

Wiederherstellung kommunaler Straßen und Brücken nach der Richtlinie Hochwasserschäden 2013

Bei zukünftigen Großschadensereignissen sollten Wiederaufbaumaßnahmen mit nur geringer Schadenshöhe durch Verfahrenserleichterungen beschleunigt werden können.

Bei einzelnen Vorgaben der Förderrichtlinie Hochwasserschäden 2013 und der Durchführung des Förderverfahrens sieht der SRH Optimierungsmöglichkeiten.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat Baumaßnahmen im Bereich der kommunalen verkehrlichen Infrastruktur geprüft, die der Schadensbeseitigung und dem Wiederaufbau nach dem Hochwasserereignis 2013 dienten und mit Mitteln aus dem Aufbauhilfefonds nach der RL Hochwasserschäden 2013¹ gefördert wurden. Geprüfte Stellen waren das SMUL als Koordinierungsstelle und das LASuV² als Bewilligungsstelle. Prüfungsschwerpunkte waren das Vorliegen der Fördervoraussetzungen und die verfahrensmäßige Umsetzung der Richtlinie. Dazu wurden beispielhaft 42 Einzelmaßnahmen untersucht. Die Maßnahmen spiegeln die verschiedenen Gruppen der Zuwendungsempfänger wider. Sie lassen damit Rückschlüsse auf generelle Probleme im Zuwendungsverfahren und die Praxistauglichkeit der Förderrichtlinie zu.

2 Prüfungsergebnisse

- 2 Bei den geprüften Baumaßnahmen ergab sich eine Vielzahl gleich gelagerter Prüfungsfeststellungen.

2.1 Vorliegen der Fördervoraussetzungen

Schäden durch wild abfließendes Wasser infolge von Starkregen

- 3 In mehreren Förderfällen beruhte der Schaden auf wild abfließendem Wasser aus Wäldern und von Feldern, weil diese das Regenwasser nicht mehr aufnehmen konnten. Bezug zu einem Gewässer oder zuvor angesammeltem Regenwasser gab es nicht. Der Wortlaut von § 2 Abs. 3 Satz 2 AufbhV³ und Abschn. A Nr. 2 Satz 2 RL Hochwasserschäden 2013 legt nahe, dass derartige Fälle nicht förderfähig sind.
- 4 Nach Aussage des SMUL waren sich die Bundesländer jedoch darin einig, dass ein förderfähiger Hochwasserschaden vorliegt, sobald Wasser auf den Boden auftrifft und fließt. Lediglich direkte Schäden aufgrund Starkregens (z. B. Kulturschäden aufgrund übergroßer Tropfengröße) sollten ausgeschlossen sein. Ferner ist zuzugestehen, dass eine Differenzierung nach stehendem und fließendem Regenwasser im Massengeschäft schwer handhabbar ist.
- 5 Der Wille der Normgeber kommt in der Förderrichtlinie nicht eindeutig zum Ausdruck. Zukünftig müssen eindeutige Regelungen hinsichtlich des Förderumfangs getroffen werden.

Regelungen zum Förderumfang bei Schäden durch wild abfließendes Wasser waren nicht eindeutig

¹ Gemeinsame Richtlinie der SK, des SMWA, des SMI, des SMF, des SMJus, des SMK, des SMWK, des SMS und des SMUL zur Gewährung von Zuwendungen zur Beseitigung der Hochwasserschäden 2013 (RL Hochwasserschäden 2013) vom 03.09.2013.

² Landesamt für Straßenbau und Verkehr.

³ Verordnung über die Verteilung und Verwendung der Mittel des Fonds „Aufbauhilfe“ (Aufbauhilferverordnung - AufbhV).

Die Nichtberücksichtigung des Vorzustandes geschädigter Infrastruktur führt zu Ungleichbehandlung der Baulastträger

Berücksichtigung des Vorzustandes

- 6 Der Vorzustand der durch Hochwasser zerstörten Infrastruktur blieb bei der Ermittlung der Höhe der Zuwendungen unberücksichtigt. Dieses Vorgehen begünstigt die kommunalen Gebietskörperschaften mit rückständiger Unterhaltung und Instandsetzung ihrer Infrastruktur. In einem geprüften Fall wurde die Beseitigung von Schäden gefördert, die bereits durch das Augsthochwasser 2010 entstanden, aber nicht behoben worden waren.
- 7 Nur durch Berücksichtigung des Vorzustandes kann das Schadensausmaß des Ereignisses zutreffend beziffert und einer Ungleichbehandlung der Baulastträger vorgebeugt werden.
- 8 Der SRH empfiehlt, künftig bei Zuwendungen für vergleichbare Schadensereignisse den Vorzustand nicht außen vorzulassen.

Art und Standard der Wiederherstellung orientierten sich nicht immer am Wirtschaftlichkeitsgrundsatz

Art und Standard der Wiederherstellung

- 9 In zahlreichen Schadensfällen erfolgte ein grundhafter Ausbau von Straßen, also ein Neubau. Auch bei beschädigten Brücken kam es oft zum Neubau.
- 10 Nach Abschn. D Ziff. I Nr. 1 RL Hochwasserschäden 2013 sind sowohl die Beseitigung unmittelbarer Schäden als auch der nachhaltige Wiederaufbau förderfähig. Nach dem Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebot gem. § 7 SäHO hat allerdings die kostengünstigere Beseitigung der unmittelbaren Schäden durch Instandsetzung bzw. Reparatur Vorrang vor dem Wiederaufbau durch Neubau, soweit dies ausreichend ist.
- 11 Die Bewilligung der Art der Wiederherstellung orientierte sich bei den geprüften Fällen nicht durchgängig an diesem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz.
- 12 Weiterhin stellte der SRH Fälle fest, in denen im Rahmen des Wiederaufbaus ein höherer Standard oder eine Erweiterung gefördert wurde, ohne dass dies unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit geboten schien. Das verstößt gegen Abschn. D Ziff. IV Nr. 4 RL Hochwasserschäden 2013, wonach die Wiederherstellung angemessen sein muss, d. h. in einer gleichen oder gleichwertigen Konstruktion nach dem gegenwärtigen Stand der Technik erfolgen soll.
- 13 Standarderhöhungen wurden ungerechtfertigterweise akzeptiert und bewilligt. Dem LASuV wird empfohlen, im Hinblick auf die Verpflichtung aus Art. 5 Abs. 2 VV AufbhG⁴ in Abstimmung mit dem SMUL zu prüfen, inwieweit daraus Rückerstattungsrisiken erwachsen.

Verfahrenserleichterungen für Fälle mit geringer Schadenshöhe fehlten

2.2 Prüfungsumfang und -tiefe

- 14 Die Richtlinie enthält für die baufachliche Prüfung kommunaler Infrastrukturbaumaßnahmen keine Verfahrenserleichterungen. Damit galt die VVK⁵, wonach für alle Vorhaben ab einem Wert der Zuwendungen von über 1.500.000 € eine baufachliche Prüfung durchzuführen ist. Diesen Schwellenwert erreichten nur rd. 1 % der Förderfälle. Nahezu 60 % der Fälle wiesen ein Schadensvolumen von unter 100.000 € auf. Sie machten lediglich rd. 14 % am Gesamtschadensvolumen aus.
- 15 Für alle Einzelmaßnahmen wurde unabhängig von der Schadenshöhe das gleiche umfangreiche Verwaltungsverfahren durchgeführt.

⁴ Verwaltungsvereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Ländern/Freistaaten über die Festlegung von einheitlichen Maßstäben zur Verwendung der Mittel des Fonds „Aufbauhilfe“ für Maßnahmen nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 und 2 Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetz in den vom Hochwasser betroffenen Ländern.

⁵ Anlage 3 zur VwV zu § 44 SäHO, Verwaltungsvorschrift für Zuwendungen des Freistaates Sachsen an kommunale Körperschaften.

- 16 Im Sinne eines schnellen Wiederaufbaus könnte für die o. g. rd. 60 % der Maßnahmen ein erleichtertes Bewilligungsverfahren zielführend sein.
- 17 Für künftige Großschadensereignisse empfiehlt der SRH, zweckmäßige Verfahrenserleichterungen für Fälle unterhalb einer zu definierenden Schadenssumme zu eruieren.

2.3 Budgetierung

- 18 Im Wiederaufbauplan vom 20.09.2013 wurde den Geschädigten die Schadenshöhe der gemeldeten Einzelmaßnahmen als verfügbares Budget bestätigt. Zusätzlich wurde ein pauschaler Aufschlag von 10 % (10 %-Puffer) zur Deckung unvorhergesehener Ausgaben, Baupreissteigerungen und zur eigenständigen Aussteuerung des Budgets gewährt.
- 19 Fast alle in die Prüfung einbezogenen Zuwendungsempfänger nutzten den Aufschlag im Rahmen ihrer Finanzierungsplanung und steuerten Mehr- und Minderkosten im Rahmen ihres Budgets eigenständig aus.
- 20 Anhand der bis zum 31.06.2015 eingereichten Zuwendungsanträge wurden die Schadenssummen der Wiederaufbaupläne angeglichen. Nicht durch Anträge untersetztes Budget sowie der 10 %-Puffer verfielen. Von den Zuwendungsempfängern zur Budgetaussteuerung ergriffene Schritte, wie die Bildung von Reserven zum Ausgleich erwarteter Mehrkosten, liefen damit ins Leere. Ein Jahr später, im Mai 2016 wurde die Budgetbindung völlig aufgehoben. Mehrkosten mussten nun für jede Einzelmaßnahme beantragt werden.
- 21 Die vormals angestrebten Verfahrenserleichterungen wurden damit revidiert. Da die neue Vorgehensweise nicht ausreichend kommuniziert worden war, führte dies bei den Zuwendungsempfängern zu erheblicher Unsicherheit, auch hinsichtlich der letztendlich zur Verfügung stehenden Finanzmittel.
- 22 Der SRH empfiehlt, im Hinblick auf künftige Förderfälle zu evaluieren, ob und wie mit einer Budgetierung und/oder einem Finanzpuffer gearbeitet werden soll. Die gewählte Vorgehensweise sollte dann während des gesamten Verfahrens beibehalten werden.

Die Rücknahme zunächst gewährter Erleichterungen bei der Mittelbewirtschaftung führte zu Unklarheiten bei den Zuwendungsempfängern

2.4 Höhe der zuwendungsfähigen Planungskosten

- 23 Ausgaben für Planung, Projektsteuerung und Koordinierung der Einzelmaßnahmen durch Dritte sind nach der Richtlinie generell i. H. v. bis zu 15 % der zuwendungsfähigen Baukosten förderfähig. Auf Nachweis können erhöhte Kosten anerkannt werden.
- 24 Bei den Zuwendungsempfängern bestand ein höchst unterschiedlicher Bedarf an Ingenieurleistungen. Schon allein aus der Art der Wiederherstellung - Instandsetzung oder Neubau - resultierte ein abweichender Leistungsbedarf. Die 15 % reichten oftmals nicht aus, um die gemäß der HOAI vereinbarten Honorare komplett über Fördermittel zu finanzieren. Dies trifft besonders auf Maßnahmen mit relativ niedrigen Baukosten zu, da bei ihnen die Honorare i. d. R. mehr als 15 % der Baukosten ausmachen.

Die Höhe der Förderung von Ingenieurleistungen war nicht für alle Fälle angemessen

Tabelle Honorare der HOAI 2013 für Grundleistungen typischer Leistungsbilder der Infrastruktur

anrechenbare Kosten [€]	§ 44 - Ingenieurbauwerke Honorarzone III*		§ 48 - Verkehrsanlagen Honorarzone III*	
	von [€]**	%***	von [€]**	%***
25.000	4.768	19,1	5.366	21,5
35.000	6.186	17,7	6.885	19,7
50.000	8.152	16,3	8.967	17,9
75.000	11.154	14,9	12.108	16,1
100.000	13.932	13,9	14.983	15,0
150.000	19.058	12,7	20.229	13,5
200.000	23.797	11,9	25.029	12,5
300.000	32.532	10,8	33.778	11,3
500.000	48.194	9,6	49.243	9,8

* Honorarzone III beispielhaft ausgewählt.

** Mindestsatz gem. Abschn. 1.5 Nr. 42 Handbuch für die Vergabe und Ausführung von freiberuflichen Leistungen im Straßen- und Brückenbau (HVA F-StB).

*** Gesamtsatz für alle Leistungsphasen des Leistungsbildes. Bezüglich anteiliger Honorierung vgl. § 8 Abs. 1, 2 HOAI.

- 25 Die Tabelle zeigt beispielhaft für die Honorarzone III, dass bei Ingenieurbauwerken erst ab anrechenbaren Kosten von über 75.000 € ein Honoraranteil von 15 % auskömmlich ist, bei Verkehrsanlagen (u. a. Straßen) sogar erst ab 100.000 €. Die Schadenssumme aufgrund des Hochwasserereignisses 2013 lag jedoch bei rd. 60 % der Einzelmaßnahmen unter 100.000 €.
- 26 Die Begrenzung der Förderung der Planungskosten steht im Widerspruch zu der 100 %igen Förderung der Schadensbeseitigungsmaßnahmen. Grundgedanke der Förderung ist die schnelle umfassende Wiederherstellung der Infrastruktur. Diesem Fördergedanken würde entsprechen, auch die dafür notwendigen Planungsleistungen vollumfänglich zu fördern. Schließlich ist die Planung zwingende Voraussetzung für die Bautätigkeit.
- 27 Der SRH empfiehlt, bei künftigen Großschadensereignissen eine Förderung der notwendigen Planungskosten entsprechend dem jeweiligen Fördersatz zu ermöglichen. Dies könnte das Förderverfahren beschleunigen und auch einer Ungleichbehandlung der Zuwendungsempfänger vorbeugen.

3 Stellungnahmen

- 28 Das SMUL hat zugesagt, bei zukünftigen Schadensereignissen ein generelles In-Abzug-Bringen von Vorschäden zu prüfen. Im Hinblick auf ungerechtfertigte Standarderhöhungen werde das LASuV spätestens im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung Ausgaben für nicht förderfähige Verbesserungen, Vergrößerungen und Erweiterungen von den zuwendungsfähigen Kosten abziehen.
- 29 Für Fälle mit geringer Schadenshöhe werde das SMUL beim SMF auf Verfahrenserleichterungen drängen. Darüber hinaus würden mit den Bewilligungsstellen Vorschläge für die weitere Vereinfachung der Verfahrensabwicklung erörtert.
- 30 Das SMUL bekräftigt seine Auffassung, dass die Aufhebung der Budgetierung aus haushalterischen Gründen alternativlos war, gesteht allerdings Kommunikationsdefizite ein. Die Erfahrungen mit der Budgetierung sollen gemeinsam mit dem SMI ausgewertet werden und künftig Berücksichtigung finden.

4 Schlussbemerkung

31 Der SRH begrüßt, dass das SMUL die Umsetzung der Förderrichtlinie anhand der Empfehlungen des SRH im Hinblick auf zukünftige Großschadensereignisse auswerten wird.