)
		<b>Instandsetzung</b>
<b>Erneuerung</b>		
<b>Um- und Ausbau</b> (über bauliche Erhaltung hinausgehende Veränderungen, keine Kapazitätserweiterung)		
<b>Erweiterung</b> (Erhöhung der Kapazität vorhandener Straßen)		
<b>Neubau</b> (erstmalige Herstellung einer Straße)		
<b>Bauliche Erhaltung</b>	<b>Instandhaltung</b> (Bauliche Unterhaltung) (örtlich-punktueller oder kleinflächiger Maßnahmen, z.B. Vergießen von Rissen und kleinflächiger Flickarbeiten)	
	<b>Instandsetzung</b> (großflächiger Maßnahmen)	<b>I 1</b> – auf der Asphaltdeckschicht (z. B. Oberflächenbehandlung)
		<b>I 2</b> – an der Asphaltdeckschicht (z. B. Rückformen, Ersatz der Deckschicht)
	<b>Erneuerung</b> (großflächiger Maßnahmen)	<b>E 1</b> – an der Asphaltdeck- und Binde- schicht (z. B. Tiefereinbau)
		<b>E 2</b> – an Tragschichten/am Oberbau (z. B. Verstärkung, Tiefereinbau)

Abbildung 9: Einordnung und Definition der Erhaltungsbegriffe

Quelle: Technische Grundlagen für die Anwendung von ÖPP im Straßenwesen; Bundesverband PPP; Hamburg; 2011

bauwerke (BMS: Bauwerks-Management-System) lässt sich eine den funktionalen Anforderungen und den vorhandenen finanziellen Mitteln entsprechende optimierte Erhaltungsstrategie umsetzen.

Planungsleistungen, aber auch PMS- und BMS-Leistungen werden durch Ingenieurbüros realisiert. Innerhalb der Straßenbauverwaltung erfolgt nur noch eine das Projekt begleitende hoheitliche Steuerung, Kontrolle und Prüfung. PMS- und BMS-Leistungen beinhalten entsprechende Erfassungen und Bewertungen des Zustandes, Festlegungen von Erhaltungsmaßnahmen unter Berücksichtigung verfügbarer finanzieller Mittel und auch deren Dokumentation.

Die systematische Überprüfung der Straße auf Schäden und die entsprechenden Maßnahmen müssen über einen längeren Zeitraum sichergestellt

werden, um wirtschaftlich handeln zu können. Dies kann insbesondere durch die Einbeziehung eines privaten Partners erfolgen. In solch einer Partnerschaft entlässt man den Auftragnehmer nach der Gewährleistungszeit nicht aus der qualitativen und finanziellen Verantwortung. So wird das Bau- und Erhaltungsrisiko minimiert, da der Auftragnehmer schon in der Bauphase bestrebt ist, den Erhaltungsaufwand, unter Einhaltung der vereinbarten funktionalen Anforderungen, so gering wie nur möglich zu halten.

Die entsprechende Bindung eines privaten Partners an das Projekt über einen längeren Zeitraum kann weitere Vorteile bringen. Durch die längere Projektdauer werden Ausführungsvarianten wirtschaftlich, die bei einer konventionellen Realisierung von Straßenbauprojekten nicht in Frage gekommen wären.

### Infobox: Beispiel für technische Innovationen (Gussasphalt)

<b>ÖPP-Projekt Funktionsbauvertrag B189 Ortsumgehung Kuhbier, Brandenburg</b>	
Auftraggeber	Bund, vertreten durch das Land Brandenburg, dieses vertreten durch den Landesbetrieb
Auftragnehmer	JOHANN BUNTE Bauunternehmung GmbH & Co. KG, Papenburg
Projektumfang	Finanzierung, Planung, Neubau, grundhafte Erneuerung, bauliche Erhaltung, Betrieb (teilweise)
Straßenkategorie	Bundesstraße mit Brückenbauwerken
Länge	3,618 km
Vertragsmodell	Funktionsbauvertrag
Finanzierungsmodell	Zwischenfinanzierung für Bau, Erhaltung und Betrieb, Pauschal-festpreis mit Abnahme: Forfaitierung mit Einredeverzicht
Investitionsvolumen	10,6 Mio. Euro
Bauzeit	1 Jahr (2013)
Erhaltungszeitraum	29 Jahre
Der Bau der Ortsumfahrung Kuhbier wurde innerhalb eines Jahres realisiert. Aufgrund des vertraglichen Erhaltungszeitraumes von 29 Jahren des Funktionsbauvertrages wurde die Deckschicht der Straße in Gussasphalt realisiert. Dieser ist widerstandsfähiger gegenüber Belastungen und weist eine höhere Lebensdauer als konventioneller Asphalt auf. Da die Deckschicht im Vertragszeitraum nicht erneuert werden muss, entstehen im Laufe des Vertragszeitraumes weniger Aufwendungen für die Erhaltung.	

## Infobox: Beispiel für kurze Bauzeit und Recycling des Straßenkörpers

<b>ÖPP-Projekt L192 Grundhafte Erneuerung und bauliche Erhaltung (Süderlügum – Ellund), Schleswig-Holstein</b>	
Auftraggeber	Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein
Auftragnehmer	JOHANN BUNTE Bauunternehmung GmbH & Co. KG, Papenburg
Projektumfang	Planung, grundhafte Erneuerung, bauliche Erhaltung, Finanzierung
Straßenkategorie	Landesstraße
Länge	29,677 km
Vertragsmodell	Projektvertrag
Finanzierungsmodell	Forfaitierung mit Einredeverzicht
Investitionsvolumen	10,8 Mio. Euro
Bauzeit	1 Jahr (2010)
Erhaltungszeitraum	28 Jahre
<p>Das Bauvorhaben L192 wurde ganzheitlich durch eine einzelne Firma umgesetzt und ausgeführt. Durch diesen konzentrierten Einsatz und durch ein innovatives Verfahren zum Recycling des alten Straßenkörpers konnten die knapp 30 km Landesstraße innerhalb von nur einem Jahr realisiert werden.</p>	

## 3 Wesentliche rechtliche Grundlagen

Im Zuge einer Bestandsanalyse der kommunalen Straßeninfrastruktur, einer Referenzplanung und der Untersuchung von sinnvollen und innovativen Lösungen zur wertsichernden Instandhaltung der kommunalen Straßen, sind bei der geplanten Umsetzung dieser Lösungsansätze die nachstehenden rechtlichen Grundlagen zu berücksichtigen.

### 3.1 Planungsrecht

Im Vorfeld von beabsichtigten baulichen Maßnahmen in der kommunalen Straßeninfrastruktur hat der zuständige Träger der Straßenbaulast zu prüfen, ob die beabsichtigten baulichen Maßnahmen an den Straßen und/oder den Ingenieurbauwerken im Rahmen des bereits vorliegenden öffentlichen Planungsrechtes durchgeführt werden können oder neues Planungsrecht geschaffen werden muss.

Der Bau oder die (wesentliche) Änderung von Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen ist nur dann statthaft, wenn zuvor eine Planfeststellung erfolgt ist (§ 38 Abs. 1 Niedersächsisches Straßengesetz, NStrG). Im gemeindlichen Bereich kommt auch ein sog. planfeststellungsersetzender Bebauungsplan im Sinne von § 9 Baugesetzbuch (BauGB) in Betracht. Anders als im Planfeststellungsverfahren, wo in der Regel eine übergeordnete Behörde Planfeststellungsbehörde ist, stellt beim planfeststellungsersetzenden Bebauungsplan die Kommune in eigener Verantwortung im Rahmen ihrer kommunalen Planungshoheit den Plan auf. Der Unterschied zwischen den Instrumenten sind die Regelungsmöglichkeiten, die beim Planfeststellungsverfahren weitgehender sind. Ein Vorteil des Planfeststellungsbeschlusses ist insbesondere die enteignungsrechtliche Vorwirkung, die bei Bebauungsplänen nicht gegeben ist. Neben dem Planfeststellungsbeschluss sieht das Fachplanungsrecht auch eine Plangenehmigung vor, wenn Rechte Dritter nicht oder nur unwesentlich durch die beabsichtigte Maßnahme beeinträchtigt werden (§ 74 Abs. 6 Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG). Schlussendlich kann auch eine Planfeststellung oder Plangenehmigung im Einzelfall entfallen, wenn die Maßnahme nur unwesentliche

Bedeutung in Bezug auf Änderungen hat. Hierzu bedarf es üblicherweise einer Freistellungsentscheidung der zuständigen Behörde.

In Abhängigkeit von Art und Umfang der geplanten baulichen Maßnahmen an der Straßeninfrastruktur entscheidet der Träger der Straßenbaulast, ob neues Planungsrecht geschaffen werden muss oder die Maßnahme im Rahmen des bereits existierenden öffentlichen Planungsrechtes abgewickelt werden kann. Maßgeblich dürfte hier – vorbehaltlich einer Einzelfallprüfung – sein, ob es sich um eine reine Erhaltungsmaßnahme oder um eine Umbau-, Erweiterungs- oder Neubaumaßnahme handelt.

Bauliche Maßnahmen im Zusammenhang mit der baulichen Erhaltung, d. h. der Instandhaltung, Instandsetzung oder aber Erneuerung, bewegen sich typischerweise innerhalb des Rahmens, der durch das öffentliche Planungsrecht festgesetzt wurde. Sofern keine Kapazitätserweiterung mit diesen Maßnahmen verbunden ist, bedarf es in der Regel für Maßnahmen im Zusammenhang mit der baulichen Erhaltung keiner weitergehenden planungsrechtlichen Grundlage. Tangieren die Maßnahmen der baulichen Erhaltung Wasserwege bzw. Schienenwege, sind die sondergesetzlichen Regelungen des Wasser- bzw. Eisenbahnrechtes zu berücksichtigen. Vom öffentlichen Planungsrecht als Grundlage für bauliche Maßnahmen in der Straßeninfrastruktur ist die spätere konkrete Planung im Zusammenhang mit der Umsetzung der Maßnahmen zu trennen. Diese vertiefte Planung, die auf den Rahmenfestsetzungen des öffentlichen Planungsrechts aufsetzt, enthält Aussagen zum Aufbau und der Gestaltung der baulichen Erhaltungsmaßnahme.

## 3.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Um die Vorteile einer privatwirtschaftlichen Realisierung beurteilen zu können, ist ein Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen der konventionellen, losweisen Vergabe und der alternativen Beschaffungsvariante, lebenszyklusübergreifende Vergabe erforderlich. Basierend auf den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist auf Bundesebene in § 7 Absatz 2 der Bundeshaushaltsordnung, in Niedersachsen für Landesvorhaben in § 7 Absatz 2 der Landeshaushaltsordnung und auf kommunaler Ebene in

§ 12 Absatz 1 der Gemeindehaushalts- und Kassenverordnung für größere Investitionsvorhaben eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgeschrieben.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung soll die Gesamtkosten eines in Eigenregie durchgeführten und finanzierten Projektes (konventionelle Beschaffungsvariante) den Lebenszykluskosten eines auf privatwirtschaftlicher Realisierungsbasis durchgeführten Projektes gegenüberstellen. Ein von dem öffentlichen Auftraggeber definierter Output (funktionale Leistungsbeschreibung) ist unter Beachtung der Risikoverteilung mit optimalem Ressourceneinsatz zu realisieren. Diejenige Beschaffungsvariante, welche einen definierten Leistungsstandard mit den geringeren Gesamtkosten ermöglicht, ist die vorteilhaftere und effizientere.

Zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gibt es zahlreiche Leitfäden, die jedoch eine ähnliche Vorgehensweise beschreiben. Die nachfolgenden Ausführungen bilden einen möglichen Beschaffungsprozess für eine alternative Beschaffungsform ab. Dieser lässt sich in vier Phasen unterteilen (vgl. Abbildung 16)

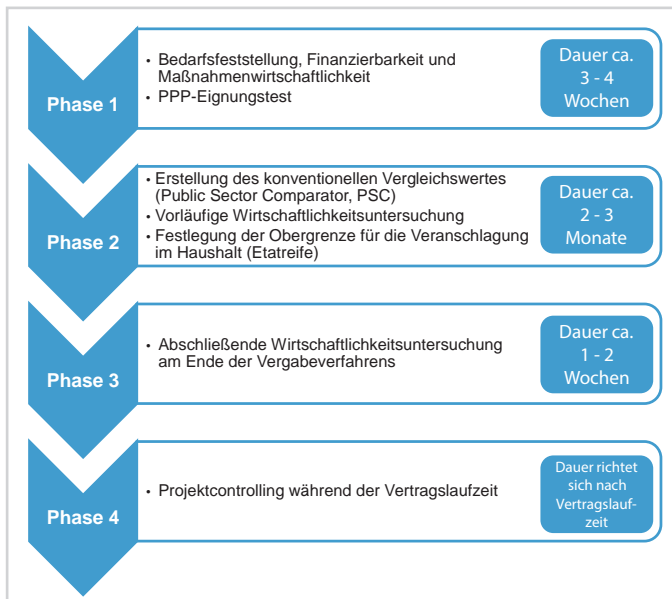


Abbildung 10: Phasen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung



## **Phase 1: Bedarfsfeststellung, Finanzierbarkeit und Maßnahmenwirtschaftlichkeit**

Unabhängig von der Beschaffungsform ist durch die ausschreibende Stelle zunächst zu klären, ob für das geplante Projekt ein tatsächlicher, prioritärer Bedarf besteht und ob dieser finanzierbar und haushaltsrechtlich darstellbar ist (Maßnahmenwirtschaftlichkeit). Im Rahmen des Bundesfernstraßenbaus findet die Bedarfsfeststellung zum Zeitpunkt der Erstellung des Bundesverkehrswegeplans (BVWP) über eine Nutzen-Kosten-Analyse statt. Hierbei werden die Projektwirkungen (positive wie auch negative) so weit wie möglich monetär erfasst und den Investitionskosten gegenübergestellt. Die so bewerteten Projekte werden anschließend dem vordringlichen oder weiteren Bedarf zugeordnet. Auf Landesebene existieren dafür unter Umständen analoge Ausbau-, Landesentwicklungs- und Landesverkehrswegepläne.

## **Phase 2: Vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung**

Bei der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung werden zunächst die wesentlichen Projektparameter festgelegt. Diese umfassen

- die Wahl des Betrachtungszeitraums und des Bezugszeitpunktes,
- die Bestimmung eines geeigneten Diskontierungszinssatzes für die Barwertberechnung sowie
- die Bestimmung geeigneter Indizes für die Wertsicherung wesentlicher Erhaltungs- und ggf. Betriebskostenbestandteile.

Anschließend werden die Kosten der konventionellen Beschaffung geschätzt. Dieser so genannte Public Sector Comparator (PSC) beinhaltet als wesentliche Bestandteile

- die Planungs-, Bau- und Managementkosten,
- die über den Lebenszyklus anfallenden Erhaltungs- und ggf. Betriebskosten,
- die zur Realisierung der Maßnahme notwendigen Finanzmittel und die damit gegebenenfalls verbundenen Finanzierungskosten,

- die mit der jeweiligen Maßnahme verbundenen Risikokosten und
- die mit der Maßnahme verbundenen Transaktions- und Verwaltungskosten.

Die Kostenermittlung und -schätzung sind mit großer Sorgfalt durchzuführen. Zur Ermittlung der Planungs-, Bau- und Managementkosten können AKVS-Daten (Anweisung zur Kostenberechnung für Straßenbaumaßnahmen), HOAI-Kosten (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure) oder entsprechende Kostenkennwerte herangezogen werden.

Für die Ermittlung der Erhaltungskosten sind die jeweiligen anzunehmenden Nutzungszeiträume und -intensität eine wesentliche Grundlage. Entsprechend den Richtlinien für die Planung von Erhaltungsmaßnahmen an Straßenbefestigungen wird dabei als Nutzungszeitraum die Zeit verstanden, bei der z. B. bei Straßenbefestigungen der Schwellenwert überschritten wird. Die Ansätze für die Betriebskosten können aus den Erfahrungswerten der Straßenbauverwaltung abgeleitet werden.

Die Finanzierungskosten können überschlägig unter Abfrage aktueller Finanzierungsbedingungen berechnet werden und die Risikowerte werden in Anlehnung an die diversen Leitfäden im Rahmen eines Risikoworkshop über Eintrittswahrscheinlichkeiten und Schadensausmaß im Analogieschluss zu den Ansätzen aus vergleichbaren Projekten ermittelt und anhand ähnlicher, bereits abgeschlossener Projekte plausibilisiert. Die mit der Maßnahme verbundenen Transaktions- und Verwaltungskosten können ebenfalls auf Basis von Erfahrungswerten abgestimmt werden.

Der anschließende Beschaffungsvariantenvergleich erfolgt in der Form, dass für beide Varianten ein Barwert berechnet wird, bei dem die Zahlungsströme gegenüber gestellt und berechnet werden. Das Ergebnis kann durch eine Sensitivitäts- und Szenarioanalyse ergänzt werden. Auf dieser Grundlage lässt sich eine Vorentscheidung für eine der beiden Beschaffungsvarianten treffen. Als Kostenobergrenze wird in der Regel der PSC gewählt, da die Realisierungsvariante unwirtschaftlich ist, wenn dieser Vergleichswert der konventionellen Realisierung überschritten wird.

### **Phase 3: Abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung**

Sollte die vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einen Vorteil zugunsten der privatwirtschaftlichen Variante begründen, kann bei entsprechender Beschlusslage ein (europaweites) Vergabeverfahren begonnen werden. Im Laufe des Vergabeverfahrens wird sich das Projekt immer mehr konkretisieren. Dies betrifft sowohl die Anforderungen an die baulichen Leistungen als auch an die Erhaltungs- und ggf. Betriebsleistungen. Die konkretisierten Anforderungen werden sich unter Umständen von den im Rahmen der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung getroffenen Annahmen unterscheiden, sodass eine Fortschreibung des PSC, also eine Anpassung an die sich geänderten Anforderungen, unabdingbar ist.

Am Ende des Vergabeverfahrens ist der fortgeschriebene PSC dem letztverbindlichen Angebot des besten Bieters gegenüber zu stellen. Sollte dabei die privatwirtschaftliche Variante den günstigeren Barwert aufweisen, stellt sie die wirtschaftlichere Beschaffungsvariante dar.

### **Phase 4: Projektcontrolling**

Das Projekt endet nicht nach der Beendigung des Vergabeverfahrens oder mit der Abnahme der Bauleistungen bzw. der Verkehrsfreigabe. Gerade in der Erhaltungsphase ist es seitens des öffentlichen Auftraggebers unabdingbar, den Grad und die Qualität der Leistungserbringung durch den privaten Partner mit der vertraglich geschuldeten Leistung zu vergleichen, um eine fortwährende Projektsteuerung und die Einhaltung der vereinbarten Service Levels sicherzustellen. Die operative und strategische Projektsteuerung sichert durch die anreizorientierte Vergütung die tatsächliche Realisierung der prognostizierten Effizienzvorteile.

Mit Hilfe des Projektcontrollings ist ebenfalls die Fortschreibung des PSC in der Erhaltungsphase möglich, so dass sich die Vorteile des privatwirtschaftlichen Projekts auch während dieser Phase nachvollziehen lassen. Gegebenenfalls kann es sinnvoll sein, das Projekt von Zeit zu Zeit auf seine Effizienzvorteile hin zu untersuchen – insbesondere vor dem Hintergrund der Umorganisation von Verwaltungsabläufen sowie neuer kommunaler Steuerungsinstrumente.

## 3.3 Vergabeverfahren

### Auftragswertabhängig

In Abhängigkeit vom Auftragswert der jeweiligen beabsichtigten baulichen Erhaltungsmaßnahme hat die Kommune als Träger der Straßenbaulast ein nationales oder ein europaweites Vergabeverfahren durchzuführen.

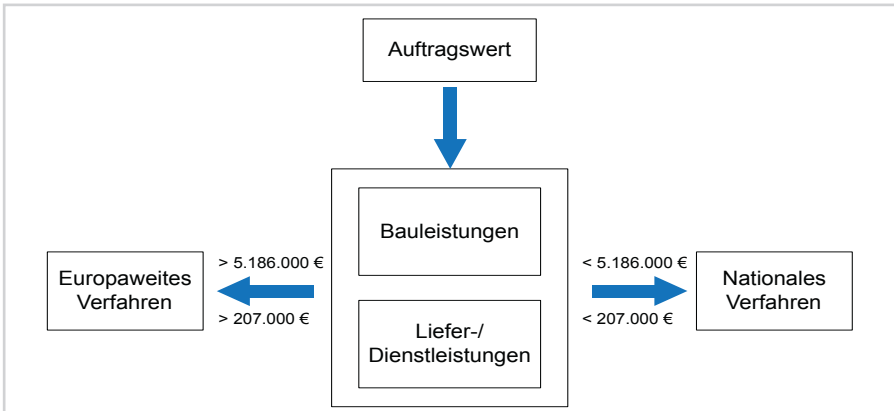


Abbildung 11: Übersicht europaweites/nationales Vergabeverfahren

Der maßgebliche Auftragswert für die Erhaltungsmaßnahmen ist vor Beginn des Ausschreibungsverfahrens realistisch und nachvollziehbar auf Nettobasis zu ermitteln. Entscheidend ist auch die Laufzeit des Vertrages, der der Erbringung der baulichen Maßnahmen durch einen privaten Dritten zugrunde liegt.

#### Beispiel:

- Ausschreibung einer einzelnen auf ein Jahr begrenzten baulichen Erhaltungsmaßnahme:  
Auftragswert 2.000.000 Euro (netto) = nationales Vergabeverfahren
- Ausschreibung einer baulichen Erhaltungsmaßnahme über fünf Jahre (2.000.000,00 Euro × 5 Jahre = 10.000.000 Euro) = europaweites Verfahren

## Verfahrensarten

Das Vergaberecht sieht auf nationaler oder europäischer Ebene verschiedene Arten der Vergabe von (Bauleistungen) vor.

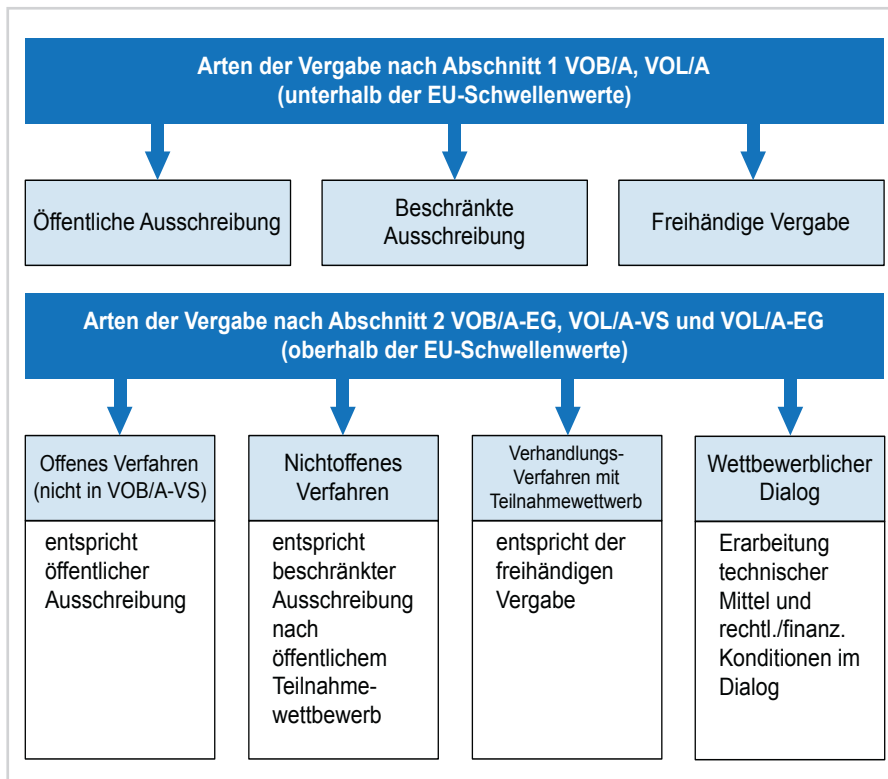


Abbildung 12: Übersicht über die Vergabeverfahren

Quelle: Lutz Horn (Hrsg.): Das neue Vergaberecht, 2. Auflage, 2012.

Wenn der Träger der Straßenbaulast für eine mehrjährige Erhaltungsmaßnahme zur Sicherung des optimalen Einsatzes von finanziellen (Haushalts-) Mitteln und zum Zwecke des nachhaltigen Werterhaltes sowohl Planungs- und Konzeptionsleistungen und mehrjährige Bauleistungen vergibt, bietet sich hier ein Verhandlungsverfahren (entspricht der freihändigen Vergabe) mit vorgeschaltetem Teilnahmewettbewerb an.

Dieses zweistufige Verfahren hat den Vorteil, dass in einer

- 1. Stufe geeignete Unternehmen/Bietergemeinschaften (Konsortien) ausgesucht werden;
- 2. Stufe, aufgrund einer funktionalen Leistungsbeschreibung eine Erhaltungsstrategie/Planung und ein entsprechender Preis verhandelt werden können.

Im Rahmen eines solchen Verhandlungsverfahrens, erhält der Bieter bzw. die Bietergemeinschaft (Konsortium) den Zuschlag, der/die das wirtschaftlichste Angebot abgegeben hat. Dieses ist das Angebot, welches das optimale Verhältnis von Preis und Qualität beinhaltet. Ob das Verhandlungsverfahren mit vorgeschaltetem Teilnahmewettbewerb im Einzelfall statthaft ist, muss jeweils gesondert geprüft und begründet werden. Grundsätzlich geht der Gesetzgeber vom Regelfall der öffentlichen Ausschreibung aus. Ein Verhandlungsverfahren ist z. B. dann zulässig, wenn die Leistung nicht abschließend beschrieben werden kann, weil bauliche Erhaltungsmaßnahmen auf Grundlage einer funktionalen Leistungsbeschreibung und zusätzliche Planungsleistungen neben den Baumaßnahmen ausgeschrieben werden. Im Rahmen von Lebenszyklusmodellen im Zusammenhang mit mehrjährigen Erhaltungsmaßnahmen der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur hat sich das Verhandlungsverfahren als übliche Verfahrensweise etabliert.

### **Gesamtvergabe/losweise Vergabe**

Bei der Vorbereitung des Ausschreibungsverfahrens für die bauliche Erhaltung von Straßen und/oder Ingenieurbauwerken bzw. eines Straßennetzes, hat der Träger der Straßenbaulast zu beachten, dass mittelständische Interessen berücksichtigt werden. Gemäß § 97 Abs. 3 GWB sind Leistungen in der Menge (Teillose) oder getrennt nach Art und Fachgebiet (Fachlose) zu vergeben. Mehrere Teil- oder Fachlose (sog. Gesamtvergabe) dürfen zusammen vergeben werden, wenn wirtschaftliche und/oder technische Gründe dies erfordern. Der Gesetzgeber geht daher grundsätzlich von dem Regelfall der los- und gewerkweisen Vergabe aus. Allerdings ist der Beschaffungswille des Auftraggebers maßgeblich. Wenn daher aufgrund eines Lebenszyklus-

ansatzes bei baulichen Erhaltungsmaßnahmen aus Sicht der Kommune ein Gesamtpaket von Leistungen auf Grundlage einer funktionalen Beschreibung (Planung, Erhaltungskonzeption, Erhaltungsmaßnahmen) die optimale Lösung für die Leistungserbringung und den Mitteleinsatz der öffentlichen Hand darstellen, so kann eine Gesamtvergabe statthaft sein. Diese ist entsprechend zu begründen und zu dokumentieren. Die technischen und wirtschaftlichen Gründe, die für eine Gesamtvergabe sprechen, sind ebenfalls entsprechend darzustellen.

Die Gesamtvergabe als solches widerspricht auch nicht dem Grundsatz der Mittelstandsfreundlichkeit. Die Einbindung von mittelständischen Unternehmen auch in lebenszyklusorientierten Erhaltungsmaßnahmen ist vom Auftraggeber zu gewährleisten. Zunächst kann bereits durch eine mittelstandsfreundliche Strukturierung des Ausschreibungsverfahrens sichergestellt werden, dass sich eine ausreichende Zahl dieser Unternehmen an dem Vergabeverfahren beteiligen kann. Darüber hinaus ist es gerade bei baulichen Erhaltungsmaßnahmen notwendig, dass aufgrund der kurzfristig zu erbringenden Instandhaltungsleistungen regional ansässige Unternehmen Berücksichtigung finden.

## **Neues EU-Recht**

Die neue Vergaberechtsrichtlinie der Europäischen Union trat 2014 in Kraft. Innerhalb eines Zeitraumes von zwei Jahren sind die Vorgaben in nationales Recht zu implementieren.

Die neue Vergaberechtsrichtlinie stärkt das Verhandlungsverfahren für komplexe Verfahren, um so die Bedürfnisse der öffentlichen Auftraggeber zu berücksichtigen, wenn Aufträge auch konzeptionelle oder innovative Lösungen enthalten sollen. In diesem Zusammenhang wird auch die funktionale Ausschreibung gestärkt, da gerade die Formulierung technischer Spezifikationen in Form von Funktions- und Leistungsanforderungen es erlaubt, das bestmögliche Ziel für den Auftraggeber zu erreichen. Insoweit können gerade durch Funktionalausschreibungen auch innovative Ansätze bei der Leistungserbringung gefördert werden. Schlussendlich wird neben anderen Zielsetzungen auch der Lebenszyklusansatz berücksichtigt. So sollen auch Konzepte für Lebenszykluskostenberechnungen in Ausschreibungsverfahren berücksichtigt werden.

### 3.4 Vertragsstrukturen

Für die vertragliche Umsetzung von baulichen Erhaltungsmaßnahmen bietet sich neben dem klassischen VOB/B-Werkvertrag der sog. Funktionsbauvertrag an. Beide Vertragsstrukturen lassen eine rechtssichere Umsetzung von baulichen Erhaltungsmaßnahmen zu. Einer der Hauptunterschiede zwischen den beiden Vertragsstrukturen liegt darin, dass beim Funktionsbauvertrag die Leistungspflicht des Auftragnehmers auch über die Gewährleistungsphase hinaus besteht, d. h., der Auftragnehmer ist für einen bestimmten Zeitraum für bauliche Erhaltungsmaßnahmen und die Sicherstellung einer funktionsgerechten Nutzungsmöglichkeit der Straße verantwortlich.

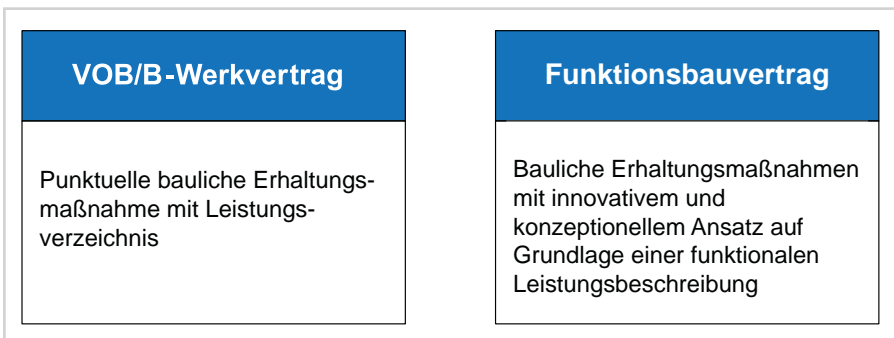


Abbildung 13: Überblick über mögliche Vertragsformen

Hauptunterschiede zwischen den Vertragsformen sind

- Leistungsumfang,
- Laufzeit,
- Sanktionsmechanismus und
- Risikoverteilung.

Anders als der VOB-Werkvertrag sieht der Leistungsumfang beim Funktionsbauvertrag in der Regel nicht nur die Erbringung von Bauleistungen im Zusammenhang mit der baulichen Erhaltung vor, sondern der Leistungsumfang kann auch Planungs- und Umsetzungskonzepte erfassen. Die zu



erbringende Bauleistung wird nicht durch Detailanforderungen über ein klassisches Leistungsverzeichnis beschrieben, sondern durch funktionale Anforderungen im Rahmen eines Leistungsprogramms. Üblicherweise muss der Auftragnehmer bei einem Funktionsbauvertrag über einen längeren Zeitraum konkret definierte Zustandsmerkmale der von ihm zu erhaltenden Strecken/Streckenabschnitte berücksichtigen. Diese Funktionsanforderungen werden nach der ZTV Funktion (Zusätzliche Technische Vertragsbedingungen) definiert. Bei Nichterreichen der Funktionsmerkmale und der daraus resultierenden Verkehrsbeeinträchtigungen kann der Auftraggeber einen sog. Malus, d. h. eine „Strafzahlung“ verlangen bzw. von der zu zahlenden Vergütung einbehalten.

Funktionsbauvertrag			
Leistungsart	Leistungsumfang	Art der Leistungsbeschreibung	Leistungen im Erhaltungszeitraum
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Neubau, Ausbau, Grunderneuerung und bauliche Erhaltung</li> <li>• Bauliche Erhaltung ohne Neubau/Ausbau</li> <li>• Optional: Betriebliche Erhaltung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Straßenoberbau</li> <li>• Erdbau</li> <li>• Entwässerung</li> <li>• Markierungen</li> <li>• Ingenieurbauwerke</li> <li>• Sonstiges</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leistungsverzeichnis</li> <li>• Leistungsprogramm</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gewährleistung</li> <li>• Bauliche Erhaltung zur Sicherstellung der Funktion</li> <li>• Erhaltungszeitraum 10 bis 29 Jahre</li> </ul>

Abbildung 14: Übersicht Funktionsbauvertrag

Quelle: In Anlehnung an Patrick Altmüller Schriftenreihe Bauwirtschaft, Institut für Bauwirtschaft „Entwicklung einer differenzierten Preisgleitklausel für Funktionsbauverträge im Straßenbau“, Kassel, 2012, S. 7.

Der klassische Funktionsbauvertrag sah ursprünglich eine Dreiteilung vor:

**Teil A:** Konventionelle Leistungserbringung (Leistungsverzeichnis)

**Teil B:** Funktional zu erbringende Leistungen (Leistungsprogramm)

**Teil C:** Bauliche Erhaltung für funktionale Leistungen

Die Funktionsbauverträge, die in den letzten zwei Jahren in Niedersachsen und Schleswig-Holstein sowie in Brandenburg umgesetzt wurden, enthielten keinen konventionellen Teil für die Bauerrichtung. Die Grundstruktur eines Funktionsbauvertrages kann wie folgt aussehen.

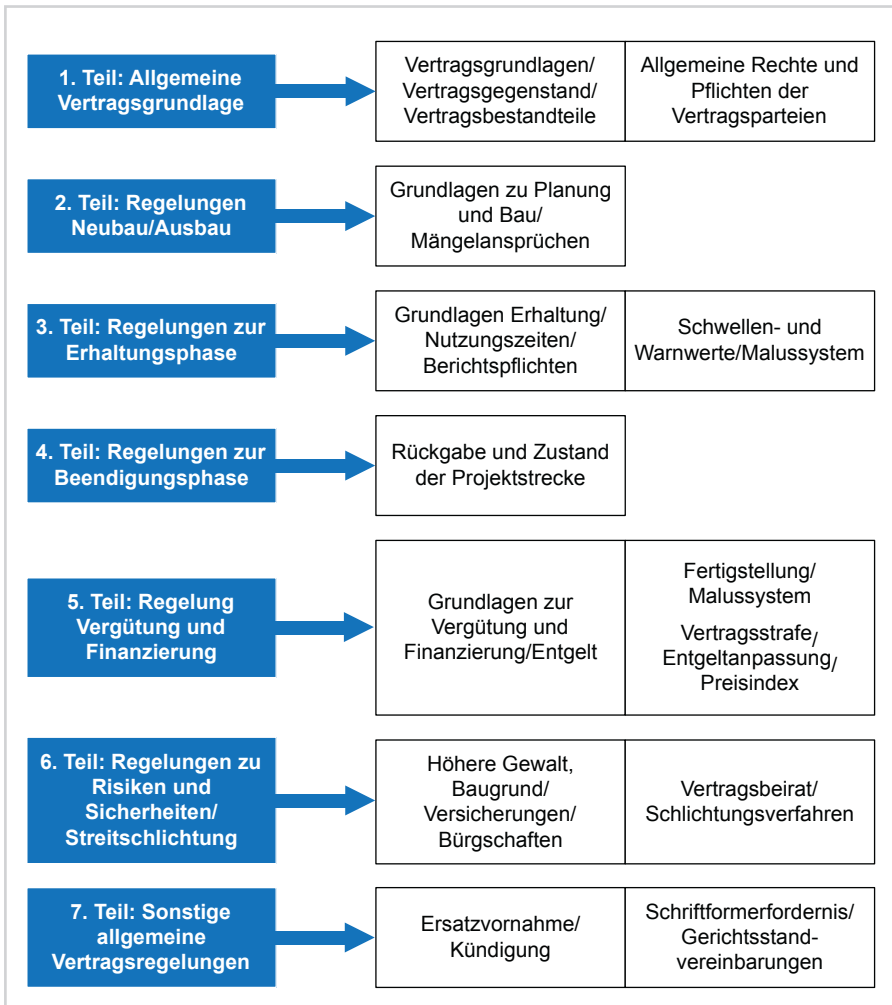


Abbildung 15: Struktur Funktionsbauvertrag

## 3.5 Kooperationen

### Interkommunale Zusammenarbeit

Funktionale Ausschreibungen für kommunale Straßen sind sehr komplex und nicht jede Kommune kann das erforderliche Knowhow vorhalten. Da dieses jedoch notwendig ist, um vielschichtige Projekte zu realisieren, wird oftmals die Einbeziehung des Knowhows von externen Experten (z. B. für Planung, Bestandsaufnahme, Ausschreibung etc.) notwendig. Insbesondere bei kleineren Projektvolumina führt dies zu überproportionalen Kostenbelastungen für die Kommunen.

Um trotzdem den notwendigen Maximalnutzen aus dem externen Wissen für die jeweilige Kommune ziehen zu können, bieten sich zwei Alternativen an:

- 1. Bündelung von Investitionen und
- 2. Interkommunale Zusammenarbeit

Im Rahmen der **Bündelung von Investitionen** für Straßenbaumaßnahmen könnten mehrere Straßenzüge oder Stadtgebiete zu Organisationseinheiten zusammengefasst werden. Hierdurch würde das mögliche Investitionsvolumen steigen und somit die Ausgaben für Beratung durch Synergieeffekte sinken. Es wäre zudem möglich, ähnliche Infrastrukturinvestitionen mit Straßenbauinvestitionen zusammenzulegen, z. B. zusätzliche Stadtbeleuchtung (inkl. Energiemanagement), Kanalisation, Rad- oder andere öffentliche Wege, Fußgängerzonen.

Es ist in jedem Fall zu empfehlen, die Aufwendungen für externe Berater im Hinblick auf eine wirtschaftlichere Projektrealisierung auf mehrere Organisationseinheiten zu verteilen.

Durch eine **interkommunale Zusammenarbeit** können Kommunen, die ähnliche Vorhaben realisieren wollen, ihre Ressourcen kombinieren und kumulieren. Zum einen werden hierdurch die Kosten für mögliche planerische Leistungen geteilt. Zum anderen bietet eine solche Kooperation die Möglichkeit, wertvolles Knowhow zwischen den Kommunen auszutauschen. Hierbei ist es wichtig, ein möglichst gemeinschaftliches Beschaffungsgremium einzurichten, denn nur dadurch sinken die Nebenkosten und

es lassen sich mit gegenseitigem Wissensaustausch Vorteile herbeiführen. Wenn die beiden Kommunen diesem Gremium Handlungs- und Entscheidungskompetenzen übertragen, lassen sich viele Synergien erzeugen und nutzen: Ausschreibungen können besser konkretisiert und somit Risiko- und Kostenteilung nach einem vorher vereinbarten, durch Experten gefundenen Schlüssel, festgelegt werden. Wenn das Projektvolumen gemeinsam getragen wird, die Ausschreibungen etc. der einzelnen Kommunen aber getrennt erstellt werden, kann es zu Komplikationen kommen.

In beiden Fällen ist es jedoch auch wichtig, dass die intern vorhandenen Mitarbeiter versuchen, möglichst viel vom externen Knowhow zu verinnerlichen, um dies für Folgemaßnahmen in der eigenen Kommune erneut einzusetzen.

### **Arbeitsgemeinschaften**

Zur Realisierung größerer Projekte bietet sich auf Auftragnehmerseite die Bildung von Arbeitsgemeinschaften (ARGEN) an. Dieses Kooperationsmodell ermöglicht den Partnern, ihre Ressourcen zu kombinieren, den eigenen Wissensstand zu verbessern und Nachunternehmersituationen zu vermeiden. Jedoch sollten in diesem Zusammenhang nicht die Risiken, wie beispielsweise die gesamtschuldnerische Haftung, unterschätzt werden.

Für das Zusammenwirken unterschiedlicher Gewerke wird normalerweise eine Dach-Arbeitsgemeinschaft (vertikale ARGE) gebildet. Die gesamte Bauleistung wird dabei in abgrenzbare Lose unterteilt, die von den Gesellschaftern der Dach-ARGE selbständig und eigenverantwortlich realisiert werden. Dafür werden gesonderte Nachunternehmerverträge im Rahmen des Dach-Arbeitsgemeinschaftsvertrages abgeschlossen. Somit kommen den Gesellschaftern der Dach-Arbeitsgemeinschaft zwei Stellungen im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft zu – die des Gesellschafters und die des Nachunternehmers.

Bei gleichen Gewerken, ist auch die Bildung einer Leistungs-ARGE (horizontale ARGE) möglich. Diese zeichnet sich dadurch aus, dass eine gemeinschaftliche Bauausführung durch die Partner erfolgt und die zur Realisierung benötigten Stoffe, Geräte, Personal oder Geldmittel von jedem Gesellschafter anteilig beigestellt werden.

## 4 Öffentlich-rechtliche und finanzierungs-technische Aspekte

### 4.1 Kommunalen Finanzierungsrahmen

Die Finanzierung des **(Neu-)Baus** von kommunalen Straßen erfolgt zu einem wesentlichen Teil durch Abgaben der Eigentümer der durch die Straßen erschlossenen Grundstücke und zwar in Form von Straßenausbaubeiträgen und Erschließungsbeiträgen.

Der kostenintensive **Unterhalt** muss hingegen aus dem kommunalen Steueraufkommen, d. h. aus Steuern und Abgaben, die die Kommunen unmittelbar erheben, bzw. aus der nicht zweckgebundenen Beteiligung an Steuereinnahmen der Länder finanziert werden. Denn jeder Träger öffentlicher Aufgaben muss grundsätzlich mit entsprechenden Einnahmen zur Deckung der mit den Aufgaben verbundenen Ausgaben ausgestattet sein oder sich die notwendigen Deckungsmittel eigenverantwortlich beschaffen.

#### **Straßenerschließungs- und Ausbaubeiträge (Neubau)**

Erschließung ist die Baureifmachung von Grundstücken durch Herstellung der für die Allgemeinheit bestimmten Verkehrs- und Erholungsflächen, Versorgungs- und Entwässerungsanlagen mit ihrem Zubehör, das die bauliche und gewerbliche Nutzung des Baulands ermöglicht und erleichtert. Das Erschließungsrecht legt die Grundsätze fest, nach denen die Erschließung zu erfolgen hat. Das Erschließungsbeitragsrecht regelt, wer die Kosten für die Erschließungsmaßnahmen zu tragen hat. Die Legitimation solcher Beiträge ergibt sich aus dem Gedanken eines Ausgleichs von Vorteilen und Lasten. Der Erschließungsbeitrag ist die Abgeltung eines Erschließungsvorteils, der in der Möglichkeit der Inanspruchnahme der Erschließungsanlagen besteht.

Bürger, die bereits zur Finanzierung der Erschließungsanlagen herangezogen worden sind, sollen diese nicht auch noch mit weiteren Beiträgen unterhalten müssen – Grundsatz der Einmaligkeit der Beitragserhebung. Daher kommt die Erhebung von Erschließungsbeiträgen nur für die erstmalige Herstellung von öffentlichen Einrichtungen und Anlagen in Betracht.

Dementsprechend erlauben die einschlägigen Ermächtigungen keine wiederkehrenden Beiträge und auch keine Überwälzung der Lasten, die sich durch den laufenden Unterhalt ergeben.

1994 ist die Gesetzgebungskompetenz für das Erschließungsbeitragsrecht vom Bund auf die Länder übergegangen. Das bisherige Bundesrecht gilt fort, bis es durch Landesrecht ersetzt wird. Dies betrifft namentlich die entsprechenden Bestimmungen der §§ 127 ff. BauGB. Die Landesgesetzgeber haben von der Möglichkeit, das Erschließungsbeitragsrecht neu zu regeln, praktisch (noch) keinen Gebrauch gemacht.

Zur Konstituierung einer Beitragspflicht ist der Erlass einer kommunalen (Erschließungs-) Satzung erforderlich. Diese ist Rechtsgrundlage für den Erlass eines Beitragsbescheids. Die Kommunen sind als (regelmäßiger) Träger der Erschließungslast zum Erlass einer entsprechenden Satzung grundsätzlich verpflichtet („Satzungszwang“), wobei die Gemeinden – ungeachtet der Regelung des § 127 Abs. 1 BauGB – die Arten der Erschließungsanlagen in der Satzung noch einmal festlegen müssen, denn für die nicht genannten Erschließungsanlagen kann die Gemeinde keine Beiträge erheben.

Das **Ausbaubeitragsrecht** erfasst grundsätzlich nur Maßnahmen, die nach der erstmaligen Herstellung der Anlage durchgeführt werden. Folglich kommen die Erweiterung, Erneuerung oder Verbesserung einer Erschließungsanlage als Anknüpfungspunkt für eine Beitragspflicht in Betracht. Das Ausbaubeitragsrecht geht in seinem Anwendungsbereich über den des Erschließungsbeitragsrechts hinaus. Daher muss ggf. geprüft werden, welchem Regime (Straßenausbau- oder Erschließungsbeitragsrecht) die betreffende Maßnahme unterfällt, zumal die Beitragspflicht unterschiedliche Voraussetzungen hat und die Kostenbeteiligung unterschiedlich zu berechnen ist.

Da auch die Erhebung von Ausbaubeiträgen dem Grundsatz der Einmaligkeit der Beitragserhebung unterliegt, können Maßnahmen des (Bau-) Unterhalts auch nach dem Straßenausbaubeitragsrecht zu keiner Beitragspflicht führen. Folglich müssen die Kommunen derartige Arbeiten aus dem allgemeinen Steueraufkommen decken.

## Investitionszuweisungen des Bundes und der Länder

Um eine ausreichende Ausstattung mit Finanzmitteln sicherzustellen, sieht Art. 106 Abs. 7 GG vor, dass von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zufließt. Die Länder sind damit quasi verpflichtet, für eine ausreichende Finanzausstattung der Aufgabenträger Gemeinden und Gemeindeverbände zu sorgen. Allerdings bestimmt letztlich die Landesgesetzgebung, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließt.

Artikel 58 Landesverfassung Niedersachsen bestimmt hierzu: „Das Land ist verpflichtet, den Gemeinden und Landkreisen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel durch Erschließung eigener Steuerquellen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit durch übergemeindlichen Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen.“

Für Investitionen in die kommunale Verkehrsinfrastruktur kommen dabei zweckgebundene Zuschüsse aus dem **Entflechtungsgesetz** (vormals Zuschüsse nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz – GVFG) in Betracht, die für den Ausbau und die Erneuerung von wichtigen Gemeindestraßen gewährt werden können:

In Zusammenhang mit der Beendigung der Finanzhilfen des Bundes für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden steht den Ländern ab dem 1. Januar 2007 befristet bis zum 31. Dezember 2019 jährlich ein Betrag von 1.335,5 Mio. Euro aus dem Haushalt des Bundes zu, der prozentual auf die Länder aufgeteilt ist. Diese Beträge sind von den Ländern für Investitionen, die zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden erforderlich sind, einzusetzen. Allerdings dienen die Mittel – soweit Straßenanlagen betroffen sind – nach ihrer gesetzlichen Zweckbestimmung allein dem Bau und Ausbau von verkehrswichtigen innerörtlichen Straßen. Ausnahmen bilden hierbei Anlieger- und Erschließungsstraßen, soweit diese in der Baulast der Gemeinden, Landkreise oder kommunalen Zusammenschlüssen stehen, die an Stelle von Gemeinden oder Landkreisen Träger der Baulast sind. Die zweckentsprechende Mittelverwendung ist durch die Länder nachzuweisen. Die Zweckbestimmung

endete zum 31.12.2013, die Mittel unterliegen dann nur noch einer investiven Zweckbindung. Aktuell werden hierzu Bund-Länder Verhandlungen geführt. Der aktuelle Koalitionsvertrag der Regierungsparteien sieht die Weiterführung der (zweckgebundenen) Bundeszuschüsse bis 2019 vor. Vor diesem Hintergrund gewähren die Länder für den kommunalen Straßenbau Zuwendungen, wofür im Landeshaushalt Kassenmittel ausgewiesen sind. Im Ergebnis sind **Maßnahmen der Unterhaltung von der Förderung ausgeschlossen**.

## 4.2 Kommunale Schuldenbremse

Die Staatsverschuldung in Deutschland hat in den vergangenen Jahren erheblich zugenommen. Sie betrug Ende 2011 gut 2 Billionen Euro. 60 Prozent der Schulden entfielen auf den Bund, 30 Prozent auf die Länder und ca. sechs Prozent auf die Gemeinden.

Vor diesem Hintergrund ist auf der Grundlage der Beschlüsse der gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II) die Einführung einer Schuldenbremse konzipiert worden. Die verfassungsrechtlich verankerte Schuldenbremse soll dafür sorgen, dass die öffentlichen Haushalte der Länder ohne strukturelles Defizit und der Bundeshaushalt mit einem geringen strukturellen Defizit (0,35 Prozent des Bruttoinlandproduktes (BIP)) finanziert werden.

Die Auswirkungen der Schuldenbremse sind allerdings umstritten. Befürchtet wird u. a., dass es zu einem weiteren Abbau von Investitionen in Bildung und Verkehrsinfrastruktur kommen wird. Inzwischen haben die Länder Hessen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen die Schuldenbremse in ihre jeweiligen Landesverfassungen übernommen. Dagegen ist eine solche Schuldenbremse für Niedersachsen nicht eingeführt worden.

Neben der zuvor beschriebenen Schuldenbremse für Bund und Länder finden sich im kommunalen Haushaltsrecht der Länder auch Bestimmungen zur Begrenzung der Kommunalschulden, die im Rahmen der Einführung des neuen kommunalen Haushaltsrechts auf Basis der Doppik als



„kommunale Schuldenbremse“ eingeführt worden sind. Faktisch werden die Kommunen zwar nicht zur umgehenden Rückführung der Verbindlichkeiten angehalten, gleichwohl sollen die Regelungen die Handlungsspielräume der Kommunen einengen. So besteht auch in Niedersachsen (§ 94 Abs. 1 Niedersächsische GO) eine einheitliche gesetzliche Begrenzung der Kassenkreditaufnahme bis zu einem in der Haushaltssatzung der Gemeinde festgelegten Höchstbetrag.

Im Kern sind die Landkreise, Städte und Gemeinden damit zwar durch das kommunale Haushaltsrecht „aufgerufen“ ihre Netto-Neuverschuldung auf ein Minimum zu begrenzen, allerdings dürfte es nicht nur politisch schwierig werden, diese Verpflichtungen auch durchzusetzen. Denn unabhängig von dem Schuldenstand der Gemeinden sind die kommunalen Straßen kommunales Vermögen und zwar in einer Größenordnung von über 200 Mrd. Euro. Die Straßen- und Wegenetze der Kreise, Gemeinden und Städte stellen damit die jeweils größten sachlichen Vermögenswerte dar, die in der Regel mindestens die Hälfte des kommunalen Vermögens, bei den Kreisen sogar bis zu 80 Prozent des Vermögens, ausmachen. Werden der Verschleiß und die Abnutzung dieser Straßen nicht adäquat ersetzt oder keine Rücklagen für (Neu-)Investitionen gebildet, führt dies langfristig zu einer Verringerung des Vermögens.

Praktisch ist daher eine Unterinvestition wie eine (Neu-)Verschuldung anzusehen. Der „Verbrauch der Straße“ stellt den Verbrauch des Vermögens oder anders ausgedrückt der ehemals angesparten, jedenfalls einstmals vorhandenen Mittel dar, mit denen die Herstellung der Straße finanziert worden ist. Denn bilanztechnisch ist die Herstellung einer Straße ein Aktivtausch. Die Kommune gibt finanzielle Mittel aus und erhält hierfür ein Wirtschaftsgut bzw. einen Vermögensgegenstand. Um den Vermögensverzehr in Form laufender Abschreibungen als zukünftige notwendige Verpflichtung bilanztechnisch zu erfassen, müsste die Gemeinde entsprechende Rücklagen bilden. Sind dafür keine Mittel vorhanden, führen die Abschreibungen zu einer Verringerung des Vermögens und damit bilanztechnisch zu einem Verlust. Können die Verluste nicht durch anderweitige Einnahmen kompensiert werden, kann im Ergebnis der Verpflichtung nur durch eine Neuverschuldung nachgekommen werden.

Kommunen erstellen oftmals (noch) keine Bilanzen. Dort wo die kommunale Doppik bereits eingeführt ist, wird der Vermögensverbrauch aber sichtbar und kann zu einer Überschuldung der Kommune führen. Der Vermögensverlust wird jedenfalls dann „sichtbar“, wenn die Aufwendungen zum Unterhalt einer Straße mit Fremdmitteln, sprich einer weiteren Verschuldung, finanziert werden müssen.

Im Ergebnis führen die Schuldenbremse, die Einführung der Doppik und die Verpflichtung zu einer wirtschaftlichen Verwaltung des Vermögens dazu, dass eine Kommune verpflichtet ist, den Vermögensverlust durch den Substanzverzehr ihrer Infrastruktur bilanziell auszugleichen. Das führt nicht zwangsläufig zu einer Verpflichtung Investitionen zu tätigen. Aber die Kommunen müssten zumindest Rücklagen bilden, um marode Straßen, Wege und Plätze zu gegebener Zeit sanieren zu können.

### 4.3 Mögliche (neue) Finanzierungsquellen der Kommunen in Niedersachsen

Soweit die Gemeinden ermächtigt sind, Steuern zu erheben, sind diese für die Frage der Finanzierung des Straßenbaus, meist nicht weiter relevant. Denn Steuern kommen zwar für eine Stärkung der allgemeinen kommunalen Finanzmittelausstattung, aber nicht als eine zweckgebundene Einnahme für den kommunalen Straßenbau in Betracht.

Demgegenüber erlaubt das systemtragende Äquivalenzprinzip der **Gebühren** eine Verknüpfung mit einer individuell zurechenbaren Gegenleistung des öffentlich-rechtlichen Gemeinwesens nach den Grundsätzen der Kostendeckung. Diese Kostendeckung und der Vorteilsausgleich lassen sich daher durch Gebühren erreichen. Dementsprechend bestimmt z. B. § 4 Abs. 1 KAG NSachs, dass Gebühren als Gegenleistung für eine besondere Leistung der Verwaltung oder die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Anlagen (Benutzungsgebühren) erhoben werden können. Dabei fallen unter Benutzungsgebühren auch Geldleistungen für die Nutzung von Verkehrseinrichtungen (ebenso wie die Versorgung mit Wasser, Strom, Gas und die Entsorgung). Gleichwohl wirkt die Gebühr als Lösungsansatz für eine zweckgerichtete Finanzierung kommunaler Straßen insoweit

„Probleme“ auf, als sie zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs („zur Erzielung von Einnahmen“) dient, mithin nicht zweckgebunden ist.

**Beiträge** sind hoheitlich zur Finanzbedarfsdeckung auferlegte Aufwendungsersatzleistungen. Damit sind Beiträge grundsätzlich geeignet, eine zweckgebundene Gegenleistung für einen konkreten wirtschaftlichen Vorteil zu verlangen. Für deren Erhebung bedürfen die Kommunen jedoch einer gesetzlichen Ermächtigung, wie sie sich regelmäßig in den Kommunalabgabengesetzen findet. Diese ermächtigt die Gemeinden, unter bestimmten Voraussetzungen kommunale Beitragssatzungen zu erlassen und auf deren Grundlage Beiträge festzusetzen.

Eine wesentliche Rolle für die Finanzierung nehmen daher die auf Grundlage der KAG der Länder von den Kommunen erlassenen **Straßenausbaubeitragssatzungen** ein. So ermöglicht § 6 Abs. 1 S. 1 KAG NSachs in Verbindung mit einer entsprechenden Satzung der jeweiligen Kommune für bestimmte Maßnahmen eine Beitragspflicht der Anlieger vorzusehen. Diese betreffen aber nur Umbau, Ausbau sowie Erneuerungsmaßnahmen. Grundsätzlich nicht erfasst werden hingegen Maßnahmen des Unterhalts und der Ausbesserung. Mittel für Instandsetzung und Unterhalt sind vielmehr aus den kommunalen Haushalten bereitzustellen.

### **Infobox: Beispiel für wiederkehrende Ausbaubeiträge (Reinland-Pfalz)**

#### **Stadt Ludwigshafen am Rhein, Ortsteil Oggersheim**

Die Stadt Ludwigshafen erhebt seit einigen Jahren einen jährlich wiederkehrenden Straßenausbaubeitrag für ihre jeweiligen Stadtteile. Bei einem Zweifamilienhaus im Stadtteil Oggersheim betrug im Jahre 2014 der Ausbaubeitrag circa 8,5 Prozent der Grundsteuer B. Bei dieser Gebühr wurden die tatsächlichen Straßenausbaukosten des Jahres 2013 auf die Einwohner des Stadtteiles Oggersheim umgelegt. Der Straßenausbaubeitrag wird mit dem Grundbesitzabgabenbescheid erhoben.

In der Vergangenheit ist die Vereinbarkeit von Straßenausbaubeiträgen mit dem Grundgesetz immer wieder bezweifelt worden. Das Bundesverfassungsgericht hat die Verfassungsmäßigkeit wiederkehrender Straßenaus-

baubeiträge (in Bezug auf die Bestimmungen in Rheinland-Pfalz) mittlerweile jedoch bejaht (BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 – 1 BvR 668/10 und 1 BvR 2104/10). Damit kann ein solcher Beitrag grundsätzlich auch für einen Ortsteil mit räumlich-funktionalem Zusammenhang bzw. mit einer einheitlichen kommunalen Einrichtung „Verkehrsanlage“ laufend erhoben werden.

## Mitwirkende

**Dr. jur. Harald Freise**

Bauindustrieverband Niedersachsen-Bremen  
Stellvertretender Hauptgeschäftsführer, Hannover  
freise@bauindustrie-nord.de

**Univ.-Prof. Dr.-Ing. Dipl. Kfm. Dieter Jacob**

Technische Universität Bergakademie Freiberg  
Lehrstuhl für ABWL, insbesondere Baubetriebslehre  
jacob@bwl.tu-freiberg.de

**RA Michael Halstenberg**

VHV Verbands- und Kooperationsmanagement  
Bau, Hannover  
mhalstenberg@vhv.de

**Arne Sangerhausen**

PSPC GmbH  
as@psp-consult.de

**Petra Melchior**

NBank  
petra.melchior@nbank.de

**Susanne Porsch**

JOHANN BUNTE Bauunternehmung GmbH & Co. KG  
porsch@johann-bunte.de

**Dr.-Ing. habil. Norbert Ulrich**

Schüßler-Plan Ingenieurgesellschaft mbH  
nulrich@schuessler-plan.de

**Gerald Roloff**

Region Hannover, Team 86.06

**RA Ina Witten**

Bauindustrieverband Niedersachsen-Bremen  
witten@bauindustrie-nord.de

**Clemens Müller**

Technische Universität Bergakademie Freiberg  
Lehrstuhl für ABWL, insbesondere Baubetriebslehre  
clemens.mueller@bwl.tu-freiberg.de

**Mathias Pahlke**

Bankdirektor  
NORD/LB, Hannover  
mathias.pahlke@nordlb.de

**Ulrich Koltermann**

PSPC GmbH  
uk@psp-consult.de

**RA Dirk Kronsbein**

BEMK Rechtsanwälte  
d.kronsbein@rae-bemk.de

**Christian Susat**

JOHANN BUNTE Bauunternehmung GmbH & Co. KG  
susat@johann-bunte.de

**Friedrich Karl Tiesler**

Joachim Tiesler Hoch- und Tiefbau GmbH & Co. KG  
fk.tiesler@tiesler-bau.de



TECHNISCHE UNIVERSITÄT  
BERGAKADEMIE FREIBERG  
Die Ressourcenuniversität. Seit 1765.

VHV  
VERSICHERUNGEN

B·E·M·K  
RECHTSANWÄLTE  
KAPITALMARKTRECHT  
VERWALTUNGSRECHT  
COMPLIANCE



NBank  
Wir fördern Niedersachsen

NORD/LB



Schübler-Plan

Joachim Tiesler  
Hoch- und Tiefbau GmbH & Co. KG



Region Hannover

Bauindustrieverband Niedersachsen-Bremen

Technische Universität Bergakademie Freiberg

VHV Verbands- und Kooperationsmanagement Bau

BEMK Rechtsanwälte

PSPC GmbH

NBank

NORD/LB, Hannover

JOHANN BUNTE Bauunternehmung GmbH & Co. KG

Schübler-Plan Ingenieurgesellschaft mbH

Joachim Tiesler Hoch- und Tiefbau GmbH & Co. KG

Region Hannover