



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Kommunalbericht 2021

Kiel, 16. März 2021



Kommunalbericht 2021

des

Landesrechnungshofs

Schleswig-Holstein

Kiel, 16. März 2021

Impressum

Herausgeber:

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905
Fax: 0431 988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Druck:

Firma
Schmidt & Klaunig
Ringstraße 19
24114 Kiel

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Vorbemerkungen	9
2. Kommunalprüfung in Schleswig-Holstein	11
3. Finanzlage der Kommunen - Corona-Pandemie beendet den Aufschwung	13
4. Ergebnisse der vergleichenden Prüfung der Mittelstädte Ahrensburg, Bad Oldesloe, Bad Schwartau und Kaltenkirchen	31
4.1 Finanzielle Lage	32
4.2 Forderungsmanagement	39
4.3 Geplante Investitionen müssen realisiert werden	48
4.4 Berichtswesen steckt noch in den Kinderschuhen	54
4.5 Kostenfaktor Krankenstand - ein unbequemes Thema	60
4.6 Keine Zeit für Gleichstellung?	67
4.7 Personalangelegenheiten	73
4.8 Kostenrechnende Einrichtungen	79
4.9 Straßenbaubeiträge	86
5. Schuldenmanagement	96
6. Gebührenkalkulation in der Abfallwirtschaft	105
7. Kooperation bei der Abwasserbeseitigung	110
8. Ambitionierte Klimaschutzziele - Es geht nicht ohne die Kommunen	116
9. „Straßenbau auf schlechtem Grund: War der Kreis Nordfriesland ein geeigneter Bauherr?“	127
10. Vom Verkehrsplan zum Klimaschutz	139
11. Wie verkehrssicher sind Schleswig-Holsteins Städte?	149
12. Ausblick	159

Abkürzungsverzeichnis

a. F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
Energiewendeministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
EVU	Energieversorgungsunternehmen
Ew	Einwohner
EWKG	Energiewende- und Klimaschutzgesetz
ff.	fortfolgende
FiFo	Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln
GemHVO-Doppik	Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik
GemHVO-Kameral	Gemeindehaushaltsverordnung-Kameral
GG	Grundgesetz
GkZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
GO	Gemeindeordnung
GstG	Gesetz zur Gleichstellung der Frauen im öffentlichen Dienst (Gleichstellungsgesetz)
GVFG-SH	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz Schleswig-Holstein
GVOBI Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
Innenministerium	Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung
kommunale Landesverbände	Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände
LAbfWG	Landesabfallwirtschaftsgesetz

LAP	Lärmaktionsplan
LBV.SH	Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein
LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
LVerfG	Landesverfassungsgericht
LWG	Landeswassergesetz
KAG	Kommunalabgabengesetz
KDU	Kosten der Unterkunft und Heizung
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Ver- waltungsmanagement
KPG	Kommunalprüfungsgesetz
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
n. F.	neue Fassung
OU Rödemis	Ortsumgehung Rödemis
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
p. a.	per anno
SGB IX	Sozialgesetzbuch Teil IX - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinde- rungen
StGB	Strafgesetzbuch
StrWG	Straßen- und Wegegesetz
Tz.	Textziffer
VEP	Verkehrsentwicklungsplan
Verkehrsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bau- wesen
WBW	Wiederbeschaffungszeitwert
z. T.	zum Teil

Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abbildung 1: Bruttoinlandsprodukt- Veränderung ggü. Vorjahr	14
Abbildung 2: Einnahmen der Kommunen aus Finanzausgleich und Steuern	15
Abbildung 3: Entwicklung der kommunalen Ausgaben und Einnahmen	16
Abbildung 4: Aufgelaufene Defizite	19
Abbildung 5: Entwicklung der Gesamtverschuldung der kommunalen Kernhaushalte	20
Abbildung 6: Ergebnisse aus der Steuerschätzung	24
Abbildung 7: Einzahlungen aus Steuern und ähnlichen Abgaben	34
Abbildung 8: Entwicklung Netto-Gewerbesteuer und Gemeinschaftssteuern	35
Abbildung 9: Steigerung der bereinigten Auszahlungen	35
Abbildung 10: Verlustausgleichszahlungen	36
Abbildung 11: Investive Baumaßnahmen in Mio. €	50
Abbildung 12: Umsetzungsquote in Prozent	50
Abbildung 13: Berichtswesen	55
Abbildung 14: Krankenstand 2016	61
Abbildung 15: Krankenstand 2016 - Kernbereiche Verwaltung	63
Abbildung 16: Gleichstellung in Kommunen	71
Abbildung 17: Straßenbaubeiträge - Neue Rechtslage seit 26.01.2018	87
Abbildung 18: Haushaltsgrundsätze	88
Abbildung 19: Controlling-Regelkreis "Straßenbaumanagement"	91
Abbildung 20: Beteiligten der Bürger	92
Abbildung 21: Checkliste "Regelmäßige Satzungskontrolle"	94
Abbildung 22: Entwicklung der Schulden inkl. Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände	96
Abbildung 23: Entwicklung der Zinsausgaben aller Gemeinden und Gemeindeverbände	97
Abbildung 24: Kassenkredite der Kreise zum 31.12.	100
Abbildung 25: Bilanzbild: Ungerechtfertigter Wertausgleich	113
Abbildung 26: Verteilung der CO ₂ -Äquivalente des Landes	119
Abbildung 27: Akteure im kommunalen Klimaschutz	121
Abbildung 28: Schadensbild im Bereich der Beton-Säulen (April 2015)	136
Abbildung 29: Unfallstatistik für die kreisfreien Städte 2013 bis 2019 - Säulendiagramm	151
Abbildung 30: Unfallstatistik für die kreisfreien Städte 2013 bis 2019 - Liniendiagramm	151
Abbildung 31: Unfallstatistik für die übrigen Städte 2013 bis 2019 - Säulendiagramm	152
Abbildung 32: Unfallstatistik für die übrigen Städte 2013 bis 2019 - Liniendiagramm	152

Tabellenverzeichnis

	Seite
Tabelle 1: Kompensation der prognostizierten Einnahmeausfälle	26
Tabelle 2: Überblick Bauunterhaltungsmittel in Mio. €	37
Tabelle 3: Durchschnittliche offene Forderungen je Einwohner/Jahr	41
Tabelle 4: Anteil durchschnittlicher Forderungen an den durchschnittlichen Einnahmen	41
Tabelle 5: Anteil durchschnittlicher Forderungen an der Liquidität	42
Tabelle 6: Entwicklung der Forderungen, Einwohnerzahlen und Liquidität 2012 bis 2016	43
Tabelle 7: Höchster Wert der Umsetzungsquote aller geprüften Kommunen 2013 - 2017 in Prozent	51
Tabelle 8: Investive Mittel für Baumaßnahmen im Vergleich	51
Tabelle 9: Kennzahlen krankheitsbedingten Aufwands (Gesamtverwaltung)	62
Tabelle 10: Kennzahlen krankheitsbedingter Fehlzeiten (Gesamtverwaltung)	63
Tabelle 11: Vergleich personeller und sächlicher Ausstattung	68
Tabelle 12: Frauenanteil in verantwortlichen Positionen in %	70
Tabelle 13: Planstellen 2014 bis 2016 im Vergleich	74
Tabelle 14: Personalaufwand 2016 im Vergleich	75
Tabelle 15: Kosten der Bezügeabrechnung 2016 im Vergleich	77
Tabelle 16: Beurteilungsgrundlagen im Vergleich	78
Tabelle 17: Klimapolitische Ziele der Landesregierung	118
Tabelle 18: Vergleich Ausschreibung und Abrechnung Los 1, netto	134
Tabelle 19: Vergleich Ausschreibung und Abrechnung Los 2, netto	135

9. „Straßenbau auf schlechtem Grund: War der Kreis Nordfriesland ein geeigneter Bauherr?“

Zur Anbindung der Gewerbegebiete im Husumer Außenhafen wurde seit 2012 die Ortsumgehung Rödemis bei Husum gebaut. Die Verkehrsfreigabe erfolgte Ende 2013. Bereits im August 2015 musste die Straße aufgrund massiver Schäden für den Verkehr gesperrt werden. Der Grund der Schäden fand sich in einem Berechnungsfehler der Statik für die Gründung der Straße.

Die Verkehrsfreigabe konnte erst nach der Beseitigung massiver Baumängel im Januar 2019 erfolgen. Die Kosten stiegen von 4,2 auf knapp 7 Mio. € an. Die zusätzlichen Kosten wurden größtenteils durch die Versicherung der Baufirma, aber auch durch den Kreis Nordfriesland und ein Ingenieurbüro getragen.

Der Kreis Nordfriesland erhielt für die Maßnahme eine Zuwendung vom Land von 3,23 Mio. €, obwohl er die Fördergrundsätze an mehreren Stellen verletzte.

Der Bau der Ortsumgehung Rödemis erfolgte mit 2 unterschiedlichen, innovativen Bauverfahren.

Bei den eingebauten Beton-Säulen handelte es sich um ein unregelmäßiges Bauverfahren, das nach den Vorgaben des Straßen- und Wegegesetzes nicht hätte angewendet und beauftragt werden dürfen.

Der Kreis Nordfriesland hielt die Vergabegrundsätze nicht ein. Mit dem Vakuum-Verfahren beauftragte er ein Nebenangebot, für das er keine Prüfung auf Gleichwertigkeit durchführte. Mindestanforderungen der Ausschreibung erfüllte das Nebenangebot nicht.

Der Vergleich von Auftrags- und Schlussrechnungspositionen und -mengen ergab große Abweichungen. Nur ein geringer Teil der Leistungen wurde ausgeführt wie beauftragt.

9.1 Anlass der Straßenbaumaßnahme

Um die vorhandenen und neuen Gewerbebetriebe im Bereich des Husumer Außenhafens besser an das überörtliche Straßennetz anzuschließen, wurde anfangs durch die Stadt Husum und dann durch den Kreis Nordfriesland eine neue Verbindungsstraße, die „Ortsumgehung Rödemis“ (OU Rödemis), zwischen der K 136 und der K 137 geplant und gebaut. Außerdem sollte hiermit eine allgemeine Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in und um Husum erzielt werden. Der Schwer- und Berufsverkehr von und zu den Gewerbebetrieben sowie zum geplanten Service- und Wartungshafen für Offshore-Windenergieanlagen sollte über die neue OU Rödemis verlaufen. Anfallende Schwer- und Sondertransporte der Windenergiebranche, die zum Zeitpunkt der Planung und Ausführung im Gewerbegebiet ansässig war, sollten über die OU Rödemis ohne große Umwege auf die B 5 geführt werden. Eine Verlängerung mit Anschluss an die noch 3-streifig auszubauende B 5 steht noch aus und es ist geplant, diese mittelfristig zu realisieren.

Nach Auskunft des **Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus (Verkehrsministerium)** sei die Verlegung der bestehenden Anschlussstelle B 5/K 137 nach Norden und die direkte Anbindung der OU Rödemis an diesen neuen Verknüpfungspunkt mit der B 5 planerisch und baurechtlich vorbereitet. Der Bau solle möglichst zeitnah beginnen, sei aber abhängig von der Bereitstellung der Finanzmittel durch den Bund.

Das Ministerium räumt ein, dass die derzeitigen Verkehrsströme auf der OU Rödemis aktuell noch hinter den prognostizierten Werten zurückbleiben. Aus der geplanten Verknüpfung mit der B 5 werde eine weitere Verkehrszunahme erwartet.

Der erste Spatenstich für die zu verlegende Anschlussstelle B 5/K 137 ist am 05.10.2020 erfolgt.

9.2 5 Entwürfe für die Straßenplanung

Für die geplante OU Rödemis wurden eine Verkehrsuntersuchung und ein Bodengutachten durch Ingenieurbüros erstellt. Auch für die Straßenplanung beauftragten die Stadt Husum und später der Kreis Nordfriesland ein Ingenieurbüro. Dieses erarbeitete insgesamt 5 Bauentwürfe. Die Bauentwürfe aus 2007, 2008 und 2011 sahen anfangs einen kompletten Bodenaustausch vor. Der Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein (LBV.SH) prüfte die Planung und stimmte der Ausführung zu. Für

die Planungsvariante des 3. Bauentwurfs wurde eine Förderung des Landes gewährt.

Auf Veranlassung des Kreises Nordfriesland wurde die Planung für die Gründung der Straße 2012 noch einmal umfassend geändert. Ein neues Baugrundgutachten mit einem neuen Sanierungsvorschlag sah, statt des ursprünglich geplanten Vollbodenaustauschs, nun eine Gründung der Straße auf pfahlähnlichen Elementen in Verbindung mit einem geotextilbewehrten Oberbau vor. Der Vorteil dieser Ausführung sollte einerseits in der erheblichen Reduzierung der Bodentransporte und andererseits in der Steigerung der Ausführungssicherheit liegen. Die zu erwartenden Setzungen des Bodenkörpers während der Bauzeit sollten besser abschätzbar und die Ausführung witterungsunabhängiger sein. Der LBV.SH stimmte dem neuen Gründungsvorschlag vom Ingenieurbüro 2012 grundsätzlich zu. Der Kreis Nordfriesland versäumte es jedoch, eine erneute fachtechnische Prüfung des Entwurfs beim LBV.SH einzufordern, um die bewilligte Förderung nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG-SH)¹ auch für die zwischenzeitlich geänderte Bauweise abzusichern. Einen neuen Förderantrag auf Grundlage der geänderten Bauweise stellte der Kreis Nordfriesland nicht.

Der **Kreis Nordfriesland** räumt ein, dass er es versäumt habe, die wesentlichen Abweichungen von der anerkannten Planungskonzeption dem Verkehrsministerium anzuzeigen. Er gehe davon aus, dass bei Kenntnis des Sachverhalts das Verkehrsministerium die Förderzusage angepasst und der Kreis Nordfriesland möglicherweise sogar eine höhere Förderung erhalten hätte.

Das **Verkehrsministerium** teilt mit, dass die bestehende Förderzusage in dem beanstandeten Teil der Baugrundsanie rung nicht Gegenstand der Förderung gewesen sei, da der Kreis Nordfriesland und der LBV.SH, Standort Flensburg, es versäumt hätten, das Verkehrsministerium wie gefordert über diese wesentliche Änderung zu unterrichten. Bei Kenntnis dieses Sachverhalts wäre zwingend eine Anpassung der bestehenden Förderzusage mit Neufestsetzung der Finanzierung vorzunehmen gewesen. Hierbei hätte auch die Handhabe bestanden, die den Fördergrundsätzen zuwiderlaufende Handlungsweise des Kreises Nordfriesland bei der Auftragsvergabe zu unterbinden.

¹ Gesetz über die Verwendung der Kompensationsmittel des Bundes nach Artikel 143 c Abs. 1 des Grundgesetzes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden in Schleswig-Holstein (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - Schleswig-Holstein - GVFG-SH) in der zum Zeitpunkt der Prüfung gültigen Fassung vom 15.12.2006, GVOBl. Schl.-H. S. 358.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung, dass die gebaute Straße weder dem genehmigten Bauentwurf entsprach noch den Regularien des Förderbescheids vom Verkehrsministerium folgte. Das Verkehrsministerium hätte nach Bekanntwerden der vielfachen Abweichungen von den Förderrichtlinien prüfen müssen, ob die Förderzusage überhaupt hätte aufrecht erhalten bleiben dürfen.

Die erstmalige Beauftragung der Ingenieurbüros erfolgte auf der Grundlage der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) 2009. Wegen der anfangs geringen Auftragssummen wurden die Aufträge freihändig vergeben. Die Kosten erhöhten sich durch die vielen Umplanungen sowohl für Baugrundgutachter als auch Straßenplaner im Laufe der Jahre. In Teilen erfolgte die Abrechnung nicht nach den Vorgaben der HOAI. Ein Ingenieurbüro rechnete Leistungen ab, die es gar nicht erbracht hatte.

9.3 Realisierung mit innovativen Bauverfahren

9.3.1 Zulässigkeit der angebotenen Bauverfahren

Die Maßnahme wurde 2012/2013 öffentlich in 2 Losen - Los 1 „Spezialtiefbau“ und Los 2 „Straßenbau“ - ausgeschrieben und an norddeutsche Bauunternehmen vergeben. Die Auftragssummen betragen ca. 2,49 Mio. € (brutto) für das Los 1 (Gründung) und 1,113 Mio. € (brutto) für das Los 2 (Straßenbau).

Der Kreis Nordfriesland als Straßenbaulastträger muss für seine Straßenbauvorhaben sowohl Anforderungen der Sicherheit und Ordnung nach § 9 des Straßen- und Wegegesetzes (StrWG)¹ als auch die anerkannten Regeln der Technik nach § 10 StrWG berücksichtigen.

Bei der Umsetzung von Baumaßnahmen ist rechtlich zwischen geregelten und nicht geregelten Bauprodukten oder Bauarten zu unterscheiden. Bauprodukte und Bauarten gelten als nicht geregelt, wenn es keine technischen Baubestimmungen (z. B. DIN-Normen), keine „allgemeine bauaufsichtliche Zulassung“, kein „allgemeines bauaufsichtliches Prüfzeugnis“ o. Ä. und damit keine Anwendbarkeitsnachweise gibt. Ein solcher Nachweis soll die Anwendbarkeit der Bauweise überprüfen und besondere Bedingungen z. B. für die Bauausführung und die Dokumentation festlegen, um die Standsicherheit, Gebrauchstauglichkeit und Dauerhaftigkeit des Bauwerks zu sichern. Das StrWG lässt keine Ausnahme zu, wenn ein geplantes Bauverfahren nicht dem Stand der Technik entspricht. Ein zugelassenes Bauverfahren ist auch Bedingung für eine Förderung des Landes nach GVFG-SH.

¹ § 9 Straßen- und Wegegesetz des Landes Schleswig-Holstein (StrWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25.11.2003, GVBl. Schl.-H. S. 631.

Der Kreis Nordfriesland sah in seiner Ausschreibung den „*Einbau von vertikalen Traggliedern (Säulen)*“ vor. Das System „Aufgeständertes Gründungspolster mit starren vertikalen Traggliedern“ ist im „Merkblatt über Straßenbau auf wenig tragfähigem Untergrund“¹ als Bauweise enthalten. Daraus kann geschlussfolgert werden, dass das Gesamtsystem bekannt und geregelt ist. Das ausgeschriebene Gesamtsystem war somit nicht zu beanstanden.

Für die Säulen gibt es jedoch verschiedene Möglichkeiten und mehrere Anbieter. Für einige Hersteller und deren Systeme liegen die zuvor erwähnten Anwendbarkeitsnachweise vor. Für die zur Anwendung gekommenen Beton-Säulen lag ein solches Dokument nicht vor.² Damit handelte es sich bei den ausgeführten Beton-Säulen um ein „ungeregeltes Bauprodukt“, das nach den Vorgaben des StrWG nicht hätte angewendet werden dürfen. Um diesen Umstand zu würdigen, hätte der Kreis Nordfriesland aktiv werden müssen: Es hätte ihn veranlassen müssen, eine Zustimmung im Einzelfall für die angebotene Bauweise einzuholen, um das Verfahren bauordnungsrechtlich abzusichern. Andernfalls hätte er das Angebot der Firma ausschließen müssen.

Um innovative Bauweisen auch im Straßenbau einsetzen zu können, hat das **Verkehrsministerium** die Anregung des LRH aufgegriffen, die Notwendigkeit eines Verfahrens zu prüfen, mit dem die Anwendbarkeit von unregelmäßigen Bauarten und Bauverfahren verbindlich geregelt wird. Das Verkehrsministerium beschränkt sich hierbei jedoch auf Vorschläge für Baugrundverbesserungsverfahren und auf Regelungen der EU.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung, dass das Verkehrsministerium all-gemeingültige, landesweite Regelungen für den bisher unregelmäßigen Straßenbaubereich analog zur Landesbauordnung erarbeiten sollte. Hierbei sollten neben der Zulässigkeit der Anwendung auch die Überwachung während der Bauausführung und die Begleitung und Dokumentation in den Jahren nach Fertigstellung festgelegt werden.

9.3.2 Prüfung und Wertung von Nebenangeboten

Die Ausschreibung des Loses 1 „Spezialtiefbau“ sah vor, die gesamte Straße auf Beton-Säulen zu gründen. Zur Ausführung kamen die Säulen nur auf der halben Strecke. Für den anderen Bereich bot die Baufirma eine geänderte Bauweise als Nebenangebot an. Nebenangebote sollen die Auftragschancen durch technisch oder wirtschaftlich bessere Lösungen

¹ Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, FGSV 542 (R2), 2010.

² Die hier verwendeten Beton-Säulen werden derzeit im Rahmen eines Pilotprojekts an der OU Berne erprobt und u. a. von der Bundesanstalt für Straßenwesen wissenschaftlich begleitet.

erhöhen. Sie können zu erheblichen Einsparungen führen und fördern die technische Innovation, bergen aber auch Risiken für beide Seiten.

Die vorhandenen, nicht tragfähigen Bodenschichten aus Torf sollten mithilfe einer Auflast aus Sand konsolidiert und das enthaltene Wasser durch Vakuumpumpen entzogen werden (Vakuum-Verfahren). Das Nebenangebot versprach dem Kreis Nordfriesland Einsparungen von 130 Tausend € (brutto). Es war jedoch mit verschiedenen Bedingungen verbunden, die die Mindestanforderungen des Kreises Nordfriesland an das ausgeschriebene Bauverfahren nicht erfüllten. So war z. B. der Höhenausgleich, der durch die Setzungen des Bodenpakets in Größenordnungen von 22 bis 92 cm aufgrund des neuen Bauverfahrens erforderlich wurde, nicht im Preis des Nebenangebots enthalten. Der Kreis Nordfriesland ließ die Höhenlage der Straße später umplanen und senkte diese im Gegenzug um bis zu 52 cm ab, um die Kosten für den Setzungsausgleich teilweise zu kompensieren.

Nebenangebote waren im Ausschreibungsverfahren der OU Rödemis grundsätzlich zugelassen. Die Prüfung, ob das eingereichte Nebenangebot quantitativ und qualitativ gleichwertig war und alle gestellten Mindestanforderungen erfüllte, oblag dem Kreis Nordfriesland. Der Kreis Nordfriesland hätte vor Beauftragung abschätzen und bewerten müssen, welche Mehrkosten und Risiken für ihn entstehen könnten und prüfen müssen, ob damit das Nebenangebot noch gleichwertig war. Eine solche Prüfung auf Gleichwertigkeit wurde vom Kreis Nordfriesland nicht durchgeführt. Damit hat er die Vergabegrundsätze nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauwesen (VOB) verletzt, die Bedingung für den Erhalt einer Zuwendung des Landes sind. Er versäumte außerdem, die Zustimmung des LBV.SH zur Beauftragung des Nebenangebots einzuholen.

Nach Ansicht des LRH war das Nebenangebot u. a. aufgrund der geänderten Gradienten und des fehlenden Setzungsausgleichs nicht mehr gleichwertig. Es hätte nicht beauftragt werden dürfen, weil es nicht den vom Kreis Nordfriesland vorgegebenen Mindestanforderungen entsprach. Der Kreis Nordfriesland hat sich einzig durch die einzusparenden Haushaltsmittel leiten lassen, aber die Mehrkosten aus Umplanung oder zusätzlichen Bodenmengen nicht berücksichtigt. Stattdessen hat der Kreis Nordfriesland nach Ansicht des LRH sogar noch zusätzliche Nachteile in Kauf genommen: Durch das Nebenangebot wurde eine Bauweise realisiert, bei der auch zukünftig Setzungen im Untergrund auftreten werden. Dadurch werden voraussichtlich häufigere Unterhaltungsmaßnahmen an der Straße nötig, die nach Ablauf der Gewährleistungsfrist von 5 Jahren auf Kosten des Kreises Nordfriesland auszuführen sind.

Das **Verkehrsministerium** hält die an den Kreis Nordfriesland gerichteten Anmerkungen des LRH zum gerügten Vergabeverstoß für nachvollziehbar und begründet. Da jedoch das Förderziel, nämlich der mängelfreie Neubau der OU Rödemis erfüllt sei, sehe es keinen Ansatz, die Förderung des Projekts grundsätzlich infrage zu stellen und die bislang zugewiesenen Fördermittel von 3,175 Mio. € einschließlich hierauf entfallener Zinsen von rund 0,84 Mio. € zurückzufordern.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung, dass u. a. aufgrund der Vergaberechtsverstöße die Förderzusage hätte überprüft werden müssen.

9.3.3 **Einfordern und Überprüfen nötiger Nachweise**

Die Gründungsvariante wurde nach Ansicht des LRH zu Recht funktional ausgeschrieben.¹ In den Vorbemerkungen wurde zu dem ausgeschriebenen Gründungssystem eine prüfbare Vorstatik verlangt. Der Kreis Nordfriesland hatte für Baugrundfragen ein spezialisiertes Ingenieurbüro als Berater beauftragt. Dieses hat die Ausschreibung erstellt und die o. g. Forderung nach einer Vorstatik definiert. Die von der Baufirma erstellte Vorstatik wurde vom Kreis Nordfriesland bzw. vom beauftragten Ingenieurbüro jedoch nur einer „Prüfung auf Plausibilität“ unterzogen. Die Bemessung des Gründungssystems enthielt nachweisbar einen Rechenfehler, wodurch der Schaden an der OU Rödemis entstand und in dessen Folge die Straße gesperrt und saniert werden musste.

Der LRH rät dem Kreis Nordfriesland, bei zukünftigen Baumaßnahmen einen unabhängigen Dritten - analog zum Prüfeningenieur im Brückenbau - einzusetzen, um solche speziellen Fragen abzusichern.

Als weitere Bedingung waren dem Angebot *„drei der Baustelle vergleichbare Referenzen mit gleich lautenden Säulen und Bewehrung beizufügen.“* Dem Angebot lag zwar eine lange Referenzliste mit weltweit ausgeführten Baumaßnahmen bei, bei denen Beton-Säulen gebaut oder das Vakuum-Verfahren angewendet wurde. Es fand jedoch kein Abgleich statt, ob es sich hier tatsächlich um vergleichbare Referenzen mit ähnlichen Randbedingungen handelte. Die Listen enthielten keine Angaben, die einen Vergleich überhaupt ermöglicht hätten. Vom Kreis Nordfriesland wurden keinerlei Angaben nachgefordert. Damit sind die mit der Ausschreibung geforderten Nachweise durch die vorgelegten Referenzlisten nicht erbracht worden. Hierin liegt ein weiterer Vergaberechtsverstoß.

¹ In einer funktionalen Ausschreibung wird die Baumaßnahme nicht in Form von einzelnen Leistungen und deren Anforderungen beschrieben, sondern in Form einer Beschreibung der zu lösenden Aufgabe. Der Bauherr beschreibt nur die Anforderungen an die Funktion und überlässt die konkrete technische Ausgestaltung dem Bauunternehmer.

9.3.4 Qualität von Planung und Ausschreibung

Der LRH hat im Rahmen seiner Prüfung die Ausschreibung mit der Schlussrechnung verglichen, um die Qualität der vom Ingenieurbüro erstellten Ausschreibungsunterlagen beurteilen zu können. Die nachfolgenden Tabellen geben einen zusammenfassenden Überblick aus der detaillierten Auswertung und zeigen, ob die ursprünglich beauftragten Leistungspositionen während des Baus tatsächlich ausgeführt wurden bzw. wie sich die geplanten Mengen veränderten. Für entfallene Leistungen oder Mengenminderungen von mehr als 10 % kann die Baufirma nach § 2 VOB/B geänderte Preise verlangen.

Die Schlussrechnungssumme belief sich für das Los 1 auf ca. 2,55 Mio. € (brutto) und lag damit 63 Tausend € oberhalb der ursprünglichen Auftragssumme von 2,49 Mio. € (brutto).

Die Überschreitung der Auftragssumme von nur 2,5 % allein sagt jedoch nichts über die Qualität von Planung und Ausschreibung aus. Der Auftrag Los 1 bestand aus 98 Positionen im Hauptauftrag und 27 Positionen in den Nebenangeboten. Nur für 40 von 98 Positionen im Hauptauftrag und für 13 von 27 in den Nebenangeboten bewegten sich die Mengensätze innerhalb der 10 %-Marke nach VOB/B.

Vergleich Ausschreibung und Abrechnung Los 1, netto

	Hauptauftrag (98 Positionen)	Nebenangebote (27 Positionen)
Entfall von Leistungen	22 Positionen 83.086,84 €	4 Positionen 10.625,32 €
Massenminderungen > 10 %	26 Positionen 69.200,19 €	5 Positionen 31.449,63 €
Massenmehrungen von > 10 %	10 Positionen 54.195,30 €	5 Positionen 138.860,11 €

Tabelle 18: Vergleich Ausschreibung und Abrechnung Los 1, netto

Zusätzliche Mehrausgaben durch Nachträge gab es im Los 1 von ca. 59 Tausend € (netto).

Die Ausschreibung Los 1 wurde außerdem hinsichtlich der maßgeblichen Positionen ausgewertet, die einen großen Anteil an der Auftrags- bzw. Schlussrechnungssumme hatten. Auffällig im Los 1 war, dass in der Abrechnung zum Nebenangebot bei mehreren wesentlichen Positionen Abweichungen von mehr als 10 % zu verzeichnen waren. Die Verantwortung zur Überprüfung der Mengensätze lag in der Zuständigkeit des Kreises

Nordfriesland. Sie hätte im Rahmen der Wertung des Nebenangebots durchgeführt werden müssen, die jedoch nicht erfolgte.

Der Auftrag für Los 2 „Straßenbauarbeiten“ wurde für 1,113 Mio. € (brutto) erteilt. Abgerechnet wurde die Maßnahme mit 1,198 Mio. € (brutto) einschließlich der Nachträge. Die Schlussrechnung lag 85 Tausend € (7 %) über der Auftragssumme. Bei nur 27 von 107 Positionen bewegten sich die ausgeführten Mengen innerhalb des 10 %-Rahmens nach VOB/B.

Vergleich Ausschreibung und Abrechnung Los 2, netto

	Hauptauftrag (107 Positionen)
Entfall von Leistungen	42 Positionen 150.058,73 €
Massenminderungen > 10 %	23 Positionen 48.082,35 €
Massenmehrungen von > 10 %	15 Positionen 47.289,80 €

Tabelle 19: Vergleich Ausschreibung und Abrechnung Los 2, netto

Insgesamt betrug die Höhe der Nachtragsleistungen im Los 2 ca. 197 Tausend € (netto).

Entfallene Leistungen in dieser Größenordnung und eine Kostensteigerung durch Mengenerhöhung oder Nachtragsleistungen sind risikoreich. Der Wettbewerb ist verzerrt, die zusätzlichen Leistungen wurden dem Wettbewerb entzogen. Eine Gegenüberstellung von Ausschreibung und Schlussrechnung eignet sich sehr gut, um die Qualität und Genauigkeit einer Ausschreibung zu beurteilen. Auffälligkeiten können der Vorbeugung von Korruption oder der Aufdeckung von Spekulationspreisen dienen. Der LRH rät dem Kreis Nordfriesland, eine derartige Auswertung zukünftig für alle seine Ausschreibungen durchzuführen, um sich selbst und auch die Fachkunde der beauftragten Ingenieurbüros einzuschätzen.

9.3.5 Kein Nachweis über den Bodeneinbau

Trotz der geänderten Gründung wurden bei der OU Rödemis fast 40.000 m³ Boden bewegt, das sind grob geschätzt ca. 2.600 Lkw-Ladungen. Die Bodenbewegungen stellen - werden beide Lose zusammen betrachtet - einen großen Anteil des Auftrags dar: Sie umfassen fast 1 Mio. € (netto). Zu kritisieren ist, dass der Kreis Nordfriesland keine schlüssige Dokumentation über den Einbau und die Abrechnung der Bodenpositionen vorgelegt hat. Höhenaufmaße der eingebauten Schichten hat der Kreis Nordfriesland nicht erstellen lassen. Eine Dokumentation der

vertraglich vereinbarten Übergabeebene zwischen den beiden Losen war nicht vereinbart und erfolgte auch nicht. Eine aufgeschlüsselte Aufstellung oder Auszüge aus der Schlussrechnungsprüfung erhielt der LRH auch auf Nachfrage nicht.

9.4 Sperrung und Mängelbeseitigung

Der Bau der OU Rödemis begann im Oktober 2012, im November 2013 wurde die Straße für den Verkehr freigegeben. Bereits kurz darauf zeigten sich erste Unebenheiten in der Fahrbahn. Die Höchstgeschwindigkeit wurde mehrfach reduziert, bevor die Straße aus Gründen der Verkehrssicherheit im April 2015 für den gesamten Verkehr gesperrt werden musste. Auf der gesamten Strecke - sowohl im Bereich der Säulen als auch im Vakuum-Bereich - waren Schäden an der Straße vorhanden, die oberhalb der Toleranzen lagen und einer Beseitigung bedurften.

Schadensbild im Bereich der Beton-Säulen (April 2015)



Abbildung 28: Schadensbild im Bereich der Beton-Säulen (April 2015)

Quelle: LBV.SH

Der Kreis Nordfriesland beauftragte eine Rechtsanwaltskanzlei mit der Vertretung seiner Rechte und zur juristischen Unterstützung gegenüber den Baufirmen. Hierfür fielen beim Kreis Nordfriesland Kosten von ca. 80 Tausend € an.

Fast 3 Jahre blieb die Straße gesperrt, bevor sich der Kreis Nordfriesland und die Baufirmen auf eine Lösung zur Mängelbeseitigung und Kostentragung einigen konnten. Die Verhandlungen waren äußerst langwierig. Viel Zeit verstrich ungenutzt aufgrund der Untätigkeit der Baufirmen bzw. deren Versicherern. Eine Einigung konnte im August 2017 herbeigeführt werden.

Die Straße wurde umfangreich saniert: Die fehlerhafte Lastverteilungsschicht im Säulenbereich wurde ausgebaut und durch eine 30 cm starke Stahlbetonplatte ersetzt. Der Großteil der Kosten ging zulasten der Baufirma bzw. deren Versicherern. 400 Tausend € von den Mängelbeseitigungskosten verblieben als „Sowieso-Kosten“ beim Kreis Nordfriesland, wovon ein Teil vom Baugrundgutachter übernommen wurde. Die Kosten zur Sanierung der Straße im Vakuum-Bereich gingen vollständig zulasten der Baufirma. Die Gesamtkosten der Mängelbeseitigung beliefen sich auf 2,51 Mio. € (brutto).

9.5 Geplante Entlastungswirkungen noch nicht eingetreten

Das der Planung zugrundeliegende Verkehrsgutachten aus 2005 ging davon aus, dass mit der Weiterentwicklung der Gewerbegebiete die Verkehrsbelastung insbesondere durch Schwer- und Sonderverkehr bis 2025 um bis zu 37 % zunehmen wird. Bis 2017 wurden im Husumer Hafen noch Anlagen zur Windenergieerzeugung produziert. Eine neue Ansiedlung von Unternehmen zur Herstellung von Windenergieanlagen im Hafenbereich ist derzeit ungewiss. Die in der Verkehrsuntersuchung prognostizierten Entwicklungsmöglichkeiten, die auf Ansiedlung neuer Gewerbegebiete basieren, sind bisher nicht eingetreten. Anfragen für neue Gewerbeflächen liegen nicht vor.

Die OU Rödemis verursachte Kosten von insgesamt über 7 Mio. €.¹ Die prognostizierten Verkehrsströme sind bisher bei weitem nicht eingetreten: Statt der bis 2025 vorausgerechneten 2.520 Kfz pro Tag nutzten 2019 nur 321 Kfz pro Tag (12,7 %) die OU Rödemis. Auch der Schwerverkehr fiel mit 50 Fahrzeugen pro Tag anstatt der prognostizierten 370 Fahrzeuge pro Tag (13,5 %) deutlich geringer aus.

Ob die entstandenen Kosten jemals einem adäquaten Nutzen gegenüberstehen werden, bleibt fraglich.

Der **Kreis Nordfriesland** gibt an, dass mit dem Bau der Straße das Förderziel erreicht sei und die Baukosten nicht wesentlich überschritten wurden. Sie bewegten sich im veranschlagten Kostenrahmen von 4,2 Mio. €. Die Kosten für die Behebung der Baumängel seien zum größten Teil von der Versicherung der verantwortlichen Baufirma getragen worden.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung: Die Maßnahme wurde 2,8 Mio. € teurer als geplant. Dabei spielt es keine Rolle, dass die zusätzlichen Kos-

¹ Summe aller Planungs- und Baukosten (4,2 Mio. €), Mängelbeseitigungskosten Baufirma (2,51 Mio. €), Anteil Mängelbeseitigung Kreis Nordfriesland (200 Tausend €), juristische Beratungskosten Kreis Nordfriesland (95 Tausend €).

ten den Kreishaushalt mit „nur“ 280 Tausend € belastet haben und der Großteil von einer Versicherung getragen wurde. Auch diese Kosten gehen zulasten der Allgemeinheit und hätten vermieden werden können, wenn der Kreis Nordfriesland - ggf. mithilfe fachkundiger externer Unterstützung - die Maßnahme fach- und sachgerecht geplant und umgesetzt hätte.

Der **Kreis Nordfriesland**, die **Stadt Husum** und die **kommunalen Landesverbände** haben zum Kommunalberichtsbeitrag keine weitere Stellungnahme abgegeben.

Das **Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung (Innenministerium)** hat den Beitrag zur Kenntnis genommen.