



BRIEFING - Oktober 2024

Straßenbau, unbeirrt von aktuellen Herausforderungen

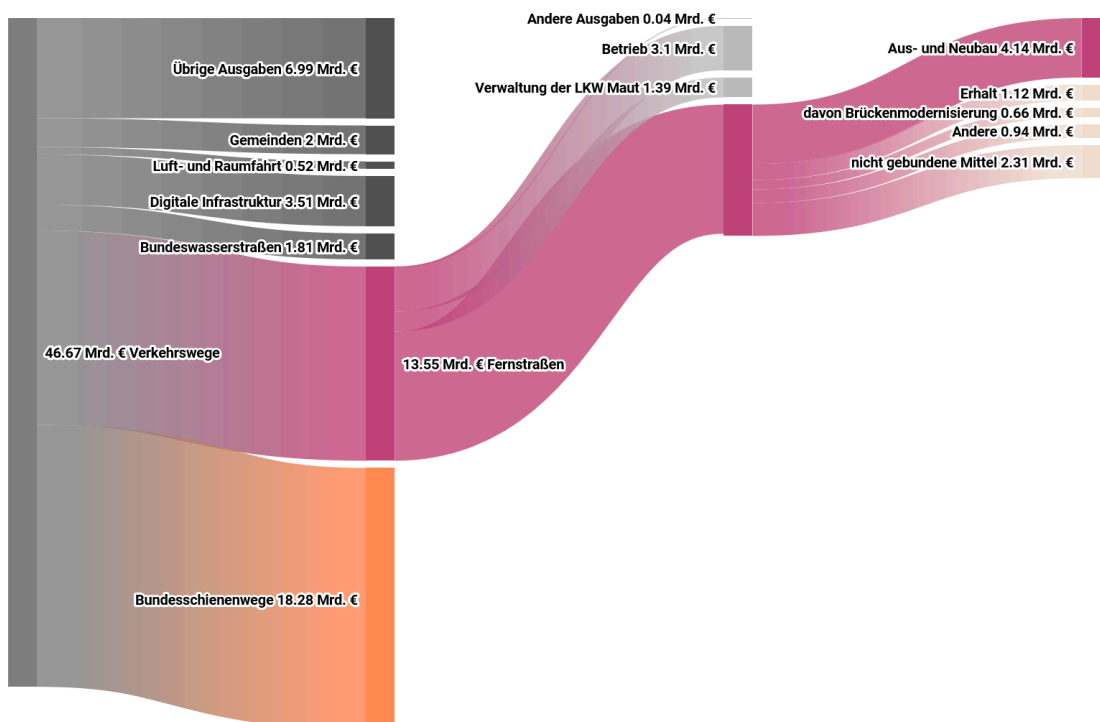
Übersicht über die Investitionen im Straßenbau im Regierungsentwurf des Einzelplan 12 im Bundeshaushalt 2025

Zusammenfassung

Spätestens seit dem Zusammenbruch der Carolabrücke in Dresden ist nicht zu leugnen, dass die deutsche Straßeninfrastruktur marode ist. Solange der Staat nicht in der Lage ist, die bestehende Infrastruktur in Stand zu halten, sind Diskussionen über Neubauprojekte fehl am Platze, weil sie die Instandhaltungskosten weiter steigern würden. Gleichzeitig berichtet das Verkehrsministerium von immer höheren Kosten für die geplanten Fernstraßenprojekte und erkennt die ökonomischen Folgen der Klimakrise an. Eine Analyse der geplanten Ausgaben für Verkehrswege im Haushaltsplan 2025 zeigt jedoch, dass es trotz der aktuellen Herausforderungen nicht vor hat, die Prioritäten im Straßenbau zu verschieben und milliardenschwere Aus- und Neubauprojekte weiterhin vorangetrieben werden.

Einzelplan 12 im Bundeshaushalt 2025

Regierungsentwurf für Investitionen in Fernstraßen



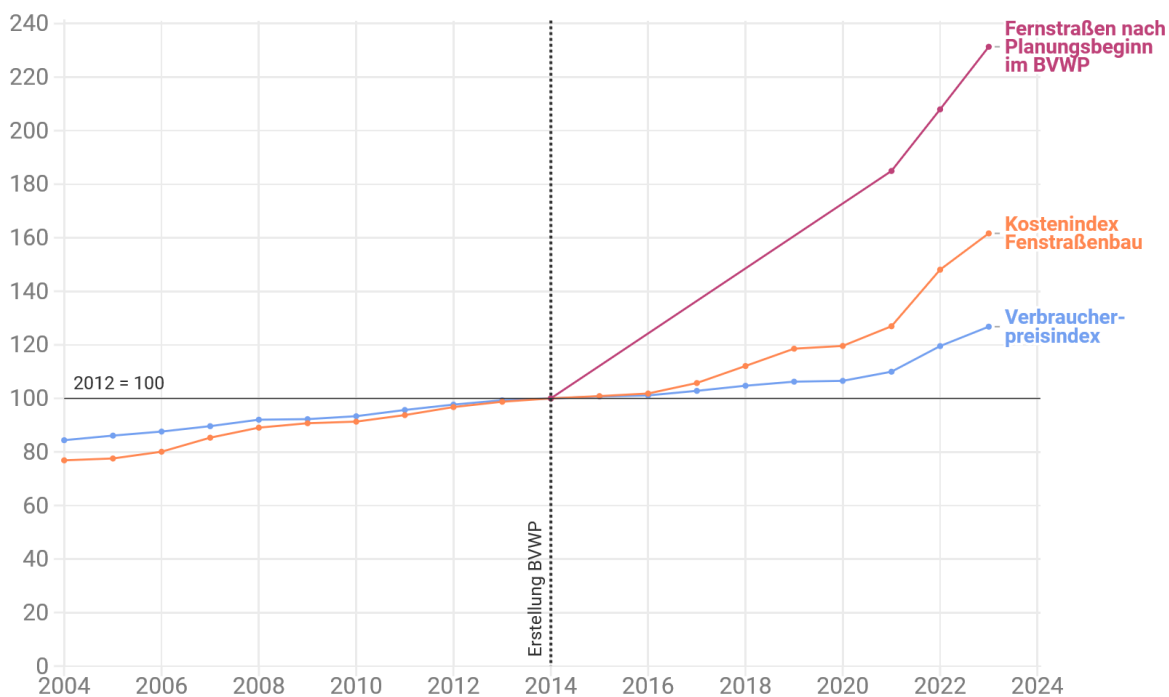
Weitere Kostenexplosion bei den Fernstraßen Projekten

Ein Bericht des Verkehrsministeriums (BMDV) an den Haushaltsausschuss aus dem August 2024 hat gezeigt, dass die Kostenschätzungen für die im Bundesverkehrswegeplan (BVWP) vorgesehenen Fernstraßen erneut stark angestiegen sind. Im Bericht des BMDV werden die Gesamtkosten der BVWP-Projekte mit Preisstand 2023 angegeben. Die Gesamtkosten liegen im Mittel 83 Prozent über den ursprünglichen Kosten und sind alleine gegenüber dem Jahr 2022 nochmal um 10 Prozent gestiegen. Die Kosten steigen damit deutlich stärker als durch eine umfassende Inflation des Preisniveaus.

Gleichzeitig unterschätzt das BMDV die wirklichen Kosten weiterhin massiv. Für Projekte, bei denen noch nicht mit einer tiefgehenden Planung begonnen wurde, hat das Verkehrsministerium für die Berechnung der Kostensteigerung lediglich einen Kostenindex Fernstraßenbau zur Rate gezogen. Bei Projekten, die sich schon in einem fortgeschrittenen Planungsstadium oder im Bau befinden, fallen die Kostensteigerungen im Mittel nochmal sehr viel höher aus. Die Kosten für diese Projekte haben sich gegenüber der ursprünglichen Schätzung im Durchschnitt mehr als verdoppelt und sind um 131 Prozent angestiegen. Es ist davon auszugehen, dass eine ähnliche Entwicklung auch für die übrigen Projekte greift, sobald mit der tiefgehenden Planung begonnen wird.

Kein Tempolimit bei den Kostensteigerungen

Entwicklung der Preisindizes für den Fernstraßenbau im Vergleich



Darstellung 1: Der Durchschnitt der Verbraucherpreise ist seit der Erstellung des BVWP deutlich geringer angestiegen, als die reinen Baukosten für Fernstraßenprojekte (DESTATIS). Für Projekte im fortgeschrittenen Planungsstadium sind die Kosten deutlich stärker angestiegen, als ausschließlich durch den Anstieg der Baukosten zu begründen wäre (BMDV).

Weitere Verschlechterung der Nutzen-Kosten-Verhältnisse

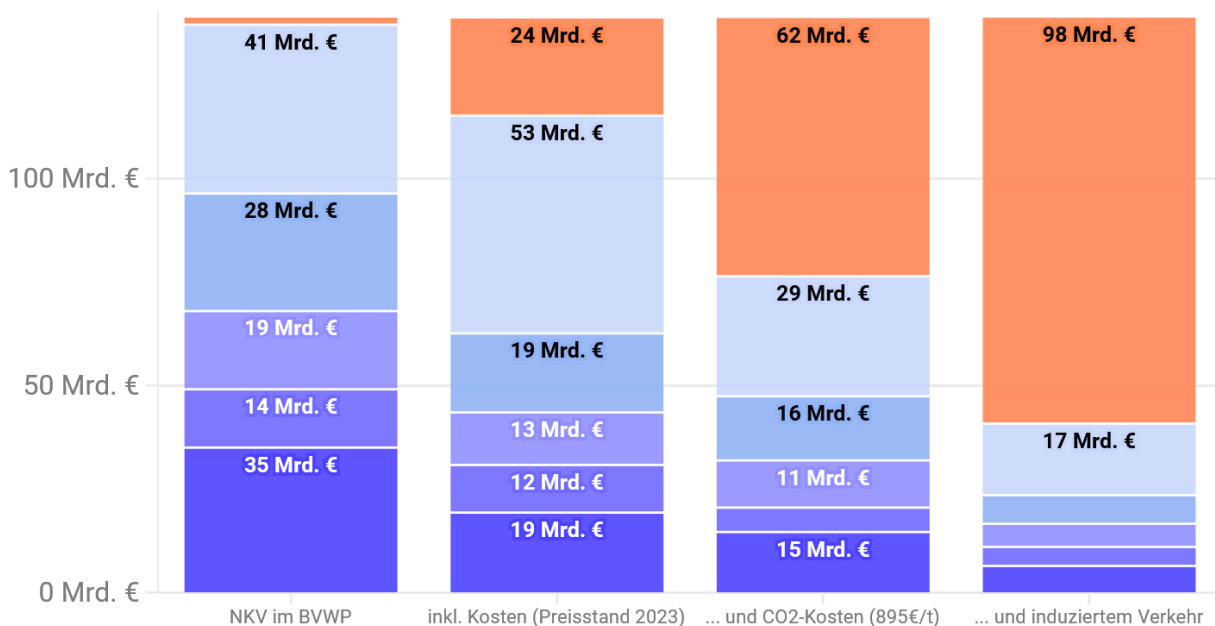
Schon im Juni 2024 hatte [T&E zusammen Greenpeace darauf hingewiesen](#), dass ein Großteil der Fernstraßenprojekte nicht mehr durch sein Nutzen-Kosten-Verhältnis legitimiert werden kann. Gründe für diese Entwicklung sind gestiegene Projektkosten, unterschätzte Folgekosten für CO₂ und die Auswirkungen des unterschätzten induzierten Verkehrs.

Im aktuellen Bericht an den Haushaltsausschuss des BMDV hat das Verkehrsministerium nicht nur über die aktualisierten Projektkosten, sondern auch über neue Annahmen im Rahmen der Nutzen-Kosten-Analyse informiert. Die Nutzen-Kosten-Verhältnisse im BVWP basierten nämlich bisher auf veralteten CO₂-Kostensätzen des Umweltbundesamts aus dem Jahr 2012 in der Höhe von 145€/t CO₂. In Zukunft plant das Verkehrsministerium bei der Prüfung von Projekten Folgekosten von CO₂ Emissionen mit 895€/t CO₂ zu bepreisen; eine deutliche Steigerung gegenüber den bisher genutzten Kosten. Damit folgt es einer schon lange vorgetragenen Empfehlung von T&E.

Aktualisierte Nutzen Kosten Verhältnisse (NKV) stellen Fernstraßenprojekte in Frage

Anteil der geplanten Investitionen mit NKV ...

■ größer als 5
 ■ ... als 4
 ■ ... als 3
 ■ ... als 2
 ■ ... als 1
 ■ kleiner als 1



Darstellung 2: Die im BVWP vorgesehene Investitionssumme, gegliedert nach Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV). Die ursprünglichen NKVs wurden unter Berücksichtigung der gestiegenen Projektkosten (Preisstand 2023) und den höheren CO₂-Folgekosten (895€/t) aktualisiert. Dies ist die Überarbeitung einer Darstellung, die ursprünglich in einer [T&E Publikation im Juni](#) 2024 erschienen ist.

Das Verkehrsministerium hat diese neuen Annahmen jedoch nicht genutzt, um Projekte auszusortieren, die inzwischen nach den eigenen Annahmen des BMDV zur NKV-Berechnung unrentabel geworden sind. Eine konsequente Umsetzung der neuen Annahmen hätte zur Folge, dass fast die Hälfte (46 Prozent) der Projekte im Bedarfsplan nicht mehr durch das NKV legitimiert werden könnten.

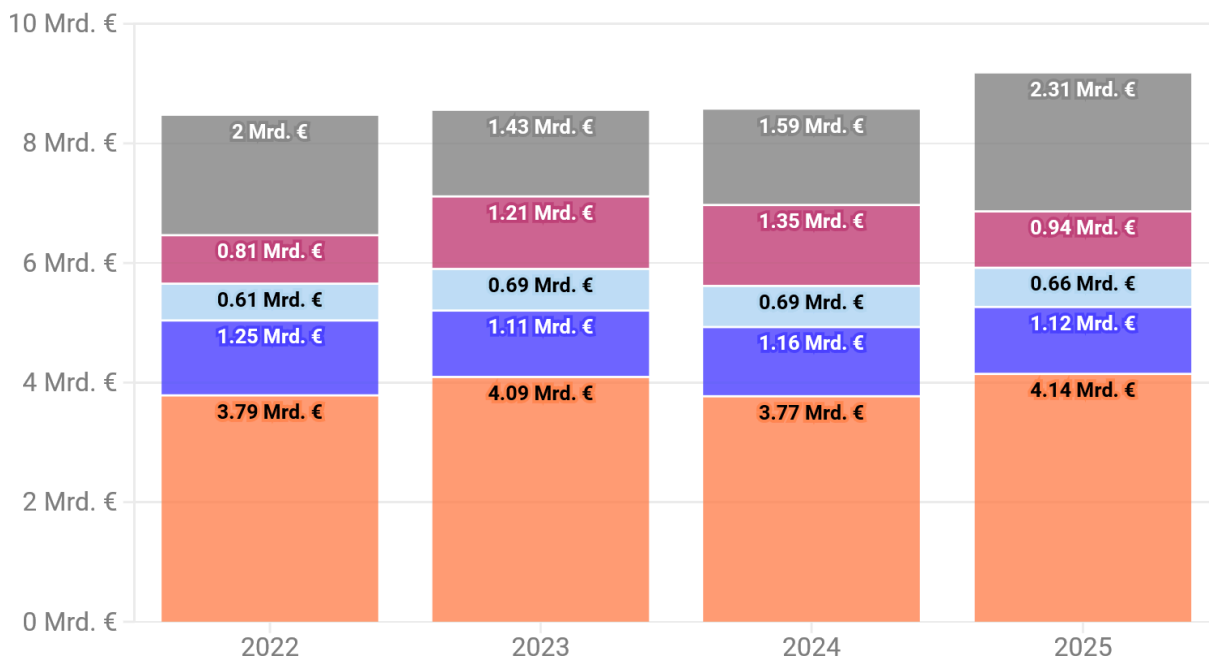
Gleichzeitig wird der Bund aktuell seiner Verantwortung nicht gerecht, die Hochbauten im Fernstraßennetz in Stand zu halten. Das Verkehrsministerium hat in den letzten Jahren [kaum Fortschritte bei der Sanierung](#) gemacht.

Unbeirrt: der Haushaltsplan für den EP 12

Die aktuellen Herausforderungen erfordern eine grundlegende Re-Priorisierung von Investitionen in Fernstraßen. Aktuell sind die Bedarfe für den Erhalt hoch, während fast die Hälfte der geplanten Neu- und Ausbau-Projekte selbst nach der eigenen NKV-Methodik des BMDV unwirtschaftlich sind. Der Regierungsentwurf des EP 12 ignoriert beide Trends und sieht keine strategische Neuausrichtung der Investitionsschwerpunkte vor. Die Mittel für den Neu- und Ausbau sollen leicht ansteigen, auf 4,2 Milliarden Euro. €. Damit machen sie mehr als 45 Prozent der gesamten Investitionen in Fernstraßen aus und erhöhen damit langfristig die Instandhaltungskosten, denen der Bund schon heute kaum Rechnung tragen kann.

Investitionen in Fernstraßen

■ Aus- und Neubau
 ■ Erhalt
 ■ davon explizit Brückenmodernisierung
 ■ Andere
 ■ nicht gebundene Mittel



Darstellung 3: Entwicklung der Investitionen in den Fernstraßenbau im Einzelplan 12 des Bundeshaushalt

Das Verkehrsministerium hat die Ausgaben für Erhaltung mit [4,6 Mrd. Euro](#) beziffert. Explizit für Brückensanierung sind allerdings deutlich weniger Mittel vorgesehen. Wahrscheinlich zählt das Verkehrsministerium allerdings bei seiner Zusammenstellung Ausbauprojekte dazu, bei denen unter anderem auch Brücken saniert werden.

Ausbau der A1 bei der Querung der Süderelbe

Ein Projekt, das für eine missverständliche Kennzeichnung als Brückensanierungsprojekt in Frage kommt, ist der [Ausbau der A1 von 6 auf 8 Spuren](#) zwischen dem Autobahndreieck Süderelbe und der Anschlussstelle Hamburg Harburg. Wegen dieser Ausbaumaßnahme soll die Brücke über die Süderelbe von 1968 nicht in ihrer ursprünglichen Form, sondern durch ein größeres und damit teures Bauwerk ersetzt werden. Das Projekt war schon 2014 im Bundesverkehrswegeplan 2030 vermerkt worden, allerdings lediglich mit der niedrigen Dringlichkeitseinstufung "weiterer Bedarf". Die Bundesregierung plant nun im Bundeshaushalt 2025 erstmals Mittel für das Ausbauprojekt ein. Das passiert, obwohl sich die Kosten für das Gesamtprojekt (8 Spuren von Stillhorn bis zur Landesgrenze mit Niedersachsen) mehr als verdoppelt haben. Statt ursprünglich 197 Mio. Euro geht das Verkehrsministerium inzwischen von 448 Mio. Euro aus. Würden die gestiegenen Kosten und die vom Verkehrsministerium vorgesehenen höheren CO₂-Folgekosten berücksichtigt, würde die Nutzen-Kostenanalyse das Projekt insgesamt nicht mehr positiv bewerten. Mit einbeziehen der Auswirkungen [des induzierten Verkehrs](#), würde das Nutzen-Kosten-Verhältnis nochmals verschlechtern.

Notwendige Konsequenzen

Eine grundlegend neue Priorisierung der Ausgaben für Fernstraßen ist überfällig. Nicht nur wegen des maroden Zustands des Bestandsnetzes, sondern auch aufgrund der unterschätzten Auswirkung auf die CO₂ Emissionen, der deutlich gestiegenen Projektkosten und des systematisch unterschätzten induzierten Verkehrs. Im Entwurf des Einzelplans 12 der Bundesregierung für das Jahr 2025 spiegeln sich keine dieser Realitäten wider. Es braucht ein Moratorium für den Aus- und Neubau im Fernstraßennetz, damit die Mittel für die Sanierung der Schienenwege und den Erhalt zur Verfügung stehen. Eine effiziente Nutzung der Mittel bedeutet, dass Ersatzneubauten von Brücken nicht zur Kapazitätsausweitung missbraucht werden. Das Verkehrsministerium sollte für jedes der ausstehenden Projekte im Bundesverkehrswegeplan prüfen, ob es angesichts Klimakrise noch zeitgemäß ist.

Weitere Informationen

Benedikt Heyl

Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Transport & Environment Deutschland

benedikt.hey@transportenvironment.org

Mobile: +49 176 64773269