



Bericht

an den Haushaltsausschuss
des Deutschen Bundestages

nach

§ 88 Abs. 2 BHO

über

die Plausibilisierung der Investitions-
kosten von Straßenbauprojekten zur
Aufstellung des Bundesverkehrswege-
plans 2030

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Inhaltsverzeichnis		Seite
0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung	6
1.1	Anlass des Berichtes	6
1.2	Prüfungsvorgehen	7
2	Verfahren zur Plausibilisierung der Investitionskosten	8
2.1	Berechnungsverfahren	8
2.2	Datengrundlage	9
3	Plausibilisierung der angemeldeten Investitionskosten	11
3.1	Kontrolle der Ergebnisse der Kostenplausibilisierung	11
3.2	Reduzierung der Kostenuntergrenze	12
4	Ausbaumaßnahmen	13
5	Zusammenfassende Würdigung und Empfehlung	15

0 Zusammenfassung

Der Bundesverkehrswegeplan (BVWP) stellt die Investitionsstrategie der Bundesregierung für die Verkehrsinfrastruktur dar. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) erarbeitet gegenwärtig den BVWP 2030. Dieser soll den derzeit gültigen BVWP 2003 ablösen. Im Zuge der Aufstellung des BVWP 2030 forderte das BMVI die Länder auf, die aus ihrer Sicht erforderlichen Aus- und Neubauprojekte für Straßen anzumelden. Diese meldeten über 1 800 Straßenprojekte mit einem Volumen von 114 Mrd. Euro an.

Die angemeldeten Projekte durchlaufen ein Bewertungsverfahren mit dem Ziel, für jedes Projekt ein Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV) zu ermitteln. Hierfür werden alle monetarisierbaren Auswirkungen (Nutzen) den Investitionskosten gegenübergestellt. Das NKV hängt wesentlich von realistisch ermittelten Investitionskosten ab.

Das BMVI beauftragte ein Ingenieurbüro (Büro), ein Verfahren zur Plausibilisierung der angemeldeten Investitionskosten zu entwickeln. Durch die Plausibilisierung sollten sowohl die Verlässlichkeit der Kostenermittlung als auch die Vergleichbarkeit der NKV der gemeldeten Straßenbauprojekte untereinander verbessert werden.

Der Bundesrechnungshof prüfte das Plausibilisierungsverfahren, die Plausibilisierung der angemeldeten Investitionskosten sowie die Ermittlung der Projektkosten durch die Länder an ausgewählten Beispielen.

- 0.1 Das Ziel des BMVI, die Kostenermittlungen der von den Ländern gemeldeten Straßenbauprojekte zu plausibilisieren, um deren Verlässlichkeit zu verbessern, wurde insgesamt nicht erreicht. Damit sind auch die NKV der Projekte weder verlässlicher noch besser untereinander vergleichbar.

Der Bundesrechnungshof stellte im Einzelnen folgende Mängel fest:

- 0.2 In einem ersten Schritt sollte das Büro ein Plausibilisierungsverfahren entwickeln und dabei auf der Grundlage fertiggestellter Straßenbauprojekte repräsentative Kostenober- und Kostenuntergrenzen (Vergleichskosten) errechnen.

Das BMVI prüfte das Plausibilisierungsverfahren nicht auf seine Qualität und Eignung. Es gab die Anwendung des Verfahrens frei, obwohl es die Herleitung der Vergleichskosten nicht im Detail kannte.

Dem BMVI gelang es nicht, dem Büro eine ausreichend große Zahl an fertiggestellten Straßenbauprojekten zur Berechnung der Vergleichskosten vorzulegen. Daher ergänzte das Büro in erheblichem Umfang fehlende Kostendaten mit eigenen Daten, deren Qualität und Richtigkeit das BMVI nicht kannte.

Erschwerend kommt hinzu, dass das BMVI nicht sichergestellt hat, dass die Vergleichskosten ausschließlich auf Grundlage von schlussgerechneten Projekten berechnet wurden. Damit sind die ermittelten Vergleichskosten eher zu niedrig. Nur bei schlussgerechneten Projekten sind alle Kostensteigerungen berücksichtigt. (Nr. 2.)

- 0.3 In einem zweiten Schritt plausibilisierte das Büro mit Hilfe der zuvor ermittelten Vergleichskosten die Investitionskosten der gemeldeten Straßenbauprojekte. Die Ergebnisse stellte es in Dossiers dar. Da in den Dossiers wesentliche Informationen fehlten, waren die Ergebnisse der Plausibilisierung nicht nachvollziehbar. Das BMVI hat diese nicht kontrolliert. Es verließ sich vollständig auf die Aussagen des Büros.

Lagen die gemeldeten Investitionskosten unter der jeweiligen Kostenuntergrenze, sollte die Kostenberechnung mit den Ländern besprochen werden. Um den Aufwand für Rückfragen bei den Ländern zu reduzieren, hat das BMVI nachträglich die zulässigen Kostenuntergrenzen abgesenkt. Dies führte dazu, dass Projekte nunmehr als plausibel eingestuft wurden, obwohl sie bei Anwendung der ursprünglichen Untergrenze als unplausibel eingestuft worden wären. (Nr. 3)

- 0.4 Das BMVI gab den Ländern vor, bei Ausbauprojekten zwischen Investitions- und Erhaltungskosten zu unterscheiden. Nur die Investitionskosten des jeweiligen Projekts sollten in die Berechnung des NKV eingehen.

Bei der Entwicklung des Plausibilisierungsverfahrens hatte es hingegen versäumt, diese Differenzierung vorzunehmen. Es ließ sowohl bei Neu- als auch bei Ausbauprojekten die Vergleichskosten auf der Grundlage ihrer Gesamtkosten ermitteln.

Das Büro erkannte während der Plausibilisierung der Ausbauprojekte, dass es die ermittelten Vergleichskosten für diese nicht nutzen konnte. Es schlug daher vor, die Ausbauprojekte gesondert zu plausibilisieren. Diesen Vorschlag griff das BMVI nicht auf. Damit blieben die Investitionskosten der Ausbauprojekte, die eine wesentliche Größe bei der Berechnung des NKV sind, vollständig ungeprüft.

Dies ist sehr kritisch zu sehen, weil Ausbauprojekte, die zur Beseitigung eines Engpasses oder eines akuten Erhaltungs- bzw. Ersatzbedarfs beitragen, vorrangig umgesetzt werden sollen. (Nr. 4)

0.5 Wegen des weit fortgeschrittenen Verfahrens der Aufstellung des BVWP 2030 hält es der Bundesrechnungshof nicht für realistisch, für die Kostenplausibilisierung ein verbessertes Verfahren zu entwickeln und alle gemeldeten Straßenbauprojekte neu zu bewerten. Er empfiehlt daher, kurzfristig folgende Maßnahmen zu ergreifen:

- Die Neubauprojekte, bei denen die Vergleichskosten unterschritten wurden und deren NKV an einem für die Aufstellung des Bedarfsplans relevanten Schwellenwert der einzelnen Dringlichkeitskategorien (Schwelle zwischen Vordringlichem Bedarf und Weiterem Bedarf bzw. zwischen Vordringlichem Bedarf-Engpassbeseitigung und Vordringlichem Bedarf) liegt, sollten erneut auf ihre Plausibilität untersucht werden.
- Die Ausbauprojekte sollten **alle** erneut plausibilisiert werden. Da für diese keine Vergleichswerte vorliegen, sollten den Ländern für die erneute Berechnung der Erhaltungskosten einheitliche Vorgaben gemacht werden. Zudem sollten die ermittelten Erhaltungskosten bei Ausbauprojekten mit den Ergebnissen der Erhaltungsbedarfsprognose 2016 bis 2030 abgeglichen werden.

Außerdem empfiehlt der Bundesrechnungshof, nunmehr zügig der bekannten Forderung des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung nachzukommen, ein Kostenmanagementsystem aufzubauen, um auf dessen Grundlage nachvollziehbarere Vergleichskosten generieren zu können. Darüber hinaus hält es der Bundesrechnungshof für unerlässlich, den Ländern künftig detailliertere Regelungen zur Kostenermittlung für Neu- und Ausbauprojekte vorzugeben. (Nr. 5)

1 Vorbemerkung

1.1 Anlass des Berichtes

Die Verkehrsinfrastruktur und dabei insbesondere die Bundesfernstraßen sind für den Wohlstand und das Wirtschaftswachstum in Deutschland von herausragender Bedeutung. Nach Aussage des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) ist es eine der wesentlichen politischen Aufgaben, die Investitionen für die Verkehrsinfrastruktur dorthin zu lenken, wo sie den größten Nutzen bringen. Das wichtigste Steuerungsinstrument ist dabei der Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen. Grundlage für den Bedarfsplan ist der Bundesverkehrswegeplan (BVWP). Er stellt die Investitionsstrategie der Bundesregierung für die Verkehrsinfrastruktur dar. Das BMVI erarbeitet gegenwärtig den neuen BVWP 2030.

Die von den Ländern zum BVWP angemeldeten Projekte durchlaufen ein Bewertungsverfahren. Dieses besteht aus verschiedenen Teilverfahren, die sich mit der Kostenermittlung und mit den Aspekten Umwelt, Raumordnung und Städtebau beschäftigen. Projekte, die nach dem Bewertungsverfahren für bauwürdig erachtet werden, werden dann in verschiedene Dringlichkeitskategorien eingestuft (Vordringlicher Bedarf-Engpassbeseitigung, Vordringlicher Bedarf, Weiterer Bedarf).

Kern des Bewertungsverfahrens für den BVWP 2030 bildet die Nutzen-Kosten-Analyse. In dieser werden alle monetarisierbaren Projektauswirkungen (Nutzen) in Geldeinheiten ausgedrückt und den Investitionskosten gegenübergestellt. Vorhaben sind dann gesamtwirtschaftlich sinnvoll, wenn sie ein Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV) größer eins haben. Vorhaben mit dem höchsten NKV sind gesamtwirtschaftlich am sinnvollsten.

Das NKV hängt maßgeblich von einer realistischen Ermittlung der Investitionskosten des jeweiligen Straßenbauvorhabens ab.

Das BMVI wollte die Investitionskosten der von den Ländern für den BVWP 2030 angemeldeten Straßenbauprojekte vor der Ermittlung des NKV systematisch auf ihre Plausibilität prüfen. Dadurch sollte sowohl die Verlässlichkeit als auch die Vergleichbarkeit der NKV der Straßenbauprojekte untereinander verbessert werden. Das BMVI ließ dazu ein Plausibilisierungsverfahren entwickeln und erstmalig anwenden.

Die Länder meldeten insgesamt 1 864 Straßenbauprojekte mit einem finanziellen Volumen von 114 Mrd. Euro für den BVWP 2030 an.

1.2 Prüfungsvorgehen

Der Bundesrechnungshof begleitet seit dem Jahr 2014 die Aufstellung des BVWP 2030 für den Bereich des Bundesfernstraßenbaus.

In diesem Bericht informiert er über die Plausibilisierung der von den Ländern angemeldeten Investitionskosten. Er prüfte, ob das BMVI durch die Plausibilisierung eine qualitativ hochwertigere und transparente Kostenermittlung als Grundlage für den BVWP 2030 sichergestellt hat. Ziel der Prüfung war es, eventuelle Defizite aufzuzeigen und daraus Empfehlungen für das Plausibilisierungsverfahren und die weitere Verwendung der von den Ländern gemeldeten Daten zu geben.

Der Bundesrechnungshof gab dem BMVI sowie dem Ingenieurbüro (Büro) {als „Drittbetroffenen“} Gelegenheit zur Stellungnahme. Zudem erörterte es den Berichtsentwurf mit beiden. Die Stellungnahmen des BMVI und des Büros sowie ergänzende Auskünfte aus dem Gespräch hat er in den vorliegenden Bericht eingearbeitet.

Das BMVI führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Vorgehensweise des Bundesrechnungshofes bei der Prüfung aus seiner Sicht sachgerecht sei. „Das Ziel, eventuelle Defizite des Verfahrens aufzuzeigen und daraus Empfehlungen für das Plausibilisierungsverfahren und die weitere Verwendung der gemeldeten Daten zu geben, werde grundsätzlich begrüßt.“

Es teilte weiter mit, dass das von ihm eingesetzte Verfahren zur Plausibilisierung der Investitionskosten der angemeldeten Straßenbauprojekte erstmalig angewandt wurde. Ziel sei es gewesen, spätere Kostensteigerungen zu vermeiden bzw. zu minimieren. Es habe auch die Anforderung an die Kostendetaillierung und die Planungstiefe erhöht, wodurch die Projektplanungen belastbarer als bei früheren BVWP seien.

Das BMVI räumte ein, dass die seitens des Bundesrechnungshofes geäußerte Kritik zum Teil zutreffe. Sie stelle das Ergebnis seines Vorgehens insgesamt aber nicht infrage. Zu den inhaltlichen Feststellungen des Bundesrechnungshofes schloss sich das BMVI der Stellungnahme des Büros an.

2 Verfahren zur Plausibilisierung der Investitionskosten

2.1 Berechnungsverfahren

Das BMVI beauftragte ein Büro, ein Verfahren zur Plausibilisierung der von den Ländern angemeldeten Investitionskosten zum BVWP 2030 zu entwickeln. Basis hierfür sollten die Kosten bereits fertiggestellter Straßenbauprojekte (Vergleichsprojekte) sein.

Das Büro berechnete auf Grundlage der Vergleichsprojekte für unterschiedliche Straßenquerschnitte Kostenober- und Kostenuntergrenzen (Vergleichskosten).¹ Wenn die von den Ländern angemeldeten Investitionskosten innerhalb oder oberhalb der jeweiligen Vergleichskosten lagen, sollten sie als plausibel eingestuft werden.

Die methodischen Grundlagen des Verfahrens wurden im Gutachten beschrieben. Wie das Büro die Vergleichskosten im Detail hergeleitet und berechnet hatte, war darin nicht dargelegt. Auch das BMVI konnte dem Bundesrechnungshof dies nicht erläutern. Die Berechnungen seien nur für den internen Gebrauch des Büros gedacht und könnten nicht ohne eine aufwändige Aufbereitung herausgegeben werden. Diese sei nicht Teil der vom Büro vertraglich geschuldeten Leistung gewesen. Das BMVI gab das beauftragte Verfahren zur Anwendung frei.

Würdigung

Es ist zu begrüßen, dass sich das BMVI ein Verfahren zur Plausibilisierung der Investitionskosten für den BVWP 2030 entwickeln ließ. Vor einer Anwendung des Verfahrens für die eigentliche Plausibilisierung hätte das BMVI dieses jedoch – zumindest stichprobenweise – auf seine Qualität und Eignung hin prüfen müssen. Erst danach hätte es die beauftragte Leistung abnehmen und das Verfahren anwenden dürfen. Tatsächlich gab das BMVI dieses zur Anwendung frei, obwohl es die Herleitung der Vergleichskosten nicht im Detail kannte.

Stellungnahme des Büros

Das Büro hat in Bezug auf die Herleitung der Vergleichskosten darauf hingewiesen, dass diese in dem Gutachten grafisch dargestellt seien. Zudem habe es das Verfahren auf seine Anwendbarkeit hin überprüft.

¹ Aus Vereinfachungsgründen bezeichnet der Bundesrechnungshof die im Gutachten verwendeten statistischen Begriffe 0,4-Quantil und 0,95-Quantil als Kostenober- und Kostenuntergrenze.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat nicht bestritten, dass die Methode beschrieben und die ermittelten Vergleichskosten im Gutachten dargestellt sind. Er hat vielmehr dargelegt, dass die Herleitung nicht im Detail offengelegt und damit vom BMVI nicht prüfbar war.

2.2 Datengrundlage

Für das Herleiten der Vergleichskosten sollten fertiggestellte Straßenbauprojekte als Datengrundlage verwendet werden. Dazu fragte das BMVI von den Ländern Daten zu 148 Projekten ab. Diese meldeten jedoch nur Daten zu 78 Projekten. Für das Gutachten konnten davon lediglich 54 Projekte verwertet werden.

Laut Gutachten waren 54 Vergleichsprojekte „bei Weitem nicht ausreichend“, um Vergleichskosten herzuleiten. Daher habe das Büro einen Großteil der für die Auswertung erforderlichen Daten selbst bereitgestellt, indem es auf eigene Erfahrungswerte zurückgriff. Das Büro legte im Gutachten mit Ausnahme der Tunnelbauprojekte nicht offen, aus welchen eigenen Projekten es die Vergleichskosten herleitete.

Das BMVI konnte ferner nicht verlässlich bestätigen, dass es sich bei den ausgewerteten Projekten tatsächlich um schlussgerechnete Maßnahmen handle. Nach Aussage des Büros lagen seinen Erfahrungswerten nicht ausschließlich schlussgerechnete Projekte zugrunde.

Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält 54 Vergleichsprojekte – ebenso wie das Büro – für eine zu geringe Datenbasis. Für die Herleitung repräsentativer Vergleichskosten wäre eine deutlich größere Zahl an Vergleichsprojekten notwendig gewesen.

Es ist nicht nachvollziehbar, dass das BMVI die Länder nicht drängte, die Kostendaten für alle 148 angeforderten Projekte in einer verwertbaren Form zur Verfügung zu stellen. Dass das Büro in erheblichem Umfang fehlende Kostendaten mit eigenen Daten ergänzte, hält der Bundesrechnungshof für bedenklich. Da das BMVI diese Daten nicht kannte, konnte es deren Qualität und Richtigkeit nicht bewerten. Auch dadurch ist die Verlässlichkeit der hergeleiteten Vergleichskosten fragwürdig.

Darüber hinaus hält es der Bundesrechnungshof nicht für hinnehmbar, dass das BMVI nicht sichergestellt hat, dass dem Büro ausschließlich Daten von schlussge-

rechneten Projekten gemeldet wurden. Nur bei schlussgerechneten Projekten sind alle Nachträge und damit alle Kosten bekannt. Für die Plausibilisierung der angemeldeten Straßenbauprojekte ist daher das Herleiten von Vergleichskosten auf der Basis schlussgerechneter Leistungen unabdingbar. Berücksichtigen die hergeleiteten Vergleichskosten die Kostensteigerungen durch Nachträge nicht, sind diese aufgrund der Unterschätzung nur eingeschränkt geeignet, die angemeldeten Projektkosten verlässlich zu plausibilisieren. Es ist nicht auszuschließen, dass zu niedrig angemeldete Projektkosten bei der Plausibilisierung als plausibel eingestuft wurden und das berechnete NKV zu hoch ist.

Stellungnahme des Büros

Das Büro konnte die Kritik des Bundesrechnungshofes an der Dokumentation teilweise nachvollziehen. Es verwies in diesem Zusammenhang noch einmal auf die Anlagen des Gutachtens.

Zum Abrechnungsstand der Vergleichsprojekte hat das Büro dargelegt, dass diese entweder bereits alle Kosten enthalten hätten oder nur noch kleinere Restkosten zu erwarten gewesen seien. Der Beweis könne hier jedoch nicht geführt werden. Seitens des Büros sei nicht zu prüfen gewesen, ob die Projekte schlussgerechnet seien.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält weiterhin 54 Vergleichsprojekte für eine zu geringe Datenbasis, um belastbare bzw. repräsentative Vergleichswerte zu erhalten.

Der Bundesrechnungshof und das Büro stimmen darin überein, dass die Herleitung der Vergleichswerte im Gutachten nicht vollständig dargelegt war. Damit war es Dritten nicht möglich nachzuvollziehen, auf welcher Grundlage die Vergleichswerte berechnet wurden. Der Hinweis des Büros auf die Anlagen des Gutachtens ändert hieran nichts.

Das Büro kann nicht bestätigen, dass alle Kosten der Baumaßnahmen in den von den Ländern gemeldeten Kosten enthalten waren. Ohne dies belegen zu können, geht es davon aus, dass die fortgeschriebenen Projektkosten den Kosten der Schlussrechnungen sehr nahe kommen. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass zu niedrig angemeldete Projektkosten bei der Plausibilisierung als plausibel eingestuft wurden und das berechnete NKV daher zu hoch ist.

Auch seine Kritik, dass das BMVI eine Datengrundlage akzeptierte, deren Qualität und Aussagekraft es nicht ohne weiteres überprüfen konnte, hält er aufrecht. Die Verlässlichkeit der hergeleiteten Vergleichskosten ist für den Bundesrechnungshof weiterhin fragwürdig.

3 Plausibilisierung der angemeldeten Investitionskosten

Das BMVI vergab auch die Plausibilisierung der angemeldeten Investitionskosten an das Büro.

3.1 Kontrolle der Ergebnisse der Kostenplausibilisierung

Nach der Leistungsbeschreibung sollte das Büro prüfen, ob die gemeldeten Kosten innerhalb der zuvor ermittelten Kostenober- bzw. Kostenuntergrenzen lagen. Lagen die Kosten unterhalb der Untergrenze, sollte die Kostenberechnung mit der jeweiligen Straßenbauverwaltung besprochen und ggf. geändert werden (sogenannte Rückschleifen). Ließ sich die Differenz zwischen den Vergleichskosten und den gemeldeten Kosten nicht aufklären, sollte das Projekt als nicht plausibel bewertet werden (sogenannte Rotschaltung). Das Büro dokumentierte die Ergebnisse der Plausibilisierung für jedes Projekt in einem Dossier.

Der Bundesrechnungshof hat die vom Büro erstellten Dossiers stichprobenartig geprüft. Anhand der Dossiers konnte er das Vorgehen des Büros nicht nachvollziehen. Er bat daher das BMVI um weitergehende Informationen zur Bewertung der Kosten. Das BMVI teilte mit, es verfüge über keine detaillierteren Informationen zur Vorgehensweise des Büros. Es habe die Ergebnisse der Kostenplausibilisierung nicht kontrolliert. Eine solche Kontrolle sei auch nicht erforderlich, da das Büro selbst die Ergebnisse kontrolliere.

Würdigung

Vergibt der Bund Leistungen an Dritte, muss er die vertragsgemäße Leistungserfüllung prüfen und abnehmen. Dazu sollte er zumindest stichprobenweise untersuchen, wie und ob die Leistung vertragsgemäß erbracht wurde.

Das BMVI hat sich bei der Plausibilisierung der von den Ländern angemeldeten Kosten vollständig auf das Büro verlassen. Die Sichtweise des BMVI, eine Kontrolle seinerseits sei nicht erforderlich gewesen, ist für den Bundesrechnungshof nicht nachvollziehbar. Eine wirksame Kontrolle der Tätigkeiten des Büros wäre angesichts der Bedeutung der Kostenplausibilisierung als Grundlage für die NKV-Berechnung unabdingbar gewesen.

Stellungnahme des Büros

Das Büro teilte mit, dass die Dossiers lediglich für den internen Gebrauch bestimmt gewesen seien. Die Plausibilisierung sei hinsichtlich der Kostenvergleiche automatisch erfolgt. Begründungen, warum es zu Abweichungen kam bzw. worauf diese zurückzuführen waren, habe der Gutachter nicht finden und auch nicht dokumentieren müssen. Eine umfangreiche Dokumentation sei vor allem deshalb nicht möglich gewesen, weil die Plausibilisierung im Regelfall innerhalb weniger Minuten, maximal jedoch innerhalb von zwei Stunden, erfolgen sollte. Das Büro wies auch darauf hin, dass in seiner für den internen Gebrauch vorgesehenen Datenbank auch Kommentare hinterlegt seien. Deren Offenlegung sei keine vertraglich geschuldete Leistung gewesen.

Abschließende Würdigung

Die vom Büro vorgetragenen Argumente sind aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht geeignet, seine Kritik an der fehlenden Kontrolle des Plausibilisierungsverfahrens durch das BMVI zu entkräften. Indem das BMVI die Vorlage weiterer Informationen zu den Ergebnissen der Plausibilisierung vertraglich nicht vorsah, hat es die notwendige Kontrolle sogar ausgeschlossen.

3.2 Reduzierung der Kostenuntergrenze

Nach der Plausibilisierung von einigen hundert Projekten senkte das BMVI die gutachterlich ermittelten Untergrenzen für die Gesamtkosten um 15 % ab. Damit wollte es die Zahl der Rückschleifen reduzieren. Fachliche Gründe brachte es hierfür nicht vor.

Würdigung

Durch das nachträgliche Herabsetzen der Kostenuntergrenzen wurden Projekte als plausibel eingestuft, obwohl ihre Kosten unterhalb der gutachterlich ermittelten Untergrenzen lagen. Für den Bundesrechnungshof ist dieses Vorgehen insbesondere deshalb unverständlich, weil sich die Festlegung des BMVI nicht auf fachliche Argumente stützte und willkürlich erscheint.

Stellungnahme des Büros

Das Büro hat dargelegt, die Absenkung der Kostenuntergrenzen sei auf Weisung des BMVI erfolgt, nachdem es bei der Plausibilisierung von einigen hundert Projekten zu einer hohen Anzahl von Rotschaltungen gekommen sei. Dies hätte bei sehr vielen Projekten zu zeitlich intensiven Nachfragen und einer signifikanten

Verzögerung im Gesamtprozess geführt. Das Büro erläuterte im Weiteren die Absenkung durch statistische Überlegung zum Plausibilisierungsverfahren.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält es für sehr bedenklich, dass das BMVI die gutachterlich ermittelten Kostenuntergrenzen für die Gesamtkosten abgesenkt hat, nachdem es bei der Plausibilisierung von einigen hundert Projekten zu einer hohen Anzahl von Rotschaltungen kam. Dieses Ergebnis hätte es aus Sicht des Bundesrechnungshofes vielmehr veranlassen müssen, die angemeldeten Projekte an die Länder zur Überarbeitung der Kostenermittlungen zurückzuverweisen. Das Absenken der Kostenuntergrenzen führte dazu, dass Projekte als plausibel eingestuft wurden, deren Kosten nach dem Plausibilisierungsverfahren zu gering waren. Damit hat das BMVI sein Ziel, die Verlässlichkeit und die Vergleichbarkeit der NKV der gemeldeten Projekte untereinander zu verbessern, nur teilweise erreicht.

4 Ausbaumaßnahmen

Nach dem neuen BVWP sollen Ausbaumaßnahmen, die zur Beseitigung eines Engpasses oder eines akuten Erhaltungs- bzw. Ersatzbedarfs beitragen, in die Dringlichkeitskategorie „Vordringlicher Bedarf-Engpassbeseitigung“ eingestuft und vorrangig umgesetzt werden.

Beim Ausbau bestehender Bundesfernstraßen, beispielsweise von vier auf sechs Fahrstreifen, werden in der Regel auch die bestehenden Fahrstreifen erneuert. Daher sind kurz- bis mittelfristig bei diesen Strecken keine Erhaltungsaufwendungen notwendig. Das BMVI gab den Ländern deshalb vor, bei den Ausbauprojekten zwischen Investitions- und Erhaltungskosten zu unterscheiden. Nur die Investitionskosten des jeweiligen Projekts sollten in die Nutzen-Kosten-Berechnung eingehen.

Das BMVI hat den Ländern kein Verfahren für die Berechnung der Erhaltungskosten für die freie Strecke vorgegeben.

Der Bundesrechnungshof hat Ausbauprojekte in zehn Ländern geprüft. Dabei stellte er fest, dass die Länder bei der Berechnung der Erhaltungskosten unterschiedlich vorgehen. Während einige Straßenbauverwaltungen die Erhaltungskosten sehr detailliert ermittelten, berechneten andere diese entweder pauschal, auf Basis fiktiver und unrealistischer Annahmen oder gar nicht.

Zudem ermittelte das Büro die Vergleichskosten auf Grundlage der Gesamtkosten, ohne zwischen Erhaltungs- und Investitionskosten zu unterscheiden. Damit lagen für die Investitionskosten von Ausbauprojekten keine Vergleichswerte vor.

Würdigung

Das BMVI hat es versäumt, den Ländern ein Verfahren für die Berechnung der Erhaltungskosten für die freie Strecke vorzugeben. Die Erhebungen des Bundesrechnungshofes zeigten, dass die Länder den Erhaltungskostenanteil sehr unterschiedlich und teilweise falsch berechneten. Dadurch sind auch die NKV teilweise nicht korrekt und untereinander nicht vergleichbar.

Da bei der Entwicklung des Plausibilisierungsverfahrens Ausbauprojekte nicht gesondert berücksichtigt wurden, waren die errechneten Vergleichskosten ungeeignet, die Investitionskosten der Ausbauprojekte zu plausibilisieren. Damit ist offen, ob die gemeldeten Investitionskosten der Ausbauprojekte plausibel sind.

Stellungnahme des Büros

Das Büro bestätigte, dass ihm bei Ausbauprojekten nur eine Plausibilisierung der gemeldeten gesamten Projektkosten möglich gewesen sei. Die von den Ländern gemeldeten Investitionskosten hätten nicht anhand der zuvor im Rahmen des Forschungsprojekts entwickelten Vergleichswerte plausibilisiert werden können. Das Büro habe dem BMVI Vorschläge für eine Plausibilisierung dieser Kosten unterbreitet. Dazu habe es jedoch keine Entscheidung gegeben.

Abschließende Würdigung

Die Ausführungen des Büros bestätigen, dass die Investitionskosten der Ausbauprojekte nicht plausibilisiert werden konnten. Vor diesem Hintergrund ist es aus Sicht des Bundesrechnungshofes unverständlich, dass das BMVI die Vorschläge des Büros für eine Plausibilisierung der Investitionskosten bei Ausbauprojekten nicht aufgriff. Damit nahm das BMVI bewusst in Kauf, dass die Investitionskosten bei Ausbauprojekten, die eine wesentliche Größe für die Berechnung des NKV als zentrales Entscheidungskriterium für die Einstufung der Projekte im BVWP sind, vollständig ungeprüft blieben.

Da den Ländern zudem wesentliche Vorgaben zur Ermittlung der Erhaltungskostenanteile fehlten, sind die Erhaltungskosten der gemeldeten Projekte nicht einheitlich ermittelt worden. Sie sind in den geprüften Fällen teilweise falsch. Damit hat das BMVI bei diesen Projekten sein Ziel der Plausibilisierung vollständig ver-

fehlt. Bei den Ausbauprojekten ist daher nicht gewährleistet, dass die NKV der von den Ländern gemeldeten Straßenbauprojekte verlässlicher und untereinander vergleichbar sind.

Dies ist vor allem deshalb sehr kritisch zu sehen, weil gerade Ausbaumaßnahmen, die zur Beseitigung eines Engpasses oder eines akuten Erhaltungs- bzw. Ersatzbedarfs beitragen, vorrangig umgesetzt werden sollen.

5 Zusammenfassende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des BMVI an, die Anforderungen an die Qualität der Länderanmeldungen zu erhöhen, die Projektkosten der gemeldeten Straßenbauprojekte plausibilisieren zu lassen und dadurch die NKV-Berechnungen zu verbessern.

Das Ziel des BMVI, die Kostenermittlungen der von den Ländern gemeldeten Straßenbauprojekte zu plausibilisieren, um deren Verlässlichkeit zu verbessern, wurde jedoch insgesamt nicht erreicht. Damit sind auch die NKV der Projekte weder verlässlicher noch besser untereinander vergleichbar.

Angesichts des weit fortgeschrittenen Verfahrens zur Aufstellung des BVWP 2030 hält es der Bundesrechnungshof nicht für realistisch, für die Kostenplausibilisierung ein verbessertes Verfahren zu entwickeln und alle gemeldeten Straßenbauprojekte erneut zu bewerten. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher kurzfristig, folgende Maßnahmen zu ergreifen:

- Die Neubauprojekte, bei denen die Vergleichskosten unterschritten wurden und deren NKV an einem für die Aufstellung des Bedarfsplans relevanten Schwellenwert der einzelnen Dringlichkeitskategorien (Schwelle zwischen Vordringlichem Bedarf und Weiterem Bedarf bzw. zwischen Vordringlichem Bedarf-Engpassbeseitigung und Vordringlichem Bedarf) liegt, sollten erneut auf ihre Plausibilität untersucht werden.
- Die Ausbauprojekte sollten **alle** erneut plausibilisiert werden. Da für diese keine Vergleichswerte vorliegen, sollten den Ländern für die Berechnung der Erhaltungskosten einheitliche Vorgaben gemacht werden. Zudem sollten die ermittelten Erhaltungskosten bei Ausbauprojekten mit den Ergebnissen der Erhaltungsbedarfsprognose 2016 bis 2030 abgeglichen werden (siehe Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO über die Erhaltungsbedarfsprognose im Bundesfernstraßenbau vom 22.05.2015).

Außerdem empfiehlt der Bundesrechnungshof nachdrücklich, nunmehr zügig ein Kostenmanagementsystem aufzubauen, um auf dessen Grundlage nachvollziehbarere Vergleichskosten generieren zu können (siehe Gutachten des Bundesbeauftragten für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung über das Kostenmanagement im Bundesfernstraßenbau vom 14.04.2014). Darüber hinaus hält es der Bundesrechnungshof für unerlässlich, den Ländern künftig detailliertere Regelungen zur Kostenermittlung für Neu- und Ausbauprojekte vorzugeben.

Ahrendt

Rahm

Moebus