

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

26 Bund plant Tunnel für 28,8 Mio. Euro ohne ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (Kapitel 1201)

Zusammenfassung

Das BMVI traf wesentliche Entscheidungen beim Neubau einer Bundesstraße nicht auf der Grundlage ordnungsgemäßer Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Es missachtete damit zum wiederholten Mal grundlegende haushaltsrechtliche Bestimmungen.

Die Bundesstraße B 15n soll bei Landshut u. a. eine Bahnlinie und eine Landesstraße unterführen. Hierfür war zunächst eine offene Bauweise (Trog), später ein Tunnel vorgesehen. In beiden Fällen hat das BMVI seine Entscheidungen nicht auf der Grundlage ordnungsgemäßer Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen getroffen. Damit hat es gegen haushaltsrechtliche Grundsätze verstoßen.

Dieser Verstoß reiht sich in wiederholte Feststellungen des Bundesrechnungshofes ein, dass im Straßenbau Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen fehlen oder gravierende Mängel aufweisen. Es ist höchst bedenklich, dass dem BMVI damit regelmäßig sachgerechte Entscheidungsgrundlagen fehlen. Der Bundesrechnungshof fordert das BMVI auf, Entscheidungen über den Neu- und Ausbau von Bundesfernstraßen auf Grundlage ordnungsgemäßer Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu treffen.

26.1 Prüfungsfeststellungen

In der Nähe von Landshut muss die B 15n auf mehreren hundert Metern eine Bahnlinie und eine Landesstraße unterqueren. Dazu eignet sich entweder ein Trog oder ein Tunnel. Die Straßenbauverwaltung Bayern hatte im Jahr 2010 die reinen Baukosten beider Varianten verglichen. Für den Trog hatte sie Kosten von 12,1 Mio. Euro ermittelt. Der Tunnel sollte 6,2 Mio. Euro mehr kosten, also 18,3 Mio. Euro. Aus Gründen des Lärmschutzes, um eine Zerschneidung der Landschaft zu vermeiden und wegen der hydrogeologisch ungünstigen

Verhältnisse hatte die Straßenbauverwaltung einen 320 m langen Tunnel bevorzugt. Den Tunnel lehnte das BMVI im Jahr 2012 ab, da auch ein Trog bei geringeren Baukosten die gesetzlichen Lärmschutzwerte einhielt.

Im März 2017 veranlasste das BMVI, die Bauweise des Streckenabschnitts noch einmal zu untersuchen. Es begründete dies u. a. damit, dass die Bevölkerung vor Ort vehement einen Tunnel fordere. Die Straßenbauverwaltung verglich daraufhin erneut die Varianten. Sie ermittelte dabei nicht die Baukosten der beiden Varianten, sondern lediglich deren Differenz. Sie kam zu dem Ergebnis, dass der Tunnelbau 0,8 Mio. Euro mehr kosten werde. Später plante die Straßenbauverwaltung, den Tunnel um 40 m zu verlängern, ohne den Kostenvergleich zu aktualisieren.

Die Tunnelbetriebskosten schätzte sie auf 140 000 Euro pro Jahr, weitere laufende Kosten wie Erhaltung und Unterhaltung berücksichtigte sie nicht. Mit allen sonstigen Kriterien setzte sich die Straßenbauverwaltung nicht in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, sondern in einzelnen Vermerken auseinander. Im Ergebnis favorisierte die Straßenbauverwaltung erneut den Bau des Tunnels.

Die B 15n ist im genannten Abschnitt bis heute nicht gebaut, jedoch ermittelte die Straßenbauverwaltung im Jahr 2019 die Baukosten abermals. Sie betragen für den Tunnel nunmehr 28,8 Mio. Euro. Trotz der erheblichen Kostensteigerung betrachtete das BMVI die Variante Trog nicht erneut.

26.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMVI den Trog und auch später den Tunnel ohne ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchung genehmigte. Damit verstieß es gegen § 7 Absatz 2 BHO. Eine bloße Ermittlung der Baukosten oder lediglich der Baumehrkosten der Varianten kann diese nicht ersetzen. Die Straßenbauverwaltung hätte die zu unterschiedlichen Zeitpunkten anfallenden Kosten der beiden Varianten in einer Kapitalwertberechnung gegenüberstellen müssen. Dazu gehören neben den Baukosten auch die laufenden Kosten für Betrieb, Erhaltung und Unterhaltung. Zudem hätten alle monetarisierbaren weiteren (Nutzen-)Kriterien in die Kapitalwertberechnung eingebracht werden müssen. Für andere, nicht monetarisierbare Aspekte hätte die Straßenbauverwaltung eine Nutzwertanalyse durchführen müssen. Hierfür sind Bewertungskriterien festzulegen und zu gewichten sowie die beiden Varianten anhand von Punkten zu bewerten. Hätten Kapitalwertberechnung und Nutzwertanalyse unterschiedliche Varianten favorisiert, wäre die Gesamtentscheidung vertieft zu begründen gewesen.

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt festgestellt, dass das BMVI Straßenbaumaßnahmen genehmigte, obwohl ihm keine oder mangelhafte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorlagen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI aufgefordert, die Wirtschaftlichkeit des Tunnels nachzuweisen, bevor es ihn realisiert. Dabei sollte es die geltenden Vorgaben beachten und die planerischen Ergänzungen berücksichtigen.

26.3 Stellungnahme

Das BMVI hat mitgeteilt, es habe im Jahr 2019 von der Straßenbauverwaltung zum einen die Kostenfortschreibung des Streckenabschnitts, in welchem der Tunnel liegt, verlangt. Zum anderen habe es Unterlagen angefordert, die eine Verlängerung des Tunnels begründen. Diese habe es geprüft und eine Verlängerung des Tunnels um 40 auf 360 m aus fachlicher Sicht für ausreichend begründet gehalten. Zudem habe eine überschlägliche Neuermittlung des Nutzen-Kosten-Verhältnisses für den Streckenabschnitt ergeben, dass dieser über dem Wert eins liege und damit wirtschaftlich sei.

Das BMVI habe sein Einverständnis mit der Auflage verbunden, vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses die Wirtschaftlichkeit zu überprüfen. Das Ergebnis sei dem BMVI vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses vorzulegen. Es habe die Auffassung vertreten, dass es die Forderung des Bundesrechnungshofes nach einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung damit erfülle.

Auf die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel sowie seine Hinweise zu ordnungsgemäßen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist das BMVI nicht eingegangen.

26.4 Abschließende Würdigung

Die Argumentation des BMVI lässt erkennen, dass es sich mit der Kritik des Bundesrechnungshofes nicht ernsthaft auseinandergesetzt hat. Dem Bundesrechnungshof geht es nicht um die Überprüfung des Nutzen-Kosten-Verhältnisses des Streckenabschnitts. Vielmehr forderte er den Nachweis der Wirtschaftlichkeit des Tunnels im Vergleich zum Trog. Dem BMVI sollte bewusst sein, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen es stets erfordern, alle infrage kommenden Varianten anhand nachvollziehbarer Kriterien zu vergleichen und die vorteilhafteste Variante zu ermitteln.

Das BMVI geht in keiner Weise auf die mangelhaften Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei den Entscheidungen über die Varianten in den Jahren 2012 und 2017 ein. Auch die Forderung des BMVI an die Straßenbauverwaltung, vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses die Wirtschaftlichkeit des Streckenabschnitts zu überprüfen, reicht nicht aus. Sie verhindert nicht, dass die methodischen Mängel fortgeschrieben werden. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Vorgehensweise des BMVI gegen zentrale haushaltsrechtliche Grundsätze verstößt.

Der Bundesrechnungshof kritisiert das Vorgehen auch deshalb, weil er regelmäßig feststellt, dass das BMVI bei Straßenbaumaßnahmen keine ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführt.

Das BMVI und die Straßenbauverwaltungen wenden vorgegebene Methoden einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung häufig nicht an und betrachten selten alle relevanten Varianten. Oftmals ist die Datenbasis ungenügend. Somit fehlen dem BMVI sachgerechte Entscheidungsgrundlagen.

Der Bundesrechnungshof fordert, vom Bau des Tunnels abzusehen, solange die Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen ist. Er hält es für unerlässlich, dass das BMVI die Beachtung der BHO bei allen finanzwirksamen Maßnahmen im Bundesfernstraßenbau sicherstellt. Das BMVI muss den ausführenden Stellen Vorgaben machen, die es bei seiner Rechts- und Fachaufsicht auch durchsetzt. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMVI, auf Grundlage der Arbeitsanleitung des Bundesministeriums der Finanzen zu § 7 BHO eine für den Straßenbau konkretisierte Arbeitsanleitung zu erstellen. Hierbei sollte das BMVI prüfen, ob und wie es bereits bestehende Regelwerke integrieren kann. Eine Schulung der Bediensteten hält der Bundesrechnungshof zudem für unerlässlich. Das ist umso dringlicher, da seit dem Jahr 2021 die Autobahn GmbH des Bundes als neue Institution für Baumaßnahmen an Bundesautobahnen zuständig ist.