

Analyse der Umsetzung von Schienenwegeprojekten des Bundesverkehrswegeplans 2003

Grundlagen und Methodik des Bundesverkehrswegeplans 2003

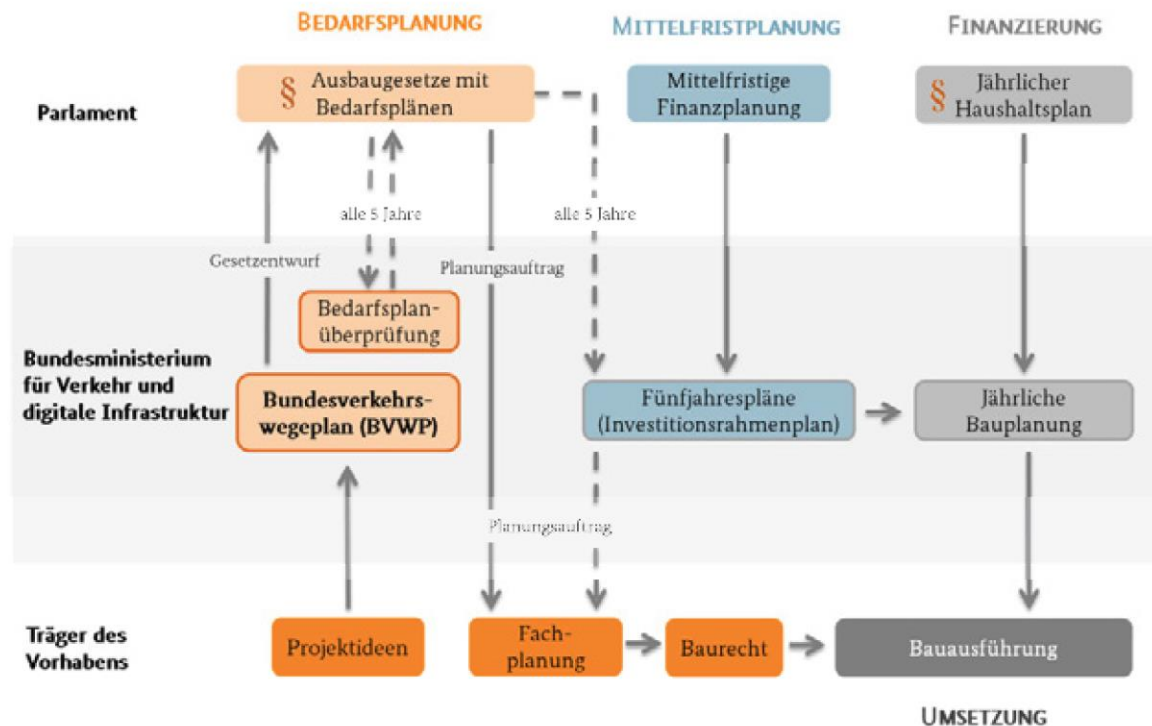
Die Verantwortung für Bau und Unterhalt von Bundesverkehrswegen ist gesetzlich im Grundgesetz¹ verankert. Zu diesen zählen die Bundesfernstraßen, die Bundeswasserstraßen und die Bundesschienenwege. Der Bundesverkehrswegeplan (BVWP), obwohl weder Finanzierungsprogramm, noch gesetzlich bindend, stellt das wichtigste Planungsinstrument für den Neu- und Ausbau der Verkehrswege in Deutschland dar.

In Abbildung 1 ist der Ablauf des Planungsprozesses im BVWP abgebildet. Im Vorlauf können alle Gruppen (Bürger, Interessensvertreter, Vereinigungen, ...) Vorschläge für Projekte einbringen, welche in den BVWP aufgenommen werden. Anschließend werden diese einer Prüfung unterzogen und anhand der im Folgenden beschriebenen Methodik priorisiert. Nach der Zusammenstellung im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur erfolgt die Vorlage des Gesetzesentwurfs zur Aufnahme der Projekte in die jeweiligen Ausbaupläne, welcher von Bundestag und -rat beschlossen wird.

Ein BVWP ist für einen Zeitraum von 10-15 Jahren ausgelegt und es erfolgt im Rhythmus von 5 Jahren eine Überprüfung des aktuellen Fortschritts. Im Rahmen der Finanzplanung des Bundes wird ein Investitionsrahmenplan erstellt, in welchen die Projekte aufgenommen werden und über den schließlich die Feinplanung realisiert wird. Sobald Baurecht vorliegt und die Finanzierung für die Umsetzung (weiterhin) gewährleistet ist, kann das Projekt schließlich umgesetzt werden.²

¹ Art. 87e, Art. 89 Abs. 2, Art. 90 GG

² Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), „Ausbaugesetze und nachgeordnete Planungsverfahren.“ 2016.

Abbildung 1: Ablauf der Verkehrsplanung im BVWP³

Im BVWP werden zunächst aktuelle Herausforderungen formuliert und die Ziele entsprechend definiert. Diese können beispielsweise von erhöhter Mobilität bis zur Reduktion der Emissionen reichen. Zusätzlich wird der Zustand der Verkehrswege analysiert und abgeleitet daraus ein Handlungs- und Prioritätenkonzept erstellt.

Das in der Wahrnehmung und Entscheidung wichtigste Kriterium für oder gegen eine Förderung eines Projekts ist die Nutzen-Kosten-Analyse. Dazu wird der erwartete Nutzen monetarisiert und den Investitionskosten gegenübergestellt. Dabei beziehen sich die Kosten auf den gesamten Betrachtungszeitraum, welcher sowohl Planungs- und Bauphase sowie die Betriebsphase umfasst. Es ergibt sich nach dem standardisierten Prozess ein Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV). Es sollen ausschließlich Projekte mit vorteilhaftem NKV ($NKV > 1$) in die weitere Planung aufgenommen werden. Dies berücksichtigt jedoch nicht die volkswirtschaftliche Bedeutung von insbesondere kleineren Projekten, die der Engpassbeseitigung dienen können.

³ Deutscher Bundestag, „Bundesverkehrswegeplan 2030“ Drucksache 18/9350 (2016)

Abbildung 2: Bewertungskriterien im BVWP 2003⁴

Nutzen-Kosten-Analyse	Umweltbewertung
<ul style="list-style-type: none"> • Betriebsführungs- und Vorhaltekosten • Zeitkosten • Zuverlässigkeit des Verkehrsablaufs • Verkehrssicherheit • Umweltwirkung • Erhaltungskosten • Investitionskosten 	<ul style="list-style-type: none"> • Beeinträchtigung von Vorrangflächen des Natur-, Kultur- und Landschaftsschutzes • Flächeninanspruchnahme gemäß Nachhaltigkeitsstrategie • Zerschneidungswirkungen • Durchfahren von Wasserschutz-/Überschwemmungsgebieten
Raumordnung	Städtebauliche Beurteilung
<ul style="list-style-type: none"> • An- und Verbindungsqualitäten • Räumliche Ausprägungen von Erreichbarkeitsdefiziten 	<ul style="list-style-type: none"> • Straßenraumeffekte • Flächen- und Erschließungseffekte • Sanierungs- und Erneuerungseffekte

Zusätzlich werden bei der Umweltrisikoeinschätzung und Flora-Fauna-Habitat-Verträglichkeitsschätzung nicht-monetarisierbare Umweltauswirkungen betrachtet. Die Prüfung kann zum Ergebnis einer „geringen“, „mittleren“ oder „hohen Umweltbelastung“ führen. Dies hat jedoch keinen Einfluss auf die Aufnahme eines Projekts in den BVWP 2003.

Bei der raumordnerischen Beurteilung werden die An- und Verbindungsqualitäten untersucht. Dabei werden die Relationen zwischen Oberzentren und Metropolregionen anhand von Luftliniengeschwindigkeiten abgebildet. Diese Relationen werden anschließend ausgewertet und es werden die Erreichbarkeitsdefizite im Ist- und Plan-Fall verglichen. Ein Projekt kann im BVWP eine „hohe“, „mittlere“, „geringe“ oder „gar keine Raumwirksamkeit“ besitzen.

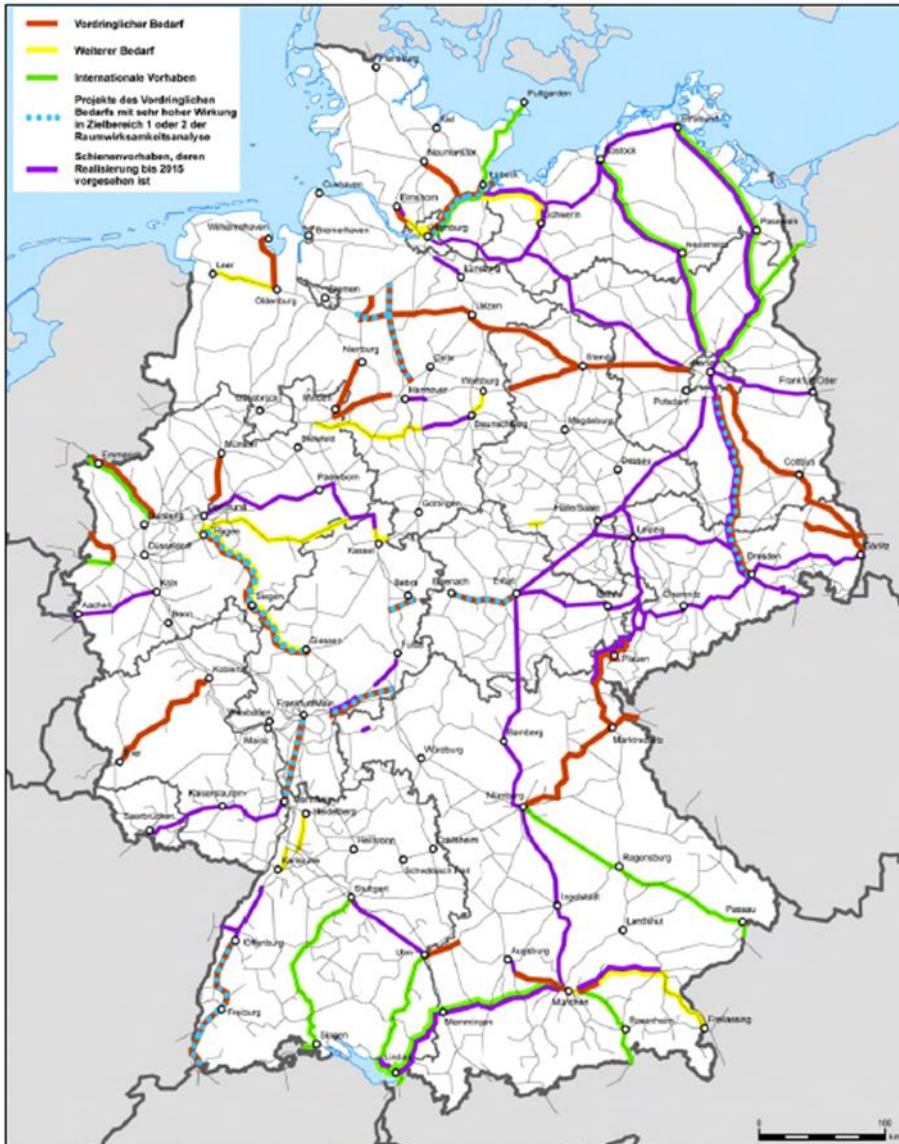
Die städtebauliche Beurteilung ist für Schienenprojekte im BVWP selten relevant.

Im BVWP 2003 befanden sich 24 Projekte mit einem Investitionsvolumen zwischen 20 Mio. € und ca. 3 Mrd. € im vordringlichen Bedarf. 9 Projekte waren dem weiteren Bedarf zugeordnet, welcher nur dann umgesetzt wird, falls zusätzliche Mittel frei werden. Unter den Projekten waren 11 internationale Projekte, welche eine Verbesserung der europäischen Magistralen erreichen

⁴ Deutscher Bundestag, „Bundesverkehrswegeplan 2003“ Drucksache 15/2050 (2003)

sollten. Der Investitionsrahmen betrug ca. 16 Mrd. €. In Abbildung 3 ist eine Übersicht der geplanten Projekte zu finden.

Abbildung 3: Schienenprojekte im BVWP 2003⁵



Im Folgenden sollen zwei Projekte des BVWP 2003 etwas näher beleuchtet werden und der Verlauf der Umsetzung dargestellt werden.

Analyse der Umsetzung am Beispiel ABS Oldenburg-Wilhelmshaven/ Langwedel-Uelzen

Das erste Projekt (Abbildung 4) besteht aus zwei Strecken, die unabhängig voneinander ausgebaut werden sollen um Kapazitätssteigerungen umzusetzen. Dabei wurde allerdings auf den Ausbau des Knotens Bremen verzichtet, welcher

⁵ Deutscher Bundestag, „Bundesverkehrswegeplan 2003“ Drucksache 15/2050 (2003)

essentiell für den Seehafenhinterlandverkehr ist. Von besonderem Interesse ist die ABS Oldenburg-Wilhelmshaven, welche zur Verbesserung der Anbindung der Bremer Häfen und insbesondere des neu zu eröffnenden JadeWeserPort elektrifiziert, zweigleisig ausgebaut und die zulässige Geschwindigkeit auf 120 km/h erhöht werden sollte. Zunächst wurden eine Nachfrageänderung von 0,7 Mio. Tonnen pro Jahr und 215 Mio. Tonnenkilometer pro Jahr bei Investitionskosten von ca. 196 Mio. € erwartet. Der Nutzen wurde zu ca. 30 Mio. € pro Jahr berechnet, was über die Laufzeit ein NKV von 2,8 ergeben sollte.

Abbildung 4: Lage der ABS Oldenburg–Wilhelmshaven/Langwedel–Uelzen⁶



Mit der Aufnahme des Projekts in den BVWP 2003 sollte die 50 km lange Strecke bis zur geplanten Eröffnung des Hafens im Jahr 2010 komplett zweigleisig ausgebaut⁷ sein. Die Kosten wurden zu diesem Zeitpunkt mit ca. 33 Mio. € beziffert. Die Finanzierung schien auch gesichert, nachdem das Projekt in den Investitionsrahmenplan 2006-2010⁸ aufgenommen wurde.

In 2009 wurde nach Verzögerungen die Fertigstellung des Ausbaus für das Jahr 2015 angekündigt⁹. Der Hafen sollte zu diesem Zeitpunkt 2011 teilweise und 2012 komplett eröffnet werden.

⁶ M. Gröbe, „Original-Abbild der Informationsseite zum BVWP 2003 des BMVB.“

⁷ Eurailpress, „JadeWeserPort: Mehndorn sichert Streckenausbau bis 2010 zu.“ 2006.

⁸ Eurailpress, „Bundesverkehrsministerium: Rahmenplan bis 2010 vorgestellt.“ 2007.

⁹ Eurailpress, „Anschluss JadeWeserPort.“ 2008.

Im folgenden Jahr befand sich der Hafenananschluss im Bau und die Zweigleisigkeit in Planung, wobei mittlerweile die Finanzierung nicht mehr gesichert war. Die Kosten wurden mittlerweile auf ca. 150-200 Mio. € für den Ausbau der Zweigleisigkeit geschätzt¹⁰.

Im Jahr 2011 wurde die Finanzierungsvereinbarung unterschrieben und das Ausschreibungsverfahren eröffnet. Eine Fertigstellung der Zweigleisigkeit schien nun bis 2012 mit Kosten in Höhe von 500 Mio. € möglich. Das Ziel wurde tatsächlich im Dezember 2012 erreicht. Die Hafenbahn wurde ebenfalls im selben Jahr fertiggestellt und ging in Betrieb.

Im Jahr 2015 wurde die Finanzierungsvereinbarung für die fehlende Elektrifizierung der Strecke über 400 Mio. € geschlossen und die geplante Fertigstellung ist für 2022 angekündigt^{11,12}.

Statt geplanter ca. 200 Mio. € ist demnach nun mit mindestens 900 Mio. € für den Streckenausbau zu rechnen. Dies wirft die Frage auf, ob das Projekt heute noch in einen BVWP aufgenommen worden wäre, da das NKV vermutlich nicht mehr günstig ist.

Die ABS Langwedel-Uelzen wurde im Rahmen einer Bedarfsplanüberprüfung als unwirtschaftlich eingestuft.¹³

Analyse der Umsetzung am Beispiel NBS/ABS Hamburg/Bremen – Hannover

Die sogenannte Y-Trasse, die deutliche Fahrzeiteinsparungen zwischen Hannover und Bremen bzw. Hamburg erzielen sollte, hat sich von Beginn an zu einem Politikum entwickelt. Die Idee der Entmischung schneller und langsamer Verkehre sollte neben kürzeren Fahrzeiten im Personenverkehr auch erhöhte Kapazitäten im Güterverkehr schaffen und nach ersten Planungen im BVWP 2003 ca. 1,3 Mrd. € kosten. Es wurde ein NKV von 1,8 errechnet. Es wurde neben einer sehr hohen Raumwirksamkeit jedoch auch ein sehr hohes Umweltrisiko attestiert.

¹⁰ Eurailpress, „Niedersachsen: Noch keine Bundesmittel für den Ausbau nach Wilhelmshaven.“ 2010

¹¹ Eurailpress, „BMVBS korrigiert Allianz pro Schiene: vier neue Finanzierungsvereinbarungen seit August 2010.“ 2011.

¹² Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), „Bund und DB AG schließen Finanzierungsvereinbarung zur Elektrifizierung der Eisenbahnstrecke Oldenburg-Wilhelmshaven.“ 2015.

¹³ Eurailpress, „Bedarfsplanüberprüfung: neun Strecken unwirtschaftlich.“ 2010.

Die ersten Ideen der Trassenführung bestanden bereits 1962. Die erste konkretere Planung erfolgte mit der Aufnahme in den BVWP 1992¹⁴ bei geschätzten Kosten von 2,5 Mrd. DM. Nach den ersten Plänen schien eine Eröffnung im Jahr 2008 realistisch. Bereits mit der Eröffnung des Raumordnungsverfahrens 1999 formten sich die ersten Bürgerwiderstände. Das Verfahren wurde 2001 ohne Festlegung des konkreten Trassenverlaufs abgeschlossen. Die DB räumte dem Projekt eine sehr hohe Bedeutung ein, sodass sie die Strecke mit 1 Mrd. € vorfinanzieren wollte.

2003 wurde die Strecke erneut in den BVWP aufgenommen. Im Rahmen des Investitionsrahmenplans sanken die Investitionen in Schienenprojekte bis 2007 auf Grund von gekürzten Bundesmitteln von 9 Mrd. € auf 6 Mrd. €. Dadurch wurde der Baubeginn nicht vor 2009 erwartet.

Das Projekt wurde trotz gekürzter Mittel in den Investitionsrahmenplan 2006-2010 aufgenommen, in dem der Bund die Planungskosten i.H.v. 50 Mio. € übernahm. Zu dieser Zeit war nicht nur der politische Wille zum Streckenbau vorhanden, sondern auch aus der Wirtschaft, insbesondere von Seiten der Seehäfen, wurde viel Druck für die Umsetzung des Projekts ausgeübt.¹⁵

2009 musste schließlich das Raumordnungsverfahren verlängert werden, da dieses ablaufen sollte. Bei der anschließenden Bedarfsplanüberprüfung stellt sich heraus, dass das NKV der Strecke mittlerweile deutlich geringer ausfallen würde und die Kosten vermutlich auf 4 Mrd. € ansteigen würden. Das Projekt war im Investitionsrahmenplan 2011-2015 schließlich nicht mehr enthalten und die DB erhielt den Auftrag nach Alternativen zu suchen.¹⁶

Im Rahmen der Suche nach Alternativen wurde 2014 das Dialogforum Schiene Nord eingerichtet, welches eine frühere Bürgerbeteiligung erreichen sollte und ein ergebnisoffenes Verfahren darstellen sollte. In der Konsequenz wurde sich gegen den Bau von Neubaustrecken ausgesprochen und der Ausbau der bestehenden Strecken forciert. Die aktuell präferierte Variante, die auch im BVWP 2030 hinterlegt ist, heißt „Alpha-Variante E“.¹⁷

¹⁴ Der Bundesminister für Verkehr, „Bundesverkehrswegeplan 1992 (BVWP '92)“. 1992.

¹⁵ Eurailpress Redaktion, „Kein Aus für die Y-Trasse“. 2009.

¹⁶ Eurailpress Redaktion, „DB: Vordringlicher Bedarf mit derzeitigen Mitteln nicht bis 2025 realisierbar“. 2010.

¹⁷ Eurailpress Redaktion, „Dialogforum Schiene Nord: Alpha-Trasse kommt in den BVWP – Y-Trasse ist tot“. 2015.

Analyse der Umsetzung der Projekte im Überblick

Insgesamt stellt sich bei der Betrachtung der Umsetzung der geplanten Projekte ein ernüchterndes Ergebnis dar. In Summe stellten sich 5 Projekte im weiteren Planungsprozess als unwirtschaftlich heraus und sollten nicht weiterverfolgt werden. Durch den langen Planungsprozess wurden 10 (bzw. 11) Projekte in den BVWP 2030 verschoben und damit nicht einmal innerhalb des geplanten Zeitraums begonnen zu bauen. Die Planung abgeschlossen und aktuell im Bauprozess befinden sich noch 8 Projekte. Es verbleibt eine Strecke, welche im anvisierten Zeitraum fertiggestellt wurde und genau wie geplant umgesetzt wurde – die ABS Augsburg-München. In Abbildung 5 ist die Übersicht der Projekte graphisch dargestellt.

Abbildung 5: Übersicht der Projekte im Bundesverkehrswegeplan 2030¹⁸

1) ABS Hamburg – Lübeck	2) ABS Neumünster – Bad Oldesloe	3) ABS Oldenburg – Wilhelmshaven/ Langwedel – Uelzen	4) NBS/ABS Hamburg/Brem- en – Hannover	5) ABS Rotenburg – Minden	6) ABS Uelzen – Stendal
7) ABS/NBS Seelze – Wunstorf – Minden	8) ABS Hannover – Berlin	9) ABS Grenze D/NL – Emmerich – Oberhausen	10) ABS Hagen – Gießen	11) ABS Hoyerswerda – Horka – Grenze D/PL	12) ABS/NBS Hanau – Würzburg/ Fulda – Erfurt
13) NBS Rhein/ Main – Rhein/ Neckar	14) ABS Augsburg – München	15) ABS/NBS Karlsruhe – Offenburg – Freiburg – Basel	16) ABS Nürnberg – Marktredwitz – Reichenbach/ Grenze D/CZ	17) ABS Luxemburg – Trier – Koblenz – Mainz	18) ABS Berlin – Dresden
19) ABS Kaldenkirchen – Viersen/ Rheydt – Rheydt- Odenkirchen	20) ABS München – Mühldorf – Freilassing	21) ABS Münster – Lünen (– Dortmund)	22) ABS Neu- Ulm – Augsburg	23) ABS Berlin – Görlitz	24) ABS Hamburg – Elmshorn

Als unwirtschaftlich verworfen In BVWP 2030 verschoben
Geplant und im Bau Wie geplant umgesetzt

Fazit

Abschließend ist festzustellen, dass die Aufnahme eines Projekts in den BVWP zwar ein wichtiger Schritt ist, jedoch im Allgemeinen keine Garantie für die Umsetzung. An der hohen Anzahl in den BVWP 2030 verschobenen Projekte ist zu erkennen, dass insbesondere durch die langen Planfeststellungsverfahren eine

¹⁸ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, „Übersicht über die laufenden Vorhaben und die für den Bundesverkehrswegeplan vorgeschlagenen Vorhaben“. 2015.

Umsetzung der Projekte in den veranschlagten 10-15 Jahren nahezu unmöglich ist. Diese Verzögerungen gefährden jedoch nicht nur den Umsetzungszeitpunkt des Projekts, sondern darüber hinaus auch die Finanzierung, die zum Zeitpunkt der Freigabe ggf. nicht mehr gewährleistet werden kann.

Zusätzlich ist neben der allgemeinen Preissteigerung über die Zeit auch eine Unterschätzung der Kosten für den Bau der Schienenprojekte zu verzeichnen. Diese zusätzlichen Kosten, die im Laufe der Umsetzung entstehen, lassen insbesondere das NKV als zentrales Bewertungsinstrument in einem fragwürdigen Licht erscheinen.

Es sollte demnach lieber konservativer geplant und zügiger planfestgestellt werden. Dazu sind aktuelle Entwicklungen in der Politik zu beobachten, welche sich für die Umsetzung einer Beschleunigung der Planfeststellung einsetzt¹⁹. Eine Priorisierung der Projekte ist sinnvoll und auch zweckmäßig, nur sollte das Bewertungskriterium überdacht werden. Eine Möglichkeit wäre die Bewertung anhand der Kapazität der Strecke und damit die Förderung der Engpassbeseitigung.

Schlussendlich bleibt die große Frage, ob mehr Geld für den BVWP 2030 auch eine (bessere und schnellere) Umsetzung der Projekte bedeutet. Die Umsetzungsquote des BVWP 2003 war zumindest bedeutend zu gering.

[Ende Text:]

Laura Isenhöfer, B. Sc., Studentin Verkehrsingenieurwesen und Mobilität (M.Sc.), RWTH Aachen

Stephan Zieger, M. Sc., Verkehrswissenschaftliches Institut, RWTH Aachen, Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Eine weitere Version des Artikels finden Sie [hier](#).

¹⁹ BMVI, „Abschlussbericht des Innovationsforums Planungsbeschleunigung.“ 2018.