

27 BMDV missachtet Haushaltsrecht: Wirtschaftlichkeit des Neubaus der B 190n nicht nachgewiesen

(Kapitel 1201 Titel 741 22)

Zusammenfassung

Das BMDV will den Nordosten Deutschlands besser an das Fernstraßennetz anbinden. Für eine 70 km lange Ost-West-Achse hat es nicht nachgewiesen, ob ein teilweiser Neubau tatsächlich wirtschaftlich ist.

Der bis zum Jahr 2030 geltende Bundesverkehrswegeplan (BVWP 2030) sieht den Bau zweier Bundesautobahnen vor, die zwischen Hamburg und Wolfsburg bzw. Schwerin und Magdeburg verlaufen sollen. Er sieht außerdem vor, die beiden Autobahnen mit einer Bundesstraße als Querspange zu verbinden.

Für die Querspange kam sowohl ein teilweiser Neubau der B 190n als auch der Ausbau der bestehenden Bundesstraße B 71 in Betracht. Als Vorzugsvariante entschied sich das BMDV für den Neubau. Der Wirtschaftlichkeitsvergleich mit dem alternativen Ausbau der B 71 war jedoch methodisch falsch, unzureichend und daher nicht belastbar. Außerdem sind die geschätzten Kosten der Querspange von 256 auf 328 Mio. Euro im Jahr 2022 gestiegen. Die Tendenz ist weiter steigend. Der Bundesrechnungshof hat daher das BMDV aufgefordert, einen erneuten Wirtschaftlichkeitsvergleich durchzuführen, bevor es die Planung fortsetzt.

Das BMDV lehnte dies ab. Seine Planung und seine Entscheidung seien nicht zu beanstanden. Der Bundesrechnungshof hält jedoch eine erneute Wirtschaftlichkeitsuntersuchung anhand der anerkannten Methodik des BVWP für zwingend notwendig. Das BMDV hat methodisch korrekt und auf Basis belastbarer Daten nachzuweisen, dass der vorgesehene Neubau tatsächlich gegenüber dem alternativen Ausbau der B 71 wirtschaftlich ist.

27.1 Prüfungsfeststellungen

Der aktuelle BVWP 2030 aus dem Jahr 2016 sieht den Bau zweier Bundesautobahnen und einer Bundesstraße als Gesamtprojekt vor. Mit ihnen will das BMDV den Nordosten Deutschlands besser an das Fernstraßennetz anbinden. In nord-südlicher Richtung sollen die Bundesautobahn A 39 Wolfsburg mit Hamburg und die A 14 Magdeburg mit Schwerin verbinden. Zwischen den beiden Autobahnen soll eine Ost-West-Achse gebaut werden (Querspange). Der Bundesrechnungshof hat den geplanten Neubau der Querspange geprüft. Die ursprünglich geschätzten Kosten stiegen von 256 auf 328 Mio. Euro im Jahr 2022. Seitdem stiegen die Baupreise im Straßenbau um weitere 23 % an.

Das BMDV ermittelte im Jahr 2022 für die Querspange ein Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV) nach der BVWP-Methode von 1,8. Nach dieser für BVWP-Projekte vorgegebenen Methode werden alle Nutzen (z. B. Fahrzeitverkürzung) den Kosten gegenübergestellt. Überwiegen die Nutzen, so ist das Projekt grundsätzlich wirtschaftlich. Die Methode basiert auf umfangreichen und aufwendigen Berechnungen. Sie ist auch verpflichtend, wenn sich in Betracht kommende Varianten in ihrem Nutzen für die Allgemeinheit nicht nur unwesentlich voneinander unterscheiden. Dann ist die Variante wirtschaftlich, die das höhere NKV aufweist.

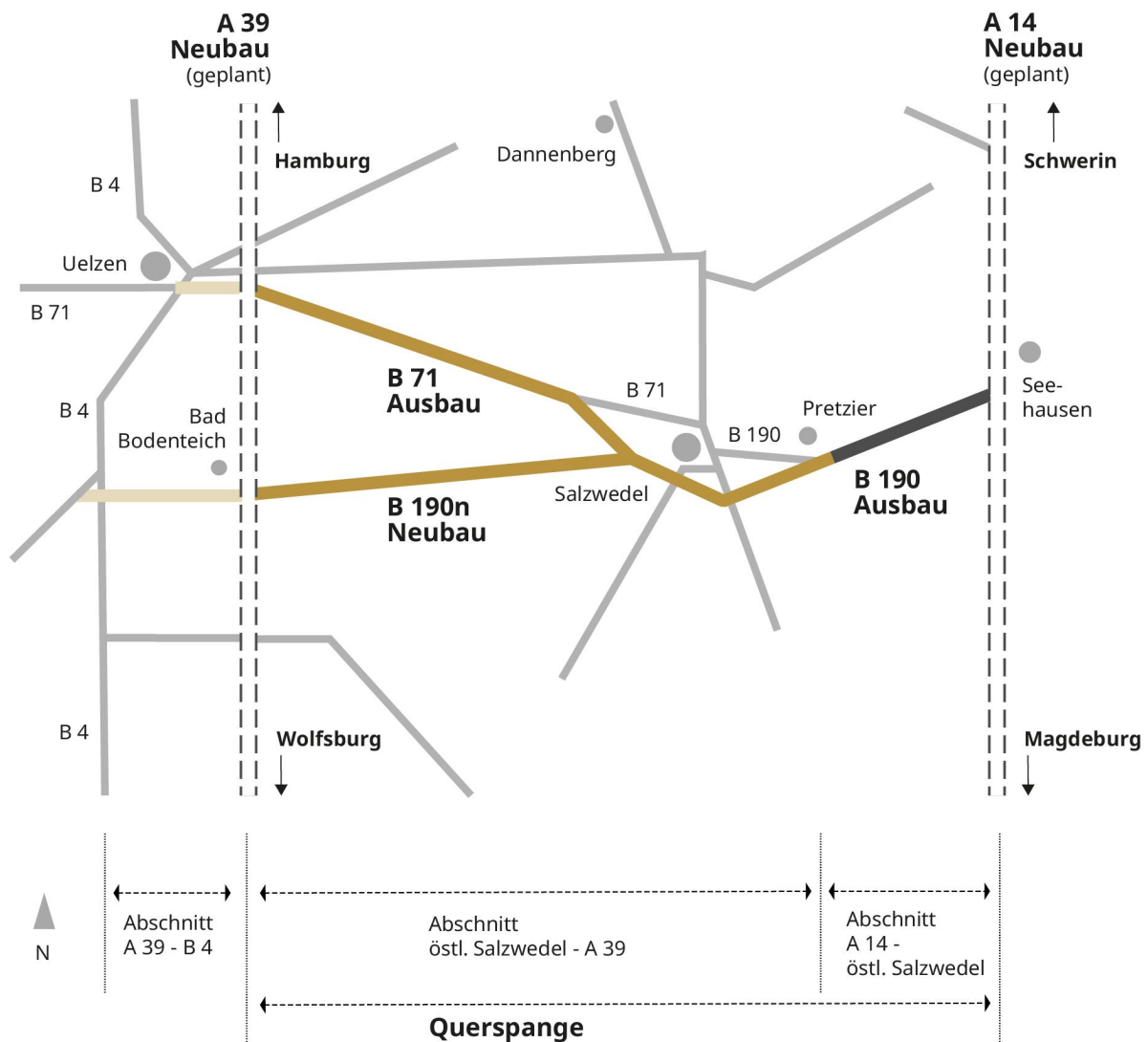
Die Querspange unterteilt sich nach aktueller Planung in zwei Abschnitte (siehe Abbildung 27.1). Von der A 14 bis östlich von Salzwedel ist ein Ausbau der bestehenden B 190 mit Ortsumfahrungen vorgesehen. Weiter in Richtung Westen soll die B 190 bis zur A 39 bei Bad Bodenteich neu gebaut werden (Neubau B 190n). Ergänzt wird die Querspange durch einen weiteren Neubauabschnitt in Richtung Westen, der die B 190n bis zur B 4 verlängert.

Den Neubau B 190n verglich das BMDV im Jahr 2010 mit einem Ausbau der bereits bestehenden B 71. Diese schließt von Salzwedel kommend 14 km nördlich von Bad Bodenteich an die A 39 an. Dabei bezog das BMDV die Verlängerung der B 190n über die A 39 bis zur B 4 in die Betrachtung ein. Den Ausbau der B 71 betrachtete es lediglich bis zur Anschlussstelle an die A 39, obwohl hier eine Fortführung bis zur B 4 bereits besteht. Die Varianten – Neubau oder Ausbau – dienen gleichermaßen der Zielsetzung, eine Ost-West-Achse zu schaffen, wirken sich verkehrlich im Detail aber unterschiedlich aus.

Abbildung 27.1

Neubau oder Ausbau: BMDV muss Wirtschaftlichkeit nachweisen

Das BMDV kann die Querspange als Neubau der B 190n oder als Ausbau der B 71 umsetzen. Beides wirkt sich unterschiedlich auf den Verkehr aus. Das BMDV muss deswegen nach der BVWP-Methode prüfen, welche Variante wirtschaftlich ist.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Projektinformationssystem (PRINS) zum BVWP 2030; BMDV.

Der vom BMDV durchgeführte Variantenvergleich unterschied zwischen umwelt- und baufachlichen Kriterien. Umweltfachlich bewertete das BMDV, wie verträglich die Varianten mit den berührten Schutzgebieten sowie den Schutzgütern Mensch, Landschaft usw. sind. Baufachlich berücksichtigte es u. a. Streckenlänge, Konflikte mit

Gewerbeanlagen, umwegige oder direkte Streckenführung, Lärmimmissionen sowie Kosten der Varianten.

Die Vor- und Nachteile der Varianten berechnete das BMDV nicht nach der BVWP-Methode, sondern nutzte sein eigenes technisches Regelwerk. Wie darin vorgegeben, bewertete es die beiden Varianten verbal und anhand eines Systems aus Rängen und Rangpunkten. Für die verschiedenen Kriterien vergab es jeweils „Rang 1“ für besser und „Rang 2“ für schlechter geeignet. Es unterschied dabei nicht zwischen monetären und nicht monetären Kriterien, wie etwa den Kosten der Varianten und den umweltfachlichen Beeinträchtigungen. Auch gewichtete das BMDV die Kriterien nicht. In seiner Gesamtbewertung schnitt der Neubau besser ab. Das BMDV entschied sich daher gegen den Ausbau und für den Neubau.

27.2 Würdigung

Das BMDV hat versäumt, für den Variantenvergleich zur Querspange zwischen dem Neubau B 190n und dem Ausbau der B 71 eine konsistente und methodisch korrekte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Zum einen sind die beiden Varianten wegen des berücksichtigten zweiten Neubauabschnittes, der die B 190n bis zur B 4 verlängert, nicht vergleichbar. Vor allem weist die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum Variantenvergleich aber gravierende methodische Mängel auf, schon weil sie monetäre und nicht monetäre Kriterien vermischt. Das Vorgehen entspricht damit nicht ansatzweise der BVWP-Methode. Diese wäre hier aber anzuwenden gewesen, da sich die möglichen Varianten in ihrem Nutzen maßgeblich unterscheiden. Die untersuchten Varianten schließen in 14 km Entfernung voneinander an die A 39 an. Dadurch ergeben sich sowohl unterschiedliche Verkehrsströme als auch -belastungen. Die Varianten können sich daher sowohl in den Kosten für den Bund als auch im Nutzen für die Allgemeinheit deutlich unterscheiden. Das BMDV hätte für beide Varianten das NKV nach der BVWP-Methode ermitteln müssen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMDV aufgefordert, umgehend eine ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Es sollte die Varianten nach der BVWP-Methode vergleichen, bevor die jetzige Planung zum Neubau der B 190n weiter vorangetrieben wird. Dabei sollte es aktuelle Daten und Prognosen verwenden. Auch sollte das BMDV die mögliche Weiterführung der Querspange bis zur B 4 für beide Varianten einbeziehen oder in beiden Fällen darauf verzichten.

27.3 Stellungnahme

Das BMDV hat die Kritik des Bundesrechnungshofes zurückgewiesen. Sein gültiges technisches Regelwerk sei beachtet und die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach den jeweils aktuellen methodischen Vorgaben durchgeführt worden. Es sehe keinen Grund, einen erneuten Variantenvergleich zu veranlassen. Die bisherige Planung sei nicht in Frage zu stellen.

27.4 Abschließende Würdigung

Das Vorbringen des BMDV entbehrt jeglicher Substanz. Der nach seinem Regelwerk durchgeführte Variantenvergleich ist nicht geeignet, die Wirtschaftlichkeit des Neubaus gegenüber dem Ausbau nachzuweisen. Denn die im Regelwerk enthaltenen Vorgaben sind methodisch nicht korrekt und die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen deswegen nicht belastbar. Die beiden Varianten der Querspange unterscheiden sich in ihrem Nutzen für die Allgemeinheit, sodass gemäß der BHO ein gesamtwirtschaftliches Verfahren zu verwenden ist. Demnach hätte das BMDV für den Variantenvergleich die BVWP-Methode anwenden müssen.

Die aufgezeigten Mängel sind dem BMDV durchaus bekannt. Der Bundesrechnungshof fordert aktuell in einem anderen Bemerkungsverfahren, dass das BMDV sein technisches Regelwerk BHO-konform anpasst (vgl. Bemerkungen 2020, Bundestagsdrucksache 19/28690 Nummer 26). Das BMDV muss aber auch bis dahin sicherstellen, dass alle seine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen belastbar sind und den Vorgaben der BHO entsprechen.

Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Kritik fest. Die vorliegende und mangelhafte Untersuchung des BMDV verstößt gegen zentrale haushaltsrechtliche Grundsätze. Diese bestanden bereits zum Zeitpunkt des Variantenvergleiches im Jahr 2010. Die Wirtschaftlichkeit der aktuell geplanten Variante ist im Vergleich zu dem Ausbau der B 71 nicht belegt. Der aktuellen Planung fehlt somit die haushaltsrechtliche Legitimation. Bevor das BMDV seine Planungen zum Neubau der B 190n fortsetzt, muss es deswegen beide Varianten mit der BVWP-Methode neu berechnen.