



Bericht

an den Haushaltsausschuss
des Deutschen Bundestages

nach

§ 88 Abs. 2 BHO

über die Kostenentwicklung bei der
Planung zum Neubau der Bundesau-
tobahn A 100 in Berlin

- 16. Bauabschnitt zwischen dem
Autobahndreieck Neukölln und der
Anschlussstelle Am Treptower Park

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist ur-
heberrechtlich geschützt. Er ist auf der Internet-
seite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht
(www.bundesrechnungshof.de).

Inhaltsverzeichnis	Seite
0 Zusammenfassung	3
1 Anlass und Ziel des Berichts	5
2 Bundesautobahn A 100, 16. Bauabschnitt	5
3 Vorhandener Kenntnisstand	6
3.1 Kosten	6
3.2 Wirtschaftlichkeit	7
3.3 Planungs- und Baustand	7
4 Aktuelle Entwicklung	7
4.1 Planungsstand	7
4.2 Grunderwerb	8
4.3 Preisindex	8
5 Kosten des 16. Bauabschnitts Stand 2011	9
5.1 Randbedingungen	9
5.2 Zurzeit abschätzbare Kosten	9
5.3 Kostenrisiken	10
5.4 Wirtschaftlichkeit des Bauvorhabens	12

0 Zusammenfassung

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat den Bundesrechnungshof gebeten, über die Kostenentwicklung beim geplanten Neubau der Bundesautobahn (BAB) A 100 – 16. Bauabschnitt zu berichten. Der Bundesrechnungshof stellte Folgendes fest:

- 0.1 Im Bundesverkehrswegeplan 2003 ist der 16. Bauabschnitt der BAB A 100 im Vordringlichen Bedarf enthalten. Das Bundesverkehrsministerium bestätigte Ende 2007 die Kostenberechnung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Straßenbauverwaltung) mit 420 Mio. Euro und stimmte der Planung der Straßenbauverwaltung zu. Ende 2010 erging der Planfeststellungsbeschluss, gegen den derzeit noch Klagen beim Bundesverwaltungsgericht anhängig sind. Mittlerweile legte die Straßenbauverwaltung dem Bundesverkehrsministerium Detailplanungen von Bauwerken vor. Die Zustimmung des Bundesverkehrsministeriums steht noch aus.
- 0.2 Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Erhebungen die Kostenberechnung aus dem Jahr 2007 fortgeschrieben. Die Detailplanungen hat er dabei berücksichtigt, soweit diese vorlagen. Danach geht der Bundesrechnungshof von einem Anstieg der Gesamtkosten für den 16. Bauabschnitt von bislang 420 Mio. Euro auf mindestens **475 Mio. Euro** aus. Ausschlaggebend für die Erhöhung der Gesamtkosten sind im Wesentlichen folgende Einflussfaktoren:
 - Allgemeine Baupreissteigerung
 - Konkretiere Kostenberechnung aufgrund detaillierter Bauwerksplanung
 - Erhöhte Grunderwerbskosten

Darüber hinausgehende Kostenrisiken sieht der Bundesrechnungshof

- bei der Entsorgung von belastetem Bodenaushub,
- bei der Konkretisierung von Pauschalpositionen in der Kostenberechnung,
- bei der weiteren Baupreissteigerung bis zum Baubeginn,
- bei der noch nicht genehmigten Bauweise des Trogbauwerkes und

- wenn Grundstückseigentümer nach Auslaufen der Veränderungssperre Entschädigungen nach § 9a des Fernstraßengesetzes fordern.

Das Nutzen-Kosten-Verhältnis beträgt bei Kosten von 475 Mio. Euro überschlägig betrachtet noch 3,2 gegenüber 3,6 bei den ursprünglichen Gesamtkosten von 420 Mio. Euro. Die Wirtschaftlichkeit des Projektes ist damit nicht gefährdet.

1 Anlass und Ziel des Berichts

Im Mai 2009 bat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages den Bundesrechnungshof, über die Kostenentwicklung beim geplanten Neubau der Bundesautobahn (BAB) A 100 - 16. Bauabschnitt zu berichten. Zum damaligen Zeitpunkt belief sich die Kostenberechnung für den sogenannten RE-Vorentwurf¹, datiert aus dem Jahr 2007, auf Gesamtkosten von 420 Mio. Euro. Mit Vorlage des Planfeststellungsbeschlusses im Dezember 2010 begann die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Straßenbauverwaltung), Planungsunterlagen zu überarbeiten und detailliert zu erstellen. Der Bundesrechnungshof nahm daraufhin im August 2011 seine Erhebungen beim Bundesverkehrsministerium und der Straßenbauverwaltung auf. Mit dem vorliegenden Bericht informiert er über die zurzeit absehbaren Kosten des 16. Bauabschnitts der BAB A 100. Das Bundesverkehrsministerium und die Straßenbauverwaltung hatten Gelegenheit, zu dem Entwurf des vorliegenden Berichts Stellung zu nehmen. Die Hinweise sind berücksichtigt.

2 Bundesautobahn A 100, 16. Bauabschnitt

Im Bundesverkehrswegeplan 2003 ist der 16. Bauabschnitt der BAB A 100 im Vordringlichen Bedarf enthalten. Der 16. Bauabschnitt ist die Fortführung der Berliner Stadtautobahn zwischen dem Autobahndreieck Neukölln und der Anschlussstelle Am Treptower Park. Auf dem 3,2 km langen Abschnitt sind außerdem die Anschlussstellen Grenzallee und Sonnenallee geplant (siehe Abbildung 1). Die Trasse soll aufgrund zahlreicher Zwangspunkte überwiegend in einem Trog bis zu 5 m unter der Geländeoberkante geführt werden. Dabei sind mehrfach Gleisanlagen sowie Stadtstraßen zu queren. Knapp 400 m der geplanten Autobahn werden in einem Tunnel liegen. Im Bereich der Trasse befinden sich heute überwiegend Gewerbe- und Kleingartenflächen. An der geplanten Anschlussstelle Am Treptower Park sind Wohnhäuser abzureißen.

Die Planungen sehen einen sechsstreifigen Autobahnquerschnitt vor, der in der Troglage mit einem lärm mindernden, offenporigen Asphalt ausgebildet werden soll. Im Tunnel wird der Querschnitt wegen des naheliegenden Autobahndreiecks Neukölln auf acht Fahrstreifen aufgeweitet. Wegen der Zwangspunkte und der beengten räumlichen Lage, sollen Entwurfs Elemente einer Stadtautobahn zum

¹ Der RE-Vorentwurf basiert auf den Richtlinien für die Gestaltung von einheitlichen Entwurfsunterlagen im Straßenbau (RE 85), eingeführt mit Allgemeinem Rundschreiben Straßenbau (ARS) 01/85 des Bundesverkehrsministeriums.

Einsatz kommen, die auf eine Richtgeschwindigkeit von 80 km/h abgestimmt sind.²

Abbildung wurde entfernt.

Abbildung 1:Übersichtslageplan des 16. Bauabschnitts³

3 Vorhandener Kenntnisstand

3.1 Kosten

Mit Schreiben vom 23. November 2007 bestätigte das Bundesverkehrsministerium die Kostenberechnung der Straßenbauverwaltung. Danach betrugen die voraussichtlichen Gesamtkosten des 16. Bauabschnitts 420 Mio. Euro (56 Mio. für Grunderwerb und 364 Mio. Euro für den Bau). Seitdem wurde dieser Betrag

² Nach den Richtlinien für die Anlage von Autobahnen (RAA) der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen (FGSV), eingeführt mit ARS 07/2009 des Bundesverkehrsministeriums.

³ Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin,
http://www.stadtentwicklung.berlin.de/bauen/strassenbau/a100_16_ba/index.shtml, abgerufen am 26. September 2011.

mehrfach gegenüber politischen Gremien bestätigt.⁴

3.2 Wirtschaftlichkeit

Aufbauend auf der Kostenberechnung aus dem Jahr 2007 ließ das Bundesverkehrsministerium im November 2008 durch ein Ingenieurbüro den volkswirtschaftlichen Nutzen des Projektes neu bewerten. Das Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV) für die Realisierung des 16. Bauabschnitts ermittelte das Büro mit einem Wert von 3,6. Das bedeutet, dass den Gesamtkosten von 420 Mio. Euro ein 3,6facher volkswirtschaftlicher Nutzen gegenübersteht. Dieser schlägt sich im Vergleich zu einem Verzicht auf den Neubau vor allem in geringeren Transportkosten und einer verbesserten Erreichbarkeit in den dem Autobahnabschnitt nahe liegenden Zielgebieten nieder.

Für die Ermittlung des Nutzens legte das Bundesverkehrsministerium gegenüber dem Bundesverkehrswegeplan 2003 erhöhte Kostensätze (Preisstand 2008) zugrunde. Es verwendete auch die aktuelle Verkehrsprognose für das Jahr 2025.

3.3 Planungs- und Baustand

Das Bundesverkehrsministerium erteilte im November 2007 dem RE-Vorentwurf seinen Gesehen-Vermerk. Damit stimmte es der Planung der Straßenbauverwaltung zu. Im März 2009 leitete die Straßenbauverwaltung das Planfeststellungsverfahren ein. Der Planfeststellungsbeschluss erging am 29. Dezember 2010. Nach einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 31. März 2011 wurde die sofortige Vollziehbarkeit ausgesetzt.⁵ Bis zu einem möglichen Baubeginn müssen das Bundesverkehrsministerium und die Straßenbauverwaltung daher die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts über die Klage gegen den Planfeststellungsbeschluss abwarten.

4 Aktuelle Entwicklung

4.1 Planungsstand

Die Straßenbauverwaltung hat mit der Detailplanung von Bauwerken begonnen. Erste Planungsentwürfe legte sie dem Bundesverkehrsministerium im Juli 2011 vor. Dessen Zustimmung steht noch aus.

⁴ U. a. in Bundestagsdrucksache 17/1044 vom 16. März 2010.

⁵ Urteil BVerwG 9 VR 2.11 vom 31. März 2011.

Gegenüber dem Planungsstand des RE-Vorentwurfs 2007 hat die Straßenbauverwaltung nach eigenen Angaben neue Erkenntnisse hinsichtlich der Bauweise des Trogs gewinnen können. Diese könnten sich kostenreduzierend auswirken. Weiter führen zwischenzeitlich eingeführte Regelwerke zu einer veränderten, aufwendigeren Tunnelausstattung. Während derzeit die Klage gegen den Planfeststellungsbeschluss anhängig ist, berücksichtigt die Straßenbauverwaltung in ihren weiteren Planungen bereits die Auflagen des Beschlusses.

4.2 Grunderwerb

Das Bundesverkehrsministerium wies im März 2011 die Straßenbauverwaltung an, sämtliche vorzeitigen Grunderwerbe vorerst zu stoppen. Die Straßenbauverwaltung unterbrach daraufhin die Verhandlungen mit mehreren Grundstückseigentümern. Für den Erwerb von Grundstücken sowie Entschädigungszahlungen nach dem Baugesetzbuch hat die Straßenbauverwaltung mit Zustimmung des Bundesverkehrsministeriums bislang Verträge über 20,8 Mio. Euro geschlossen. Davon sind 17,1 Mio. Euro bereits verausgabt.

Nach dem noch nicht rechtskräftigen Planfeststellungsbeschluss sind 511 000 m² Flächen für den Bau des Autobahnabschnitts (138 000 m²) sowie für landschaftspflegerische Begleitmaßnahmen (373 000 m²) dauerhaft zu erwerben. Die Straßenbauverwaltung kaufte bislang rund 11 % der benötigten Flächen für den Autobahnbau, zu weiteren 17 % stand sie in Verhandlungen oder hatte Verkehrswertgutachten eingeholt. Für landschaftspflegerische Begleitmaßnahmen erwarb sie bislang 2 % der Flächen. Für weitere 5 % lagen ihr Verkehrswertgutachten vor.

Nach Auskunft der Straßenbauverwaltung stellen die bislang erworbenen Grundstücke „Schlüsselflächen“ innerhalb des engen Linienkorridors dar, die vorzeitig zum Verkauf standen. Ein Erwerb durch Dritte hätte den Bau der Autobahn verzögern können.

4.3 Preisindex

Die letzte Kostenberechnung des Bundesverkehrsministeriums datiert aus dem Jahr 2007. Die allgemeine Anpassung von Baupreisen bereitet das Statistische Bundesamt in vierteljährlichem Rhythmus auf. Bezugsjahr des Tabellenwerks ist das Jahr 2000 (100 %).⁶ Danach betrugen die Baukosten im Jahr 2007 (Preisindex

⁶ Statistisches Bundesamt: Preisindizes für die Bauwirtschaft, Fachserie 17, Reihe 4, erschienen am 07. Juli 2011.

2007) für Brücken 109 % und für den Straßenbau 110,5 %. Im 2. Quartal 2011 (Preisindex 2011) betrugen die Kosten für Brücken 119,1 % und im Straßenbau 121,5 %. Die Kostensteigerung für das Jahr 2011 – bezogen auf die Kostenberechnung aus dem Jahr 2007 – berechnet sich wie folgt:

$$\frac{\text{Preisindex 2011}}{\text{Preisindex 2007}} = \text{Steigerungsfaktor}$$

Für Brückenbauwerke ergibt sich danach ein Faktor von 1,09266, für den Straßenbau ein Faktor von 1,09955. Die Straßenbauverwaltung geht jedoch davon aus, dass die regionalen Preise nicht in dem Maße angestiegen sind, wie mit dem allgemeinen Preisindex berechnet.

5 Kosten des 16. Bauabschnitts Stand 2011

5.1 Randbedingungen

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Erhebungen die Kostenberechnung des Bundesverkehrsministeriums aus dem Jahr 2007 fortgeschrieben (vgl. Nr. 5.2). Dabei hat er die aktuellen Vorlagen der Straßenbauverwaltung – soweit schon vorhanden – berücksichtigt. Darin sind bereits Planungen zum Bauablauf sowie gegenüber der vorhergehenden Planung geänderte Bauweisen enthalten. Der Bundesrechnungshof hat die von der Straßenbauverwaltung ermittelten Mengen- und Kostenansätze übernommen.

5.2 Zurzeit abschätzbare Kosten

Zwischenzeitlich hat die Straßenbauverwaltung dem Bundesverkehrsministerium eine Kostenfortschreibung vorgelegt. Sie gibt die Kosten danach mit 461,5 Mio. Euro an. Der Bundesrechnungshof schätzt die voraussichtlichen Gesamtkosten für den 16. Bauabschnitt zum heutigen Zeitpunkt auf mindestens **475 Mio. Euro**. Die Preiserhöhung hat im Wesentlichen folgende Ursachen:

Preisindex:

Die allgemeinen Baupreissteigerungen erhöhen die Baukosten um mehr als 36 Mio. Euro von 364 Mio. Euro auf 400 Mio. Euro.

Konkrete Bauwerksplanungen:

Gegenüber dem RE-Vorentwurf ist die nun folgende Planungsphase detaillierter. Die Straßenbauverwaltung hat in ihren bisher vorgelegten Bauwerksentwürfen einzelne Bauweisen u. a. wegen notwendiger Bauabläufe geändert. Ein neues Entwässerungskonzept bedingt weitere Bauwerke, die der RE-Vorentwurf noch nicht enthielt. Nach derzeitigem Planungsstand erhöhen sich die Baukosten um weitere 11 Mio. Euro von 400 Mio. Euro auf 411 Mio. Euro. Grundlage der Schätzungen waren erste Kostenberechnungen der Straßenbauverwaltung.

Grunderwerb:

Die Kostenberechnung aus dem Jahr 2007 sieht Mittel von 56 Mio. Euro für den Grunderwerb sowie Entschädigungszahlungen vor. Insgesamt 52 Mio. Euro sind bereits fest eingeplant, da die Straßenbauverwaltung die Mittel bereits vertraglich gebunden hat (21 Mio. Euro – vgl. Nr. 4.2) oder zu denen ihnen Verkehrswertgutachten für die benötigten Grundstücke vorlagen (31 Mio. Euro). Um die restlichen Flächen für den Straßenbau und landschaftspflegerische Begleitmaßnahmen zu erwerben, sind mindestens weitere 12 Mio. Euro fällig. Der Bundesrechnungshof ist dabei überschlägig von mittleren Quadratmeterpreisen von 85 Euro für die Trasse des 16. Bauabschnitts und 11 Euro für Flächen der landschaftspflegerischen Begleitmaßnahmen ausgegangen, die er aus der Kostenberechnung 2007 abgeleitet hat. Insgesamt werden für den Grunderwerb mindestens 64 Mio. Euro benötigt – das entspricht einer Kostensteigerung von 8 Mio. Euro.

5.3 Kostenrisiken

Der Bundesrechnungshof sieht ferner folgende Kostenrisiken:

Entsorgung von belastetem Bodenaushub:

Die Straßenbauverwaltung hat in ihrer Kostenberechnung bislang keine Position für den Austausch und die Entsorgung von belastetem Bodenmaterial vorgesehen. Auf der Basis von Bodenuntersuchungen geht sie davon aus, dass rund 100 000 m³ Boden der Schadstoffklasse > Z2⁷ zu entsorgen sind. Bei durchschnittlichen Entsorgungskosten von 50 Euro/t können weitere Kosten von 7 Mio. Euro anfallen. Die Straßenbauverwaltung geht davon aus, dass beim Kauf der Grundstücke diese Kosten in Ansatz gebracht werden können. Der Kostenein-

⁷ Die Ländergemeinschaft Abfall (LAGA) klassifiziert Bodenmaterial in sechs Kategorien. Die Stufe Z2 lässt einen Wiedereinbau unter Sicherheitsmaßnahmen zu, Böden mit einer höheren Kategorie sind auf einer Deponie zu entsorgen.

behaftet solle mit dem Grundstückseigentümer nach Bauabwicklung auf der Grundlage der nachgewiesenen Entsorgungskosten geregelt werden.

Pauschalpositionen:

Die Kostenberechnung enthält zahlreiche Pauschalpositionen, u. a. bei Abbrucharbeiten (3 Mio. Euro), Bepflanzungen (3,4 Mio. Euro) oder technische Ausstattung (15 Mio. Euro). Insbesondere die Position „Abbrucharbeiten“ birgt bei der Vielzahl an Gebäuden und Industrieflächen ein bislang nicht kalkulierbares Risiko. Auftretende Schadstoffbelastungen können die Kosten für den Abbruch schnell um ein Vielfaches ansteigen lassen.

Preisindex:

Der Bundesrechnungshof gibt zu bedenken, dass eine Kostenberechnung sich immer auf das Jahr ihrer Erstellung bezieht. Die langjährige Erfahrung zeigt, dass die angesetzten Kosten zu Beginn einer Baumaßnahme in der Regel schon wieder überholt sind. Allein in den letzten vier Jahren sind die Baukosten um 10 % gestiegen.

Bauweise des Trops:

Durch eine geänderte Bauweise erhofft sich die Straßenbauverwaltung Einsparungen gegenüber der Kostenberechnung 2007. Eine endgültige Entscheidung, wie der Trog gebaut werden soll, hat das Bundesverkehrsministerium noch nicht getroffen. Das Einsparpotential der geänderten Trogbauweise liegt nach Schätzungen des Bundesrechnungshofes bei 30 Mio. Euro. Diese Einsparungen hat er in seiner Kostenüberprüfung bereits berücksichtigt.

Auslaufen der Veränderungssperre:

Mit Auslegen der Pläne im Planfeststellungsverfahren unterliegt der gesamte Planungsraum der Veränderungssperre nach § 9a Abs. 1 des Fernstraßengesetzes (FStrG).⁸ Die Veränderungssperre dauert in der Regel vier Jahre und läuft am

⁸ § 9a, Absatz 1 Fernstraßengesetz (FStrG) in der Fassung vom 01. März 2010: Vom Beginn der Auslegung der Pläne im Planfeststellungsverfahren oder von dem Zeitpunkt an, zu dem den Betroffenen Gelegenheit gegeben wird, den Plan einzusehen, dürfen auf den vom Plan betroffenen Flächen bis zu ihrer Übernahme durch den Träger der Straßenbaulast wesentlich wertsteigernde oder den geplanten Straßenbau erheblich erschwerende Veränderungen nicht vorgenommen werden. Veränderungen, die in rechtlich zulässiger Weise vorher begonnen worden sind, Unterhaltungsarbeiten und die Fortführung einer bisher ausgeübten Nutzung werden hiervon nicht berührt.

01. Juni 2012 ab. Nach diesem Zeitpunkt können Eigentümer Entschädigung nach § 9a Abs. 2 FStrG verlangen.⁹

5.4 Wirtschaftlichkeit des Bauvorhabens

Der volkswirtschaftliche Nutzen übersteigt die Kosten von 475 Mio. Euro noch um das 3,2fache. Die Wirtschaftlichkeit des Projektes ist daher auch unter Berücksichtigung der genannten Risiken nicht gefährdet.

Rahm

Hacker

⁹ § 9a, Absatz 2 Fernstraßengesetz (FStrG) in der Fassung vom 01. März 2010: Dauert die Veränderungssperre länger als vier Jahre, so können die Eigentümer für die dadurch entstandenen Vermögensnachteile vom Träger der Straßenbaulast eine angemessene Entschädigung in Geld verlangen. Sie können ferner die Übernahme der vom Plan betroffenen Flächen verlangen, wenn es ihnen mit Rücksicht auf die Veränderungssperre wirtschaftlich nicht zuzumuten ist, die Grundstücke in der bisherigen oder einer anderen zulässigen Art zu benutzen. Kommt keine Einigung über die Übernahme zustande, so können die Eigentümer die Entziehung des Eigentums an den Flächen verlangen. Im Übrigen gilt § 19 FStrG (Enteignung).