

Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV)

(Einzelplan 12)

14 Bau von Bundesstraßen: Bedarf und Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen

(Kapitel 1201)

Zusammenfassung

Das BMDV hält am Bau zweier Bundesstraßen trotz wesentlich veränderter Rahmenbedingungen und jeweils auf 650 Mio. Euro gestiegener Kosten fest. Bedarf und Wirtschaftlichkeit sollte es für beide Projekte kritisch und ergebnisoffen überprüfen und dabei kostengünstigere Alternativen einbeziehen.

Die beiden Bundesstraßen B 26n und B 10 wurden im Jahr 2016 in den Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 2030 aufgenommen. Seitdem haben sich wesentliche Rahmenbedingungen erheblich verändert, nach denen sich der Bedarf und die Wirtschaftlichkeit der Projekte beurteilt. So sind u. a. Schwachstellen im Straßennetz beseitigt und die Verkehrsbelastung durch den Schwerverkehr reduziert worden. Der Verkehr insgesamt entwickelte sich geringer als erwartet. Die Kosten für die B 26n haben sich aber seitdem mehr als verdreifacht, die der B 10 fast verdoppelt.

Das BMDV bestätigte zwar grundsätzlich, dass die Wirtschaftlichkeit beider Projekte nachzuweisen ist. Es hat jedoch teilweise offengelassen, wann und wie es dies sicherstellen will. Die vom Bundesrechnungshof empfohlene umfassende Neuberechnung hat es nicht zugesagt.

Der Bundesrechnungshof hält es aber für unabdingbar, dass das BMDV das Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV) jeweils für beide Projekte wie auch deren Teile (Bauabschnitte) nachweist. Es muss dieses nach der Methodik des BVWP 2030 neu berechnen. Insbesondere umwelt- und klimarelevante Aspekte könnten dabei eine deutlich höhere Bewertung erfahren. Dies könnte sich auf die Wirtschaftlichkeit der Projekte auswirken. Der Bundesrechnungshof geht ungeachtet dessen davon aus, dass das BMDV die Planungsziele beider Projekte einfacher und kostengünstiger erreichen kann.

14.1 Prüfungsfeststellungen

Der BVWP beschreibt die geplanten Investitionen des Bundes in seine Fernstraßen, Schienenwege und Wasserstraßen (Verkehrsträger). Er hat einen Zeithorizont von 10 bis

15 Jahren und zielt auf eine Planung ab, die alle Verkehrsträger einbezieht und miteinander verbindet. Die Bundesregierung beschließt den BVWP und der Bundestag auf seiner Grundlage die Ausbaugesetze für die jeweiligen Verkehrsträger mit den zugehörigen Bedarfsplänen. Der Bedarfsplan Straße bildet als Anlage zum Fernstraßenausbaugesetz die rechtliche Grundlage, um Bundesfernstraßen zu planen und zu bauen.

Der BVWP 2030 wurde im Jahr 2016 aufgestellt. Dabei wurden alle Projektvorschläge in einem einheitlichen gesamtwirtschaftlichen Verfahren (Methodik des BVWP) bewertet. Kern dieses Verfahrens ist die Nutzen-Kosten-Analyse. Darin wird der Nutzen eines geplanten Projekts den dafür anfallenden Kosten gegenübergestellt. Ein Projekt gilt bei einem NKV größer Eins als wirtschaftlich. Daneben werden umwelt- und naturschutzfachliche sowie städtebauliche und raumordnerische Wirkungen der Projekte untersucht. Mit dem BVWP 2030 sollen bestehende Verkehrsnetze erhalten und Engpässe beseitigt werden.

Bei Aufstellung des BVWP können die Kosten mangels detaillierter Kenntnisse regelmäßig nur grob geschätzt werden. Das führt bei den meisten Projekten zu enormen Kostensteigerungen. Auch die Grundlagen für die Berechnung der Nutzen, etwa die Verkehrsentwicklung, verändern sich über die langen Planungs- und Entscheidungszeiträume mitunter erheblich.

Bundesstraße B 26n

Im BVWP 2030 sind für den 41,5 km langen Neubau der B 26n nord-westlich von Würzburg Baukosten von 172 Mio. Euro eingeplant. Das NKV des Gesamtprojekts ist mit 5,6 angegeben. Das Projekt soll in zwei Teilprojekten realisiert werden. Für diese wurde kein eigenes NKV ermittelt. Die Umweltbetroffenheit ist im BVWP als „hoch“ bewertet. Die Straßenbauverwaltung des Landes Bayern ist mit dem Projekt beauftragt. Sie will derzeit das Baurecht für den ersten Bauabschnitt des 1. Teilprojekts erlangen (Planfeststellung). Für die übrigen Bauabschnitte hat sie mit der Planung begonnen.

Die Straßenbauverwaltung verfolgt mit dem Bau der B 26n das Ziel, Schwächen im Bundesfernstraßennetz zu beseitigen. So überstiegen beispielweise die Verkehrsmengen auf den Bundesautobahnen A 3 und A 7 deren Leistungsfähigkeit. Die Stadt Würzburg sei durch den Abkürzungsverkehr zwischen der A 3 und der A 7, insbesondere den Schwerverkehr, belastet. Auch für Ortsdurchfahrten z. B. in Arnstein bestünden Belastungen.

Der Bundesrechnungshof hat untersucht, ob die von der Straßenbauverwaltung angeführten Schwächen auch sieben Jahre nach Inkrafttreten des BVWP 2030 noch bestehen. Er hat u. a. festgestellt, dass der Bund derzeit das überlastete Autobahnnetz bei Würzburg bedarfsgerecht ausbaut. Die Stadt Würzburg hat den Abkürzungsverkehr durch ihr Stadtgebiet seit mehreren Jahren wirksam unterbunden. Die Stadt Arnstein hat den Schwerverkehr eingeschränkt. Die Verkehrsbelastung der B 26 sowie der B 26a lag auf den für die Planung der B 26n relevanten Teilstücken in den Jahren 2010 bis 2021 deutlich unterhalb des Bundesdurchschnitts. Sie stagnierte sowohl für den Personen- als auch für den Schwerverkehr bzw. sank sogar leicht.

Die Kosten des Gesamtprojekts stiegen seit dem Jahr 2016 von 172 auf 637 Mio. Euro. Die Straßenbauverwaltung veränderte ihre Planung und beabsichtigt nun, z. B. eine um 5,2 km längere Baustrecke zu realisieren. Für den Bau des 1. Teilprojekts in Bauabschnitten plant sie eine Kreisstraße provisorisch als Bundesstraße ausbauen. Aus Umwelt- und Naturschutzgründen sieht sie für den bevorzugten Straßenverlauf des 1. Teilprojekts nun einen 1 200 m langen Tunnel für 70 Mio. Euro vor.

Das BMDV und die Straßenbauverwaltung erkannten, dass sich das NKV durch die gestiegenen Kosten und die geänderte Planung verringern würde. Die Straßenbauverwaltung ermittelte deshalb ein überschlägiges NKV von 2,3. Die Berechnung entsprach nicht der Methodik, die es anwandte als das Projekt in den BVWP 2030 aufgenommen wurde.

Bundesstraße B 10

In Rheinland-Pfalz verbindet die B 10 bei Pirmasens die A 8 mit der bei Landau verlaufenden A 65. Bei Aufstellung des BVWP 2030 ermittelte die Straßenbauverwaltung für das Gesamtprojekt zwischen Hinterweidenthal und Landau ein NKV von 1,4. Das Gesamtprojekt ist in fünf Teilprojekte untergliedert. Für diese wurde kein eigenes NKV ermittelt. Das östliche Teilprojekt bei Landau wird derzeit gebaut. Für die anderen wird noch der bestmögliche Straßenverlauf ermittelt.

Der BVWP 2030 weist für das Gesamtprojekt Kosten von 370 Mio. Euro aus. Die Straßenbauverwaltung ermittelte aktuelle Kosten von 650 Mio. Euro. Im BVWP 2030 wurde eine Verkehrsbelastung von durchschnittlich 8 800 Fahrzeugen des Schwerverkehrs pro Tag angenommen. Aktuellere Verkehrsprognosen gehen von einem täglichen Durchschnitt von 6 100 Fahrzeugen des Schwerverkehrs aus. Fest installierte Zählstellen ermittelten im Jahr 2021 durchschnittlich 3 400 Fahrzeuge pro Tag. Das BMDV berechnete bisher weder für das Gesamtprojekt noch für Teilprojekte ein neues NKV.

14.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass sich die Verkehrssituation in beiden Fällen gegenüber den bei Aufnahme in den BVWP 2030 vorliegenden Rahmenbedingungen und Erwartungen deutlich verändert hat.

So sind bei der B 26n maßgebliche Belastungen entfallen und zahlreiche Entlastungsmaßnahmen eingeleitet worden. Insbesondere dadurch, dass der Schwerverkehr in Würzburg und Arnstein eingeschränkt wurde sowie die Autobahnen ausgebaut werden, können einige Planungsziele auch ohne die B 26n erreicht werden. Auch der umliegende Verkehr hat sich nicht so entwickelt wie vorhergesagt. Diese Veränderungen dürften sich auf den Nutzen des Gesamtprojekts mindernd auswirken. Auf der anderen Seite sind die Kosten deutlich gestiegen. Auch die Tatsache, dass die durchschnittliche tägliche Verkehrsbelastung unter dem Bundesdurchschnitt liegt, lässt den Bundesrechnungshof am Bedarf für den Bau der B 26n zweifeln.

Bei der B 10 weisen aktuelle Verkehrszählungen einen über 60 % niedrigeren Anteil an Schwerverkehr als prognostiziert aus. Zudem haben sich die voraussichtlichen Gesamtkosten schon jetzt fast verdoppelt; weitere Steigerungen sind angesichts der langen Realisierungszeiträume erfahrungsgemäß zu erwarten. Der Bundesrechnungshof geht insoweit auch hier von einem deutlich geringeren Nutzen aus.

Trotz erheblich abweichender Verkehrszahlen und signifikanten Kostensteigerungen versäumte das BMDV bisher in beiden Fällen, das NKV neu zu berechnen. Die Wirtschaftlichkeit der Projekte ist damit nicht nachgewiesen.

Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, Bedarf und Wirtschaftlichkeit für die B 26n und die B 10 kritisch zu prüfen. Sollte das NKV inzwischen kleiner als Eins sein, wären die Projekte unwirtschaftlich. Sie dürften in der bisher geplanten Form nicht weiterverfolgt werden. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass verbleibende Planungsziele – selbst bei noch positivem NKV – mit einfacheren und kostengünstigeren Handlungsalternativen erreicht werden können. So sollte das BMDV beispielsweise prüfen, Engstellen zu beseitigen, einzelne Ortsumgehungen zu bauen oder die B 10 drei- statt vierstreifig auszubauen. Dabei könnte es auch untersuchen, ob die Projekte noch im Einklang mit den Klimaschutzzielen des Bundes und der im Koalitionsvertrag vereinbarten Stärkung des Schienenverkehrs stehen.

Der Bundesrechnungshof hat vom BMDV erwartet, dass es sich von den Straßenbauverwaltungen prüfbare Neuberechnungen für beide Projekte vorlegen lässt. Das NKV muss es dabei nach der Methodik des BVWP und nicht nur überschlägig ermitteln lassen. Ohne einen solchen Nachweis kann das BMDV die Projekte nicht in den Straßenbauplan einstellen und nicht für den Bau freigeben.

14.3 Stellungnahme

Das BMDV hat zur B 26n erwidert, dass seine Position zum geplanten Bau mit der Ausweisung des Projekts im Bedarfsplan feststehe. Der Bundestag habe das Projekt bereits als notwendig bestätigt und die Grundlage geschaffen es zu realisieren.

In Abstimmung mit dem BMDV habe die Straßenbauverwaltung das 1. Teilprojekt in zwei Bauabschnitte unterteilt. Dadurch ergäbe sich im ersten Bauabschnitt für einen noch nicht absehbaren mehrjährigen Zeitraum ein geändertes Bedarfsplanprojekt. Das BMDV werde die Straßenbauverwaltung deshalb auffordern, das NKV diesbezüglich neu zu berechnen. Dabei habe es geänderte Rahmenbedingungen, insbesondere aktuelle projektspezifische Verkehrsprognosen, zu berücksichtigen und die Methodik nach dem BVWP anzuwenden.

Erst in seiner Stellungnahme zum Bemerkungsentwurf hat das BMDV signalisiert, die Wirtschaftlichkeit auch für den zweiten Bauabschnitt des 1. Teilprojekts sowie für das Gesamtprojekt nachzuweisen. Wann und nach welcher Methodik es diesen Nachweis erbringen will, hat das BMDV aber offengelassen.

Zur B 10 hat das BMDV eine neue Verkehrsuntersuchung angekündigt, um die Verkehrszahlen zu aktualisieren. Die Wirtschaftlichkeit eines Projekts sei über den weiteren Planungsprozess mit aktuellen Kosten nachzuweisen. Dies gelte sowohl für die Teilprojekte als auch das Gesamtprojekt. Aktualisierte Wirtschaftlichkeitsnachweise legte es jedoch nicht vor. Es sieht trotz erheblich gestiegener Kosten auch keine Notwendigkeit das NKV nach der Methodik des BVWP 2030 neu zu berechnen.

14.4 Abschließende Würdigung

Das BMDV hat keine umfängliche Neuberechnung beider Projekte nach der Methodik des BVWP zugesagt. Der Bundesrechnungshof hält es aber für unabdingbar, bei wesentlich veränderten Rahmenbedingungen das NKV nach derselben Methodik wie bei Aufnahme des Projekts in den BVWP 2030 neu zu berechnen. Nur so kann das BMDV frühzeitig nicht mehr wirtschaftliche Projekte identifizieren und Konsequenzen daraus ziehen. Es kann dann im Projekt nachsteuern, um es wieder wirtschaftlich zu machen. Andernfalls muss es das Projekt aufgeben, um wertvolle Planungsressourcen und Finanzmittel anderweitig einzusetzen.

Seit Aufstellung des BVWP 2030 haben sich die den Bedarf und die Wirtschaftlichkeit bestimmenden Rahmenbedingungen für den Bau einer B 26n verändert. So sind Planungsziele bereits mit anderen, kostengünstigeren Maßnahmen erreicht worden; angenommene Schwächen sind nicht existent. Das Projekt wurde wesentlich geändert und die Kosten stiegen. Das für den BVWP 2030 ausschließlich für das Gesamtprojekt ermittelte NKV ist daher nun insgesamt zu aktualisieren. Der Bundesrechnungshof hält es zudem für erforderlich, auch für die Teilprojekte jeweils das NKV gesondert zu berechnen, weil diese in großen zeitlichen Abständen voneinander realisiert werden. Hierdurch wäre es möglich frühzeitig zu erkennen, ob und inwieweit es erforderlich sein könnte Teilprojekte oder die Gesamtplanung anzupassen. Dies wäre wichtig, bevor es Teilprojekte/Bauabschnitte realisiert und Abhängigkeiten für nachfolgende Abschnitte schafft. Das jeweils ermittelte NKV wäre, falls positiv, aus Sicht des Bundesrechnungshofes auch gegen die bislang nicht im NKV berücksichtigten und als „hoch“ eingeschätzten Umweltbelange abzuwägen.

Auch für die B 10 sind die Kosten deutlich gestiegen, der für das Projekt maßgebliche prognostizierte Schwerverkehrsanteil hat sich dagegen verringert. Der Bundesrechnungshof hält es für nicht akzeptabel, dass sich das BMDV weigert das NKV für das Gesamtprojekt wie auch dessen fünf Teilprojekte nach der Methodik des BVWP 2030 neu zu berechnen. Die vom BMDV in Aussicht gestellte aktuelle Verkehrsuntersuchung wäre insoweit nur der erste Schritt, reicht für sich genommen jedoch nicht. Es bleibt damit weiterhin einen Nachweis der Wirtschaftlichkeit schuldig.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMDV, dass es den Bedarf für beide Bundesstraßen kritisch und ergebnisoffen überprüft, das NKV dafür nach der Methodik des BVWP 2030 neu berechnet und unwirtschaftliche (Teil-)Projekte anpasst oder abbricht. Dabei sollte es einfachere und kostengünstigere Handlungsalternativen prüfen und im Falle alternativer Planungen ebenfalls das NKV berechnen.