

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Valerie Wilms, Sven-Christian Kindler, Matthias Gastel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 18/8134 –**

Kritik des Bundesrechnungshofes am Bundesverkehrswegeplan

Vorbemerkung der Fragesteller

Im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung muss die Bundesregierung nachweisen, dass Straßenbauprojekte gesamtwirtschaftlich sinnvoll und notwendig sind. Kern der Bewertungen der Verkehrsprojekte im Entwurf des Bundesverkehrswegeplans 2030 (BVWP 2030) ist das Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV). Dabei werden alle monetarisierbaren Auswirkungen (Nutzen) den Investitionskosten gegenübergestellt. Je höher das Verhältnis desto gesamtwirtschaftlich sinnvoller soll ein Projekt sein. Durch niedrigere Kosten steigt das Verhältnis an, ein Vorhaben scheint rentabler. Eine gute Plausibilitätsprüfung der Kostenrahmen ist daher dringend notwendig.

Dabei hängt das NKV maßgeblich von einer realistischen Ermittlung der Investitionskosten des jeweiligen Straßenbauvorhabens ab. Angesichts der in der Vergangenheit zu niedrig angesetzten Investitionskosten, sollten diese nun im BVWP 2030 vor der Ermittlung des NKV systematisch auf ihre Plausibilität geprüft werden.

Der Bundesrechnungshof (BRH) hat die Kostenplausibilisierung der für den BVWP 2030 angemeldeten Straßenbauprojekte untersucht und hierbei gravierende Mängel festgestellt.

In dem durch den BRH vorgelegten „Bericht nach § 88 Absatz 2 [der Bundeshaushaltsordnung] BHO über die Plausibilisierung der Investitionskosten von Straßenbauprojekten zur Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans 2030“ kommen die Prüfer des BRH zu dem Schluss, dass das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) die Kosten der für den BVWP 2030 angemeldeten Straßenbauprojekte nicht ausreichend und nicht nachvollziehbar überprüft hat. Die im BVWP-Entwurf dargelegten Bewertungen der einzelnen Projekte sind dadurch weder verlässlich noch untereinander vergleichbar. Es bestehen erhebliche Zweifel ob beim jüngst vorgelegten Entwurf des BVWP 2030, die Kosten für die Straßenbauprojekte im BVWP 2030 plausibel berechnet wurden. Der BRH empfiehlt daher, zumindest einen Teil der Straßenbauprojekte erneut zu bewerten.

1. Aus welchem Grund hat das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) es unterlassen, den Ländern ein einheitliches Verfahren für die Berechnung der Erhaltungskosten von Ausbauprojekten vorzugeben, wodurch die Länder den Erhaltungskostenanteil sehr unterschiedlich und teilweise falsch berechneten und die Nutzen-Kosten-Verhältnisse (NKV) damit teilweise nicht korrekt und untereinander nicht vergleichbar sind?

Im Vorfeld des Anmeldeprozesses wurden den Ländern vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) die Rahmenbedingungen erläutert, die bei der Ermittlung der Projektkosten für die BVWP-Bewertung anzuhalten sind.

Da zum Zeitpunkt der Anmeldung von Straßenbauprojekten für die Aufstellung des BVWP häufig keine detaillierten Planungen vorlagen, kann es sich bei den Kostenangaben meist nur um konsistente Schätzungen handeln.

2. Aus welchem Grund hat das BMVI die Vorschläge des beauftragten Ingenieurbüros für eine Plausibilisierung der Investitionskosten bei Ausbauprojekten nicht aufgegriffen?

Gegenstand des Plausibilisierungsauftrages war die Prüfung des Gesamtkostenansatzes. Die separate Ausweisung des Erhaltunganteils war aus Sicht des BMVI von sekundärer Bedeutung. Ferner werden reine Erhaltungsmaßnahmen im BVWP nicht projektscharf aufgeführt.

3. Aus welchem Grund hat das BMVI darauf verzichtet, das Verfahren zur Berechnung der sog. Vergleichskosten (anhand derer die Kosten der von den Ländern angemeldeten Straßenprojekte überprüft wurden) zumindest stichprobenweise auf seine Qualität und Eignung hin zu prüfen und die beauftragte Leistung zur Anwendung freigegeben, obwohl es die Herleitung der Vergleichskosten nicht im Detail kannte?

Der Auftrag für die Kostenplausibilisierung wurde eng vom BMVI begleitet. Die Vergleichskosten wurden u. a. anhand von Testanwendungen auf realisierte Vorhaben validiert. Die Qualitätsprüfung durch das BMVI erfolgte auf Grundlage zahlreicher Gespräche mit den Gutachtern, der Ergebnisse des Forschungsberichtes sowie exemplarischer Plausibilitätsprüfungen der BVWP-Projekte.

4. a) Wieso gelang es dem BMVI nicht, dem mit der Erstellung eines Verfahrens zur Kostenplausibilisierung beauftragten Büro eine ausreichend große Zahl an fertiggestellten Straßenbauprojekten zur Berechnung der Vergleichskosten vorzulegen?
b) Wieso forderte das BMVI die Länder nicht dazu auf, für alle 148 Vorhaben, die von dem beauftragten Büro für notwendig befunden wurden, um Vergleichskosten zu erstellen, Kostendaten in einer verwendbaren Form zur Verfügung zu stellen?

Die Fragen 4a und 4b werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Planung von Straßen ist ein sehr individueller Vorgang. Die Auswahl hatte u. a. die Bandbreite der verschiedenen Bautypen vom Neubau einer zweistreifigen Ortsumgehung bis hin zum achtstreifigen Ausbau einer bestehenden sechs-

streifigen Bundesautobahn repräsentativ abzudecken. Die Gesamtzahl der tatsächlich in die jeweilige Kategorie fallenden und auch für den Verkehr freigegebenen Projekte aus dem BVWP 2003 ließ eine größere Grundgesamtheit nicht zu.

- c) Die Daten welcher 78 Straßenvorhaben wurden dem Büro zur Berechnung der Vergleichskosten vorgelegt (bitte mit Kostenangabe)?
- d) Wieso konnten davon nur 54 Projekte tatsächlich verwertet werden?

Die Fragen 4c und 4d werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Entsprechend den Vorgaben konnten die Länder insgesamt 78 Projekte als schlussgerechnet melden.

- e) Welche 54 Vorhaben wurden letztlich zur Berechnung der Vergleichskosten bewertet?
- f) Welche Daten hat das beauftragte Büro verwendet, um die fehlenden Kostendaten zu ergänzen (bitte unter Angabe der Projekte)?

Die Fragen 4e und 4f werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Dem Schlussbericht zum FE-Projekt 24.001-2011 (Los 1) vom März 2014 (öffentlich einsehbar über die Internetseite des BMVI) sind in Anlage 2.3.2 die 54 verwendbaren Projekte und in Anlage 4.2.3.6/6 die Daten der vom Gutachter eingebrachten 23 Tunnelprojekte, die er als Planer und/oder Bauüberwacher bis zum Projektabschluss begleitet hatte, zu entnehmen.

- g) Hat das BMVI die durch das Büro zur Ergänzung hinzugezogenen Daten überprüft?
Wenn ja, wie?
Wenn nein, warum nicht?
- h) Hat das BMVI sichergestellt, dass die Vergleichskosten ausschließlich auf Grundlage von schlussgerechneten Projekten berechnet wurden?
Wenn ja, wie?
Wenn nein, warum nicht?
- i) Kann das BMVI ausschließen, dass Vergleichskosten von nicht schlussgerechneten Vorhaben hinzugezogen wurden, was zu einer Ermittlung zu niedriger Vergleichskosten führen würde, da nur bei schlussgerechneten Projekten Kostensteigerungen berücksichtigt werden können?
Wenn ja, wie?
Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 4g bis 4h werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Ja. Das Vorgehen wurde mit dem BMVI abgestimmt. Plausibilitätsprüfungen erfolgten parallel.

5. a) Bei welchen Vorhaben lagen die Kosten unterhalb der zuvor ermittelten Untergrenze, und für welche Vorhaben mussten die Kostenberechnungen daher infolge mit der jeweiligen Straßenverwaltung besprochen werden (bitte unter Angabe der angegebenen Projektkosten, des NKV, des Bundeslandes und der Einstufung im Entwurf des BVWP 2030)?
- b) Bei welchen dieser Vorhaben kam es zur so genannten Rotschaltung, d. h. dass sich die Differenz zwischen den Vergleichskosten und den angegebenen Kosten nicht aufklären ließ und die Projekte als nicht plausibel eingestuft wurden?
- c) Zu wie vielen Rotschaltungen kam es im Zuge des Bewertungsverfahrens insgesamt (bitte nach Bundesländern aufschlüsseln)?
- d) Welche und wie viele Vorhaben, bei denen es im Laufe der Kostenplausibilisierung zu Rotschaltungen kam, sind im Entwurf des neuen BVWP 2030 dem Vordringlichen Bedarf zugeordnet?
- e) Welche und wie viele Vorhaben, bei denen es im Laufe der Kostenplausibilisierung zu Rotschaltungen kam, sind im Entwurf des neuen BVWP 2030 dem Weiteren Bedarf zugeordnet?

Die Fragen 5a bis 5e werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Das Unterschreiten einer Kostenuntergrenze hat in dem Plausibilisierungsverfahren regelmäßig zu einer Rückkopplung mit den meldenden Straßenbauverwaltungen der Länder geführt. Die hierzu erforderlichen Rückschleifen fanden zwischen den Anmeldern und dem Gutachter statt. Die Dokumentation der einzelnen Abstimmungsschritte einschließlich der des Anlasses ist nicht Gegenstand des gutachterlichen Auftrages gewesen. Das BMVI konnte Einsicht in den laufenden Bearbeitungsstand des Gutachters nehmen. Bei der Begleitung dieses Prozesses hat das BMVI aber keine statistische Auswertung vorgenommen. Deshalb liegt dem BMVI keine Dokumentation vor, aus der sich die gewünschten Angaben entnehmen lassen.

- f) Hat das BMVI die Ergebnisse der durch das beauftragte Büro durchgeführten Kostenplausibilisierung der einzelnen Vorhaben kontrolliert?
- Wenn ja, wie, und mit welchem Ergebnis?
- Wenn nein, wieso nicht?

Nein. Die Qualitätssicherung erfolgte auf Grundlage der Gespräche mit den Gutachtern, der Ergebnisse des Forschungsberichtes sowie der ersten Plausibilitätsprüfungen der BVWP-Projekte durch die Gutachter.

- g) Inwiefern ist es zutreffend, dass die Vorlage der Dokumentation der Kostenplausibilisierung der einzelnen Vorhaben durch das Büro gegenüber dem BMVI vertraglich nicht vorgesehen und eine effektive Kontrolle so bereits im Voraus ausgeschlossen wurde?

Es ist nicht zutreffend, dass aufgrund der Festlegungen im Vertrag mit dem Gutachter eine „effektive Kontrolle“ der ordnungsgemäßen Ausführung des Vertrages „bereits im Voraus ausgeschlossen“ wurde.

6. a) Aus welchen fachlichen Gründen wurde die Kostenuntergrenze nach der Bewertung von einigen hundert Straßenbauprojekten um 15 Prozent abgesenkt, weil diese Projekte nach den Berechnungen des beauftragten Büros unterhalb des möglichen Kostenrahmens lagen und damit nicht plausibel waren, es also zu Rotschaltungen kam?
- b) Inwiefern ist es zutreffend, dass diese Absenkung der Kostenuntergrenze nur erfolgte, um als zu aufwändig eingeschätzte Rücksprachen mit den Straßenbauverwaltungen zu vermeiden?
- c) Warum hat das BMVI nicht veranlasst, dass die rotgeschalteten Vorhaben zur Überarbeitung der Kostenermittlung an die Länder zurückgewiesen werden?

Die Fragen 6a bis 6c werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Als ursprüngliche Kostenuntergrenze (besser: Warnwert für erforderliche vertiefte Kostenaufklärung) wurde der Wert der 40-Prozent-Quantile angesetzt, d. h. die Kosten, die von 40 Prozent der vergleichbaren, tatsächlich abgerechneten, Projekten unterschritten werden. Bei Betrachtung aller für den BVWP 2030 gemeldeten Projekte zeigte sich, dass dieser Wert auch in dieser Größenordnung unterschritten wurde, was insgesamt für die Verlässlichkeit der Kostenschätzung der Ländermeldungen spricht, aber zur Organisation des BVWP-Plausibilisierungsprozesses in der kurzen zur Verfügung stehenden Zeit nicht praktikabel war. Denn mit dieser Untergrenze zeichnete sich ab, dass etwa 30 Prozent der gemeldeten Projekte mit den meldenden Auftragsverwaltungen hätten erörtert werden müssen, obwohl es wahrscheinlich war, dass hierdurch keine anderen Kosten unterbreitet würden, weil die Kosten ja durchaus in einem plausiblen Rahmen lagen.

Deshalb wurde ein erweiterter Warnwert eingeführt, der kostenmäßig 15 Prozent unterhalb der 40-Prozent-Quantile liegt, so dass nunmehr nur noch bei etwa 15 Prozent der Projektanmeldungen Rückkoppelungen mit den Ländern erforderlich wurden. Diese Reduzierung ist deshalb vertretbar und methodisch abgesichert, weil dieser Warnwert immer noch innerhalb des Bereichs der Standardabweichung (ca. 30 Prozent) liegt.

- d) Welche Vorhaben wurden unter Anwendung der abgesenkten Kostenuntergrenze plausibilisiert (bitte unter Angabe der angegebenen Projektkosten, des NKV, des Bundeslandes und der Einstufung im Entwurf des BVWP 2030)?
- e) Welche Vorhaben wurden unter Anwendung der nachträglich abgesenkten Kostenuntergrenze im Zuge des Plausibilisierungsprozesses rotgeschaltet (bitte unter Angabe der angegebenen Projektkosten, des NKV, des Bundeslandes und der Einstufung im Entwurf des BVWP 2030)?

Die Fragen 6d und 6e werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Dokumentation der einzelnen Arbeitsschritte ist nicht Gegenstand des gutachterlichen Auftrages gewesen. Bei der Begleitung dieses Prozesses ist keine entsprechende statistische Auswertung erfolgt. Deshalb liegt keine spezielle Dokumentation vor, aus der sich die gewünschten Angaben entnehmen lassen.

Die abgesenkte Kostenuntergrenze gilt für alle BVWP-2030-Projekte.

7. Für wie viele und welche der über 1 800 angemeldeten Straßenvorhaben wurde ein $NKV \leq 1$ berechnet (bitte unter Angabe des Projektes, des NKV, der Kosten und des anmeldenden Bundeslandes)?

Die Daten sind im Projektinformationssystem (PRINS) hinterlegt und über das Internetportal des BMVI abrufbar.

8. Inwiefern folgt die Bundesregierung der Empfehlung des Bundesrechnungshofes (BRH), Straßenneubauprojekte, 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, erneut auf ihre Plausibilität zu untersuchen?
9. Inwiefern folgt die Bundesregierung der Empfehlung des BRH alle Straßenausbauprojekte erneut zu plausibilisieren und die ermittelten Erhaltungskosten bei Ausbauprojekten mit den Ergebnissen der Erhaltungsbedarfsprognose 2016 bis 2030 abzugleichen?

Die Fragen 8 und 9 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Aus Sicht des BMVI konnte mit der Plausibilitätsprüfung die Verlässlichkeit der Kostenangaben und deren bundesweite Vergleichbarkeit gesteigert werden.

Die Kostenplausibilisierung ist eigens für den BVWP 2030 entwickelt und erstmals angewendet worden. Eine erneute umfassende Plausibilisierung der Straßenbauprojekte wird daher vom BMVI als nicht erforderlich angesehen.

10. Inwiefern folgt die Bundesregierung der Empfehlung des BRH nunmehr zügig ein Kostenmanagementsystem aufzubauen, um auf dessen Grundlage nachvollziehbarere Vergleichskosten generieren zu können?

Der Aufbau eines Kostenmanagementsystems – wie vom BRH empfohlen – wird die bekannten Probleme der Vergleichbarkeit von Kostenangaben bei unterschiedlichen örtlichen Randbedingungen und technischen Erfordernissen nicht auflösen können. Gleichwohl hat der Bund mit der Überarbeitung der „Anweisung zur Kostenermittlung, Kostenabstimmung und Kostenüberprüfung sowie zur Veranschlagung und Kostenfortschreibung von Straßenbaumaßnahmen (AKVS 2014)“ vor kurzem den Rahmen geschaffen, um nicht nur das Kostenmanagement während der Laufzeit der einzelnen Projekten zu verbessern, sondern darüber hinaus auch eine Datengrundlage als Vergleichsmaßstab zur Kostenschätzung für neue Projekte aufzubauen.

11. Weshalb werden in den Dossiers zu den einzelnen Projekten im Projektinformationssystem PRINS die betroffenen Bundestagswahlkreise aufgeführt, obwohl das Ziel der Bundesverkehrswegeplanung sein muss, den Bundesverkehrswegeplan nach objektiven, fachlichen Kriterien und nicht nach politischen Gesichtspunkten aufzustellen?

Der vom Bundeskabinett beschlossene BVWP bildet die Basis für die durch den Deutschen Bundestag zu beschließenden Ausbauänderungsgesetze. Die Zusatzinformation, in welchem Bundestagswahlkreis sich ein Projekt befindet, stellt eine Dienstleistung des BMVI für das Parlament dar.

