Landesrechnungshof
Nordrhein-Westfalen

Die Präsidentin
- Vorsitzende des Großen Kollegiums -

LRH NRW | Werdener Str. 5 | 40227 Düsseldorf

Nur per E-Mail
Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

VORLAGE
18/3714

A08

40227 Düsseldorf
Werdener Str. 5
Telefon: 0211 3896-0
Telefax: 0211 3896-367
E-Mail: KuP@lrh.nrw.de
(Kein Zugang für elektronisch signierte sowie verschlüsselte elektronische Dokumente)
Auskunft erteilt: Frau Aretz
Durchwahl: 3896-371
Geschäftszeichen:
KuP-01.09.07-000001-2024-0002114

Datum: 17.03.2025

Aktualisierte Sachstandsdarstellung des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen
für die Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle am 25.03.2025

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

für die Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle am 25.03.2025 erhalten Sie eine aktualisierte Sachstandsdarstellung zu

- **Beitrag 22:** Kosten- und Zeitplanung bei Straßenbaumaßnahmen des Landes muss verbessert werden

aus dem Jahresbericht 2024 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen (Vorlage 18/2842).

Ich möchte Sie bitten, diese Entscheidung des Großen Kollegiums an die Mitglieder des Ausschusses für Haushaltskontrolle weiterzuleiten.

Mit freundlichen Grüßen

Ihre Brigitte Mandt

Prof. Dr. Brigitte Mandt

Anlage

Landesrechnungshof
Nordrhein-Westfalen

Aktualisierte Sachstandsdarstellung zu Beitrag 22 des Jahresberichts 2024, S. 209 ff.

Kosten- und Zeitplanung bei Straßenbaumaßnahmen des Landes muss verbessert werden

Sachbearbeitendes Mitglied: Leitender Ministerialrat Burkhardt Dinglinger

Im Auftrag des Landesrechnungshofs (LRH) hatte das Staatliche Rechnungsprüfungsamt (RPA) Münster unter Beteiligung der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Düsseldorf und Köln im Rahmen einer Querschnittsprüfung insgesamt 295 mit Landesmitteln finanzierte Straßenbaumaßnahmen geprüft. Nach seinen Feststellungen konnte der Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen (Straßen.NRW) den Kosten-, Leistungs- und Terminrahmen bei einem Großteil der von ihm beauftragten Straßenbaumaßnahmen nicht einhalten. Zudem wurden Nachtragsvereinbarungen verspätet abgeschlossen und Schlussrechnungen mit Verzögerungen geprüft.

Für die näheren Einzelheiten wird auf den Beitrag 22 zum Jahresbericht 2024 verwiesen.

Das laufende kontradiktorische Verfahren wird zwischen dem Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr (MUNV) und dem LRH geführt. Nach der letzten Folgeentscheidung des LRH vom 20.02.2025 ergibt sich folgender aktueller Sachstand:

Verbesserungswürdige Kostenstabilität bei Straßenbaumaßnahmen

Das RPA Münster hatte in seiner Stichprobe eine durchschnittliche Verteuerung von rd. 30 % der abgerechneten Baukosten gegenüber den ursprünglichen Auftragssummen festgestellt. Es hatte zudem in erheblichem Umfang Leistungsänderungen (entfallene Positionen, Nachtragspositionen, Mengenminderungen und -mehrungen) festgestellt. Das RPA Münster sah mit den Nachträgen wirtschaftliche Risiken verbunden und führte die Leistungsänderungen auf qualitative Mängel bei den Leistungsverzeichnissen zurück. Es empfahl übereinstimmend mit dem LRH: Straßen.NRW solle Erfahrungswerte zur Kostenstabilität (stärker) berücksichtigen sowie die Planungen verbessern. Insbesondere sollten Konzepte zur Verbesserung der Qualität der Leistungsverzeichnisse entwickelt werden.

Das MUNV hat in seinen Stellungnahmen vom 28.08.2024 und 30.01.2025 darauf hingewiesen, dass eine bis ins letzte Detail genaue Leistungsbeschreibung im Vorfeld nur bedingt möglich sei. Vor diesem Hintergrund könne es zu entfallenden Leistungen kommen, die durch geänderte oder zusätzliche Leistungen ergänzt bzw. ersetzt werden müssten. Unwirtschaftlich sei dies nicht, da die Preise für derartige Nachträge auf Grundlage des ursprünglichen Preisgefüges neu vereinbart würden. Zwar würde mit Nachträgen die Gelegenheit eröffnet, dass Auftragnehmer Leistungen zu vergleichsweise höheren Preisen anbieten. Allerdings würden Preisforderungen seitens Straßen.NRW geprüft und ggf. zurückgewiesen. Weiterhin verwies es auf verschiedene (IT-)Systeme, darunter das Controlling-System CIS-NRW, von denen Beiträge zur besseren Kostenkontrolle in der Zukunft erwartet würden.

Der LRH hat in seiner letzten Folgeentscheidung vom 20.02.2025 darauf hingewiesen, dass seine Forderungen an Straßen.NRW in wesentlichen Teilen weiterhin nicht erfüllt sind. Weder seien Konzepte zur Verbesserung der Planungsleistungen und Leistungsbeschreibungen ersichtlich, noch sei klar, wie CIS-NRW zu einer Verbesserung der Kostenstabilität konkret beitragen soll. Im Hinblick auf die mit Nachträgen verbundenen wirtschaftlichen Risiken ist der LRH bei seiner Auffassung geblieben: Preisverhandlungen über Nachträge könnten kein Ersatz für angemessene Leistungsbeschreibungen sein.

Der LRH hat zum Einsatz von CIS-NRW einen Informationstermin bei Straßen.NRW angeregt. Zu etwaigen Konzepten zur Verbesserung der Planungsleistungen und Leistungsbeschreibungen hat der LRH das MUNV erneut um Stellungnahme gebeten.

Verbesserungswürdige Termintreue bei Straßenbaumaßnahmen

Das RPA Münster hatte in seiner Stichprobe erhebliche Überschreitungen der ursprünglich festgelegten Bauzeiten festgestellt. Es empfahl übereinstimmend mit dem LRH: Straßen.NRW solle konsequenter auf die Einhaltung der geplanten und vertraglich vereinbarten Bauzeiten achten. Es regte zudem an, weitere Maßnahmen zur Sicherstellung der vertraglich festgelegten Ausführungsfristen zu entwickeln.

Das MUNV hat in seinen Stellungnahmen vom 28.08.2024 und 30.01.2025 darauf hingewiesen, dass die beauftragten Firmen auf Grund von Personalengpässen nicht immer die Termintreue gewährleisten könnten. Ein von der Ruhr-Universität Bochum erstelltes Gutachten eröffne nunmehr allerdings die Möglichkeit Bonus-Zahlungen für Bauzeitbeschleunigungen zu bestimmen. Die Umsetzbarkeit und die Überführung der Ergebnisse in ein „Beschleunigungsprogramm“ werde geprüft. Das MUNV hat zudem ausgeführt, es könne trotz intensiver Abstimmung im Vorfeld (z. B. mit Kommunen, Versorgern und der Deutschen Bahn) zu unvorhersehbaren Verzögerungen kommen. Zwar würden sich die genannten Dritten an Abstimmungen beteiligen, sie gingen dabei in der Regel jedoch keine weiteren Verpflichtungen ein. Seitens Straßen.NRW bestünde dann auch keine Möglichkeit, die Einhaltung entsprechender Vereinbarungen zu erzwingen.

Der LRH hat in seiner letzten Folgeentscheidung vom 20.02.2025 mitgeteilt, dass er bisher keine substantiellen Ansätze zur Verbesserung der Termintreue erkennen kann. Die Forderungen gegenüber Straßen.NRW seien damit weiterhin nicht erfüllt.

Der LRH hat das MUNV um Konkretisierung der weiteren Schritte hinsichtlich der Umsetzung von Bonus-Zahlungen und hinsichtlich des genannten Beschleunigungsprogramms gebeten. Der LRH hat zudem um Auflistung gebeten, in welchen Fällen Terminüberschreitungen auf von Dritten nicht eingehaltene Abstimmungen zurückzuführen sind. Ferner hat er um Darstellung gebeten, mit welchen Ansätzen Straßen.NRW diesem Problem entgegenwirken will.

Verzögerte Bearbeitungen bergen Risiken

Das RPA Münster hatte festgestellt, dass in erheblichem Umfang Nachtragsvereinbarungen erst verspätet abgeschlossen wurden und die Schlussrechnungen nur verzögert geprüft wurden. Mit beiden Aspekten sah das RPA Münster wirtschaftliche Risiken verbunden. Es forderte Straßen.NRW übereinstimmend mit dem LRH auf, im Regelfall Nachtragsvereinbarungen vor Ausführung der Leistungen abzuschließen sowie Schlussrechnungen zukünftig zeitnah zu prüfen und festzustellen.

Das MUNV hat in seinen Stellungnahmen vom 28.08.2024 und 30.01.2025 auf einen überarbeiteten Leitfaden verwiesen und diesen dem LRH zugeleitet. Die verspäteten Nachtragsvereinbarungen sieht das MUNV in dem in § 4 VOB/B verankerten Anordnungsrecht begründet. Die verspätete Prüfung von Schlussrechnungen sei in umfangreichen Klärungsprozessen mit den jeweiligen Auftragnehmern begründet. Ohne vollständig vorliegende Unterlagen könnte die Bearbeitung der Schlussrechnungen nicht abgeschlossen werden.

Der LRH hat dem MUNV in seiner letzten Folgeentscheidung vom 20.02.2025 mitgeteilt, dass er den übersandten Leitfaden als einen positiven Beitrag zur Reduzierung der beschriebenen Mängel anerkennt. Darüber hinaus hat der LRH jedoch nicht hinreichend klar zu erkennen vermocht, wie den aufgezeigten Defiziten seitens Straßen.NRW begegnet werden soll. Er hat insofern um erneute Stellungnahme gebeten.

Best Practice- und Kennzahlenanalyse als Optimierungsinstrumente

Das RPA Münster hatte zu den geprüften Aspekten erhebliche Unterschiede im Binnenvergleich der Regionalniederlassungen von Straßen.NRW festgestellt. Das RPA Münster hatte zudem auf verbesserungswürdige Auswertungsmöglichkeiten hingewiesen. Übereinstimmend mit dem LRH hatte es die Umsetzung von Verbesserungen für erforderlich gehalten.

Das MUNV hat in seiner Stellungnahme vom 28.08.2024 mitgeteilt, dass zur Harmonisierung der Arbeitsweisen in den Regionalniederlassungen seit 2023 ein Qualitätsmanagementsystem (QMS) für Straßen.NRW entwickelt werde. Im QMS sollen Prozesse abgebildet und harmonisiert sowie Best Practices herausgestellt werden. Das QMS berücksichtige auch die regionalen Unterschiede zwischen den Regionalniederlassungen.

Der LRH hat dies in seiner Folgeentscheidung vom 15.11.2024 positiv zur Kenntnis genommen. Inwieweit das QMS dazu beitragen kann, den in der Prüfung aufgezeigten Mängeln zu begegnen, könne erst nach Abschluss des Projektes beurteilt werden. Der LRH hat diesen Prüfungsaspekt daher im aktuellen Verfahren nicht weiterverfolgt. Das MUNV ist gebeten worden, die Umsetzung der angekündigten Maßnahmen eng zu begleiten und deren Erfolg zu evaluieren.

Fazit

Das MUNV hat zusammen mit Straßen.NRW erste Schritte zur Behebung der festgestellten Defizite eingeleitet. Der LRH hält allerdings weitere Impulse insbesondere zur Verbesserungen der Kostenstabilität und zur Einhaltung der Termintreue für geboten.

Das Prüfungsverfahren dauert an.