

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (Einzelplan 12)

27 Bund ignoriert Wirtschaftlichkeit und Verkehrssicherheit bei der Planung einer Autobahnanschlussstelle (Kapitel 1201)

Zusammenfassung

Das BMVI will in unmittelbarer Nähe zu einer Anschlussstelle an der Bundesautobahn A 7 eine neue Anschlussstelle bauen lassen. Die Wirtschaftlichkeit und die Verkehrssicherheit betrachtet es dabei nicht.

Die Straßenbauverwaltung des Landes Niedersachsen plant eine Anschlussstelle an der A 7 bei Hildesheim, um einen neuen Gewerbepark anzubinden. Die Anschlussstelle läge nur 1,9 km von der bestehenden Anschlussstelle Hildesheim-Drispstedt entfernt. Derart geringe Abstände zwischen Anschlussstellen beeinträchtigen die Verkehrssicherheit. Dabei könnte die bestehende Anschlussstelle den zusätzlichen Verkehr aufnehmen, wenn sie ausgebaut würde. Das BMVI unterstützt die Planung für die neue Anschlussstelle, obwohl deren Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen ist. Das BMVI sollte in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die beiden Varianten (Neubau und Ausbau) vergleichen und dabei auch die Verkehrssicherheit berücksichtigen lassen.

27.1 Prüfungsfeststellungen

Anschluss eines Gewerbeparks an die A 7

Seit den 1990er-Jahren soll ein geplanter Gewerbepark nördlich von Hildesheim an die A 7 angeschlossen werden. Zwischenzeitlich bebaute Flächen sind über die Anschlussstelle Hildesheim-Drispstedt an die A 7 angeschlossen. Sie führt als Nord-Süd-Achse quer durch Deutschland und ist eine für den Transitverkehr wichtige Bundesautobahn.

Im Jahr 1998 beantragte die Stadt Hildesheim beim BMVI den Bau einer neuen Anschlussstelle (Anschlussstelle Hildesheim-Nord) an die A 7. Sie sollte 1,9 km nordwestlich der bestehenden Anschlussstelle Hildesheim-Drispengstedt gebaut werden (vgl. Abbildung 27.1). Ohne die neue Anschlussstelle sei der Gewerbepark nicht zu realisieren.

Der Bund darf Straßenbauvorhaben – wie alle finanzwirksamen Maßnahmen – nur finanzieren, wenn sie wirtschaftlich sind. Für jedes Vorhaben ist eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Dabei sind alle infrage kommenden Varianten zu betrachten und alle monetären und nicht monetären Effekte zu bewerten.

Gemäß dem technischen Regelwerk des BMVI gehört die A 7 zu den Fernautobahnen. Bei diesen beträgt der Mindestabstand benachbarter Anschlussstellen 8 km. Dieser Abstand stellt einen ausreichenden Verkehrsfluss sicher. Unter bestimmten Voraussetzungen kann der Abstand ausnahmsweise geringer sein. Abstände unter 2 km wirken sich nachteilig auf die Verkehrssicherheit aus und erfordern Sonderlösungen, z. B. bei der Beschilderung.

Im Jahr 2000 stimmte das BMVI dem Antrag für den Bau der neuen Anschlussstelle mit der Maßgabe zu, dass die Kosten nicht zulasten des Bundes gehen.

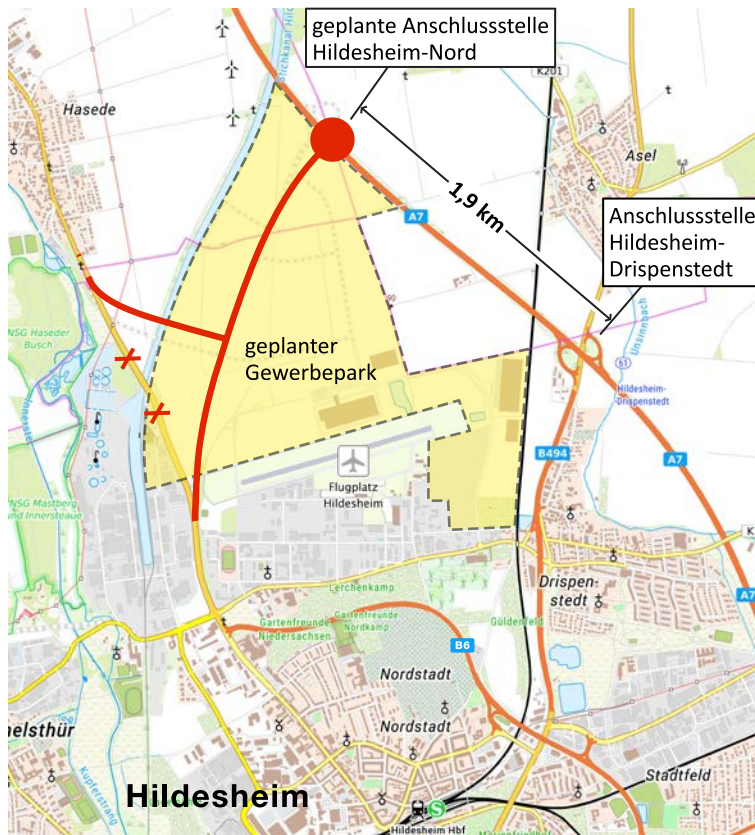
Unvollständige Untersuchung der möglichen Varianten

In den folgenden Jahren kam es zu neuen Überlegungen für den Gewerbepark. U. a. sollte er erweitert werden und eine Logistikdrehscheibe mit Anbindung an den Schienengüterverkehr und den Binnenhafen erhalten.

Abbildung 27.1

Neue Anschlussstelle Hildesheim-Nord soll 1,9 km entfernt von der bestehenden Anschlussstelle Hildesheim-Drispensstedt gebaut werden

Das BMVI will für einen geplanten Gewerbepark eine neue Anschlussstelle bauen. Entfernungen unter 2 km können die Verkehrssicherheit gefährden.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: © Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (2021) - <http://www.bkg.bund.de>. Datenquellen: http://sg.geodatenzentrum.de/web_public/Datenquellen_TopPlus_Open_03.03.2021.pdf. Veränderung durch Bundesrechnungshof.

Im Jahr 2011 ließ die Stadt eine Verkehrsuntersuchung für die neue Anschlussstelle erstellen. Dabei berücksichtigte sie auch die neuen Rahmenbedingungen für den Gewerbepark und untersuchte zwei Varianten der Verkehrsanbindung hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit und Baukosten. Die erste Variante schloss das Gewerbegebiet über die bestehende Anschlussstelle Hildesheim-Drispensstedt an und die zweite über die neue Anschlussstelle Hildesheim-Nord. Die Stadt stellte fest, dass der prognostizierte Verkehr über die bestehende Anschlussstelle abgewickelt werden könnte. Dafür müsste diese jedoch ausgebaut werden. Im Ergebnis ermittelte sie für den Neubau der Anschlussstelle Baukosten von 4,2 Mio. Euro und damit 5 % weniger als für den erforderlichen Ausbau der Anschlussstelle Hildesheim-Drispensstedt. Den Aspekt der Verkehrssicherheit und die Erhaltungskosten (z. B. betriebliche und bauliche Unterhaltung) berücksichtigte die Stadt dabei nicht.

Zudem beschloss der Bund, das Bundesfernstraßennetz neu zu ordnen. In diesem Zusammenhang wollte das BMVI in Hildesheim nicht mehr fernverkehrsrelevante Bundesstraßen zu Landes-, Kreis- oder Gemeindestraßen abstufen. Für die Erhaltungskosten muss dann nicht mehr der Bund aufkommen. Das BMVI schloss in den Jahren 2011 und 2012 zur Neuordnung des gesamten Bundesfernstraßennetzes entsprechende Verwaltungsvereinbarungen mit den Ländern.

BMVI sagt Finanzierung der neuen Anschlussstelle zu

Aufgrund der neuen Überlegungen zum Gewerbepark und zur Neuordnung des Bundesfernstraßennetzes im Raum Hildesheim stimmte das BMVI im Jahr 2013 zu, die Kosten für die neue Anschlussstelle zu übernehmen. Zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit bat es die Straßenbauverwaltung, die Kosten der neuen Anschlussstelle zu ermitteln und ein Umstufungskonzept vorzulegen. Aus diesem sollten die jährlichen Einsparungen an Betriebskosten hervorgehen.

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die alle infrage kommenden Varianten betrachtet, forderte das BMVI nicht.

Im Jahr 2015 aktualisierte die Straßenbauverwaltung die Baukosten für den Neubau der Anschlussstelle: Sie waren um 26 % auf 5,3 Mio. Euro gestiegen. Zudem legte sie das Umstufungskonzept vor. Dieses wies jährlich einzusparende Betriebskosten von 1,5 Mio. Euro aus. Dem lagen 137 km abzustufende Bundesstraßen zugrunde. Davon mussten jedoch 114 km ohnehin abgestuft werden, da sie bereits mit der Verwaltungsvereinbarung als nicht mehr fernverkehrsrelevant eingestuft waren. Das BMVI reagierte nicht auf die übergebenen Unterlagen.

Unabhängig von dem geplanten Anschluss des Gewerbeparks plant die Straßenbauverwaltung, Teile der Anschlussstelle Hildesheim-Drispstedt für über 600 000 Euro instand zu setzen.

Die Stadt schrieb die Planungsleistungen für den Neubau der Anschlussstelle Hildesheim-Nord bis einschließlich der Entwurfs- und Genehmigungsplanung Anfang 2020 im Auftrag der Straßenbauverwaltung aus.

27.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält die Entscheidung des BMVI für den Neubau der Anschlussstelle für bedenklich.

Der Abstand zwischen der bestehenden und der geplanten Anschlussstelle ist so gering, dass er nicht dem technischen Regelwerk entspricht und einer Sonderlösung bedarf. Jede zusätzliche Anschlussstelle gilt als zusätzliche Gefahrenstelle, gerade bei so kurzen Abständen wie in

diesem Fall. Die von einer Bundesautobahn geforderte Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs wäre eingeschränkt. Somit hätte der Neubau der Anschlussstelle negative Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit. Zudem wäre die Funktion einer Fernautobahn eingeschränkt, da ein ausreichender Verkehrsfluss nicht mehr sichergestellt ist.

Darüber hinaus sollte sich das BMVI nicht am Neubau beteiligen, solange dessen Wirtschaftlichkeit nicht belegt ist. Die vom BMVI geforderten Nachweise zur Wirtschaftlichkeit des Neubaus genügen nicht den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Das bloße Gegenüberstellen von Baukosten und Einsparungen ersetzt keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Es belegt nicht, dass der Neubau gegenüber dem Ausbau der bestehenden Anschlussstelle wirtschaftlich ist. Hinzu kommt, dass die dem Neubau zugerechneten Einsparungen größtenteils ohnehin anfallen, da über 80 % der Streckenkilometer auch ohne den Neubau abgestuft werden müssen. Des Weiteren muss die Straßenbauverwaltung die bestehende Anschlussstelle sowieso demnächst instand setzen. In diesem Zusammenhang könnte die Anschlussstelle angepasst werden, um das zusätzliche Verkehrsaufkommen aufzunehmen. Hinzu kommt, dass die im Jahr 2011 ermittelten Baukosten nicht mehr aktuell sind. Der Bundesrechnungshof hat das BMVI gebeten, die Zusage zur Kostenübernahme für den Neubau der Anschlussstelle zurückzunehmen und eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu fordern.

27.3 Stellungnahme

Das BMVI hat mitgeteilt, dass es sich dem Ergebnis der Verkehrsuntersuchung aus dem Jahr 2011 angeschlossen habe. Dabei habe es den pragmatischen Ansatz einer ganzheitlichen Planungskonzeption mit den verschiedenen Projektbausteinen, wie z. B.

- Gewerbepark mit überregionaler Logistikdrehscheibe mit Schienengüterverkehrsabwicklung und
- Anbindung an den Binnenhafen und das übergeordnete Straßennetz,

berücksichtigt. Die neue Anschlussstelle stelle sich in der Gesamtschau aller Projektbausteine auch für den Bund als vorteilhaft dar. Sie könne nicht losgelöst von diesen betrachtet werden. Die Straßenbauverwaltung müsse mit der Entwurfsplanung nachweisen, ob die neue Anschlussstelle notwendig und wirtschaftlich sei. Die Zustimmung, die Anschlussstelle zu finanzieren, stehe derzeit noch unter Vorbehalt. Eine endgültige Zusage könne frühestens bei Vorliegen vollziehbaren Baurechts erfolgen. Eine Entscheidung zum vorgelegten Umstufungskonzept sei bisher nicht ergangen.

Zu einem möglichen Ausbau der Anschlussstelle Hildesheim-Drispenstedt und zu den negativen Folgen des geringen Abstandes zwischen den beiden Anschlussstellen hat sich das BMVI nicht geäußert.

27.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des BMVI nicht, dass die Wirtschaftlichkeit erst mit der Entwurfsplanung nachzuweisen ist. Mit fortschreitender Planung wird der Einfluss auf Änderungen und die Suche nach Varianten immer unwahrscheinlicher. In der Entwurfsplanung soll nach dem Regelwerk des BMVI nur noch die Wirtschaftlichkeit der bevorzugten Variante nachgewiesen werden. Andere Varianten, wie z. B. der Ausbau der bestehenden Anschlussstelle, werden dabei nicht mehr betrachtet. Daher ist bereits in der Vorplanung eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen, die alle möglichen Varianten betrachtet. Dabei sind neben den Baukosten auch alle Erhaltungskosten (z. B. für betriebliche und bauliche Unterhaltung) sowie alle weiteren monetarisierbaren Kriterien einzubeziehen. Nicht monetarisierbare Aspekte sind in einer Nutzwertanalyse zu bewerten. Darüber hinaus stützt sich das BMVI auf eine Verkehrsuntersuchung aus dem Jahr 2011. Gerade diese Verkehrsuntersuchung hatte jedoch nachgewiesen, dass die prognostizierten Verkehrsströme auch mit dem Ausbau der bestehenden Anschlussstelle zu bewältigen sind; dies auch unter Berücksichtigung der weiteren Projektbausteine.

Das BMVI sollte beide Varianten, den Ausbau der Anschlussstelle Hildesheim-Drispenstedt und den Neubau der Anschlussstelle Hildesheim-Nord, in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vergleichen lassen. Dabei ist auch der Aspekt der Verkehrssicherheit auf der A 7 zu berücksichtigen.