



Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste

Sachstand			

Bundes verkehrs wegeplanung

Wissenschaftliche Dienste Sachstand Seite 2

Bundesverkehrswegeplanung

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 101/23

Abschluss der Arbeit: 29.11.2023

Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung und Landwirtschaft

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Gesetzliche Grundlagen	4
3.	Das Instrument BVWP	4
4.	BVWP 2030: das Verfahren der Projektbewertung	5
5.	Ausbaugesetze, Investitionsrahmenplan (IRP) und nachgelagerte Planungsverfahren	8

1. Einleitung

Es stellt sich die Frage, wie sich die Bundesverkehrswegeplanung gestaltet. Von Interesse hierbei ist, ob bestimmte Kriterien bei der Kosten-Nutzen-Analyse explizit oder standardmäßig berücksichtigt werden.

Die Abschnitte 2-3 stellen die gesetzlichen Grundlagen der Bundesverkehrswegeplanung und das Instrument Bundesverkehrswegeplan (BVWP) dar. Abschnitt 4 geht auf das Verfahren zur Projektbewertung im Rahmen des BVWP ein. Der letzte Abschnitt 5 beschreibt das Zusammenspiel zwischen BVWP, Ausbaugesetzen, Investitionsrahmenplan (IRP) und den nachgelagerten Planungsverfahren.

2. Gesetzliche Grundlagen

Die Bundesregierung ist nach dem Grundgesetz verantwortlich für Bau und Erhaltung der Bundesverkehrswege: Bundesschienenwege (Art. 87e GG)¹; Bundeswasserstraßen (Art. 89 Abs. 2 GG);² Bundesfernstraßen (Art. 90 GG)³. **Grundlage** für die Erhaltung, Entwicklung und den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur sind die Bundesverkehrswegepläne,⁴ aktuell der Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 2030.⁵

3. Das Instrument BVWP

Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) stellt einen BVWP auf und das Bundeskabinett beschließt ihn. Er enthält alle beabsichtigten Schienen-, Straßen- und Wasserstraßenprojekte sowie den Erhaltungsbedarf. Der BVWP ist ein **Rahmenprogramm** und **Planungsinstrument**, er ist jedoch **kein** Finanzierungsplan oder -programm und hat **keinen** Gesetzescharakter. Der BVWP prüft weder auf Gesamtplanebene noch auf Einzelprojektebene die Finanzierbarkeit. Er sagt daher auch nicht aus, dass die Finanzierung aller im BVWP enthaltenen Projekte in jedem Fall sichergestellt ist. Der BVWP gilt für den angegebenen Zeitraum (in der Regel 10 bis 15 Jahre), längstens jedoch bis zum Vorliegen eines neuen BVWP oder eines entsprechenden strategischen Generalplans für die Verkehrswege in der Baulast des Bundes. Bei der Aufstellung eines BVWP prüft der Bund, ob ein geplantes Projekt gesamtwirtschaftlich sinnvoll und notwendig ist. Der

¹ https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art 87e.html.

^{2 &}lt;u>https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_89.html.</u>

³ https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art 90.html.

^{4 &}lt;u>https://bmdv.bund.de/DE/Themen/Mobilitaet/Infrastrukturplanung-Investitionen/Bundesverkehrswegeplanung/bundesverkehrswegeplanung.html.</u>

^{5 &}lt;u>https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/bundesverkehrswegeplan-2030-gesamt-plan.pdf?</u> blob=publicationFile.

⁶ https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/bundesverkehrswegeplan-2030-gesamt-plan.pdf? blob=publicationFile, S. 7.

Aus- und Neubaubedarf wird auf Grundlage des in Verkehrsprognosen vorhergesagten Verkehrsaufkommens ermittelt. Die Verkehrsprognosen erstellen Gutachter im Auftrag des BMDV.

4. BVWP 2030: das Verfahren der Projektbewertung

Für die Aufstellung des BVWP 2030 wurden innerhalb des BMDV die jeweiligen Verkehrsträgerabteilungen zur Benennung von Aus- und Neubauprojekten für Schienenwege, Straßen und Binnenwasserstraßen aufgefordert, sofern diese in die Zuständigkeiten des Bundes fallen.⁸ Die gemeldeten Projekte prüfte das BMDV zunächst auf ihre Netztauglichkeit sowie BVWP-Relevanz und bewertete sie anschließend grundsätzlich anhand von vier Modulen:⁹

- einer Nutzen-Kosten-Analyse (NKA) (Modul A),
- einer umwelt- und naturschutzfachlichen Beurteilung (Modul B),
- einer raumordnerischen Beurteilung (Modul C, nur Personenverkehr) sowie
- einer städtebaulichen Beurteilung (Modul D, nur Straße).

Die Module bilden das verkehrsträgerübergreifende Bewertungsverfahren für die Aufstellung des BVWP 2030. Grundsätzlich wendet das BMDV für alle im BVWP vorgesehenen Projekte das gleiche Bewertungsverfahren und die gleiche Bewertungsmethodik an, um eine Vergleichbarkeit zu gewährleisten. Es gibt jedoch auch Verkehrsinfrastrukturprojekte, die nicht im BVWP enthalten sind bzw. nicht aus Mitteln des Bedarfsplans finanziert werden. Dies sind beispielsweise Projekte, die über das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) finanziert werden, oder der Aus- und Neubau von Landesstraßen.

Die in den genannten vier Modulen berücksichtigten **Kriterien**, **Wirkungen bzw. Komponenten** basieren auf wissenschaftlich hergeleiteten Empfehlungen von Gutachtern im Auftrag des BMDV. Hierfür gibt es **keine** speziellen Gesetze, Verordnungen oder Richtlinien.

Externe Gutachter bewerten auch die Einzelprojekte des BVWP 2030. Sowohl die Entwicklung des Bewertungsverfahrens und der zugehörigen Methodik als auch die Durchführung der Bewertungen finanzierte das BMDV aus Haushaltsmitteln. Das Bewertungsverfahren und die zugehörige Bewertungsmethodik stellt das Methodenhandbuch zum BVWP 2030¹⁰ ausführlich dar.

^{7 &}lt;u>https://bmdv.bund.de/DE/Themen/Mobilitaet/Infrastrukturplanung-Investitionen/Bundesverkehrswegeplanung/bundesverkehrswegeplanung.html.</u>

⁸ https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/BVWP/bundesverkehrswegeplan-2030-erarbeitung.html.

Bundesverkehrswegeplan 2030, Methodik zur Bewertung von Aus- und Neubauprojekten, S. 59 ff., https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/bundesverkehrswegeplan-2030-gesamtplan.pdf? blob=publicationFile sowie Bericht zur Konsultationsphase des Infrastrukturdialogs, S. 30, https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/der-infrastrukturdialog-bericht.pdf? blob=publicationFile.

^{10 &}lt;u>https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/BVWP/bvwp-methodenhandbuch.pdf?</u> <u>blob=publicationFile</u>; Anmerkung: Die Entwurfsfassung entspricht der Endfassung.

Die NKA ist das zentrale Modul des Bewertungsverfahrens. Sie stellt den Investitionskosten eines Projektes alle monetär darstellbaren positiven und negativen Projektauswirkungen gegenüber.¹¹ Projekte sind dann gesamtwirtschaftlich sinnvoll, wenn die Summe aller Nutzen größer ist als die Investitionskosten (Nutzen-Kosten-Verhältnis, NKV > 1).

Die aktuelle Methodik der NKA berücksichtigt folgende Nutzenkomponenten unter Vergleich des Bezugsfalls (Fall ohne Projekt) mit dem jeweiligen Planfall (Fall mit Projekt):¹²

- Veränderung der Betriebskosten,
 - d. h. Änderungen der Beförderungs- bzw. Transportkosten im Personen- und Güterverkehr;
- Veränderung der Reisezeit im Personenverkehr,
 - d. h. Nutzen aus veränderter Reisezeit im Personenverkehr;
- Veränderung der Transportzeit der Ladung im Güterverkehr,
 d. h. Nutzen aus veränderter Transportzeit im Güterverkehr;
- Veränderung der Zuverlässigkeit,
 d. h. projektinduzierte Nutzen aus Veränderungen der Zuverlässigkeit von Verkehrsabläufen:
- Veränderung des Impliziten Nutzen,
 d. h. impliziter Nutzen durch zusätzliche Mobilität;
- Veränderung der Verkehrssicherheit,
 d. h. Veränderungen der Unfallkosten hinsichtlich Personen- und Sachschäden;
- Veränderung der Geräuschbelastung,
 d. h. Nutzen aus projektinduzierten Veränderungen der Geräusch- bzw. Lärmbelastung;
- Veränderung der Abgasbelastung,
 d. h. Nutzen aus projektinduzierten Veränderungen der Abgasbelastung (Luftschadstoffe und Treibhausgasemissionen: Stickstoffoxid (NOx), Kohlenstoffmonoxid (CO), Kohlenstoffdioxid (CO₂), Kohlenwasserstoff (HC), Partikel (PM), Schwefeldioxid (SO₂));
- Veränderung der Lebenszyklusemissionen von Treibhausgasen der Infrastruktur,
 d. h. Summe der Treibhausgasemission durch Bau, Unterhaltung und Betrieb des Infrastrukturprojekts ("Lebenszyklusemissionen");

https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/bundesverkehrswegeplan-2030-gesamt-plan.pdf?blob=publicationFile, S. 59.

https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/bundesverkehrswegeplan-2030-gesamt-plan.pdf? blob=publicationFile, S. 59.

- Veränderung der innerörtlichen Trennwirkung,
 d. h. Verminderung innerörtlicher Trennwirkungen (Wartezeiten und Umwege für Fußgänger);
- Veränderung der Nutzen bei konkurrierenden Verkehrsträgern, d.h. Auswirkungen eines Projekts auf den Nutzen aus der Benutzung anderer Verkehrsträger;
- Veränderung der Instandhaltungs- und Betriebskosten der Verkehrswege,
 d. h. Nutzen aus projektinduzierten Veränderungen Erneuerungskosten- und Instandhaltungskosten.

Nach dieser Auflistung der Nutzenkomponenten muss die NKA die folgenden Kriterien zumindest nicht explizit oder standardmäßig berücksichtigen:

- Verbesserte Verkehrsanbindungen –
 dieses Kriterium findet Berücksichtigung über das Modul C und eine implizite Berücksichtigung im Modul A über Veränderung der Reise- bzw. Transportzeiten.
- Wirtschaftliche Entwicklung dieses Kriterium findet eine implizite Berücksichtigung der bundesweiten Wirtschaftsentwicklung über der dem Modul A zugrunde liegenden Verkehrsprognose.
- Wirtschaftliche Lebensdauer dieses Kriterium findet keine Berücksichtigung.
- Schaffung von Arbeitsplätzen dieses Kriterium findet keine Berücksichtigung, da der Methodik die Annahme der Vollbeschäftigung zugrunde liegt.
- Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Regionen dieses Kriterium findet keine Berücksichtigung im Modul A und ist international auch nicht üblich.
- Verbesserung der Lebensqualität dieses Kriterium findet implizite Berücksichtigung über Veränderung der Verkehrssicherheit, der Geräuschbelastung, der Abgasbelastung, aber auch über die Module B, C und D.
- Zugänglichkeit und Mobilität für die Bevölkerung dieses Kriterium findet keine explizite Berücksichtigung, wohl aber eine implizite Berücksichtigung im Modul C.

Nach Angaben der Bundesregierung werden die Bewertungsverfahren und -methodik der Bundesverkehrswegeplanung, also auch die NKA-Methodik, über Forschungsvorhaben kontinuierlich nach internationalen Standards, wissenschaftlichen Erkenntnissen und der Effizienz der An-

wendung weiterentwickelt sowie an den aktuellen Stand von Forschung und Technik angepasst.¹³ Diese Weiterentwicklungen wendet das BMDV dann an, wenn es einen neuen BVWP oder eine strategische Bundesverkehrswegeplanung aufstellt. Die wissenschaftlich fundierte Weiterentwicklung der Methodik der Bundesverkehrswegeplanung trägt grundsätzlich zur Gerichtsfestigkeit der getroffenen Verkehrsinfrastrukturentscheidungen bei.

Die Wirtschaftlichkeit eines Bedarfsplanvorhabens untersucht das BMDV nicht nur bei der Aufstellung des jeweiligen BVWP oder Strategieplans, sondern auch während der Haushaltsplanung und -anmeldung.¹⁴

Der BVWP 2030 ist der erste BVWP, den das BMDV unter aktiver Beteiligung der Öffentlichkeit erarbeitet und entwickelt hat. Das Projektinformationssystem (PRINS) zum BVWP 2030 bietet die Möglichkeit, sich über die einzelnen Projekte und die dazugehörigen Bewertungsergebnisse zu informieren. Die Veröffentlichung der Projektdossiers im PRINS soll die Aufstellung des BVWP und die Kategorisierung der Projekte für Bürgerinnen und Bürger transparenter und nachvollziehbarer machen.

5. Ausbaugesetze, Investitionsrahmenplan (IRP) und nachgelagerte Planungsverfahren

Der BVWP bildet die **Grundlage** für den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung der **Ausbaugesetze** für Bundesschienenwege, Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen. Der **Deutsche Bundestag** beschließt über die Aufnahme der Projekte des BVWP und gegebenenfalls weiterer Projekte in die **Bedarfspläne der Ausbaugesetze**. Damit ist der Bedarf für die ausgewählten Projekte gesetzlich festgelegt.¹⁸

Die gesetzlichen Bedarfspläne legen abschließend fest, welche Verkehrsinfrastrukturprojekte in welcher Dringlichkeit geplant und aus dem Bundeshaushalt finanziert werden sollen. Für die Projekte des Vordringlichen Bedarfs der Bedarfspläne besteht ein gesetzlicher Auftrag an den jeweiligen Vorhabenträger, die Projekte zu planen und über die zur Verfügung stehenden Investitionsmittel umzusetzen.

Siehe: https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/BVWP/bundesverkehrswegeplan-2030-erarbeitung.html sowie BT-Drs. 20/2903 vom 25.07.2022, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage "Prioritäten bei der Umsetzung des geltenden Bundesverkehrswegeplanes", S. 3 f., https://dserver.bundes-tag.de/btd/20/029/2002903.pdf.

BT-Drs. 20/6328 vom 04.04.2023, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage "Umsetzung des Bundesverkehrswegeplans 2030 in Thüringen", S. 4 f., https://dserver.bundestag.de/btd/20/063/2006328.pdf.

 $[\]frac{https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/BVWP/bundesverkehrswegeplan-2030-oeffentlichkeitsbeteiligung.html.}{}$

¹⁶ https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/BVWP/bundesverkehrswegeplan-2030-prins-einsehen.html.

¹⁷ Siehe hierzu: https://www.bvwp-projekte.de/.

^{18 &}lt;u>https://bmdv.bund.de/DE/Themen/Mobilitaet/Infrastrukturplanung-Investitionen/Bundesverkehrswegeplanung/bundesverkehrswegeplanung.html.</u>

Zur Realisierung des in den Bedarfsplänen vorgesehenen Ausbaus stellt das BMDV **Fünfjahrespläne** auf, aus denen der Investitionsbedarf für die nächsten Jahre hervorgeht. Dazu hat das BMDV 2006/2007 erstmals einen verkehrsträgerübergreifenden **Investitionsrahmenplan für die Verkehrsinfrastruktur des Bundes (IRP)** erarbeitet. Der IRP legt die Investitionsschwerpunkte für den Erhalt sowie den Aus- und Neubau der Verkehrsinfrastruktur fest. ¹⁹ Zuletzt wurde der IRP 2019-2023 veröffentlicht. ²⁰ Die Bereitstellung der erforderlichen Investitionsmittel für die Projekte des Bedarfsplans erfolgt aus dem Haushalt des BMDV.

Der BVWP enthält eine **grundsätzliche Analyse** des zukünftigen Bedarfs an Verkehrsinfrastruktur. Dabei geht es in erster Linie um die Frage, **ob** eine verkehrsinfrastrukturpolitische Maßnahme in Zukunft **notwendig** und **wirtschaftlich** ist oder sein wird. Die Verkehrsprojekte, die für den BVWP erstmalig untersucht werden, verfügen über eine sorgfältig erarbeitete Planungsgrundlage, die jedoch nur als Bewertungsgrundlage für den BVWP dient. Sie legt z. B. noch keine konkrete Linienführung fest.²¹

In den nachfolgenden Planungsstufen vertiefen die Vorhabenträger (DB Netz AG, Autobahn GmbH, Auftragsverwaltung des Bundes durch Landesbehörden, Wasserstraßen- und Schifffahrtsämter) die einzelnen Projekte des BVWP bzw. der Bedarfspläne. Dabei werden je nach Erfordernis Raumordnungsverfahren, Linien- bzw. Trassenbestimmungsverfahren und Planfeststellungsverfahren durchlaufen (nachgelagerte Planungsverfahren). Um Akzeptanz für das jeweilige Vorhaben zu schaffen und Konfrontationen zu vermeiden, fordert das BMDV die Öffentlichkeit auch in den nachgeordneten Planungsverfahren an verschiedenen Punkten immer wieder auf, sich und ihre Interessen einzubringen.²²

Wann und in welcher Reihenfolge ein konkretes Bedarfsplanprojekt umgesetzt wird, hängt im Wesentlichen von der Freigabe der entsprechenden Haushaltsmittel durch den Bundestag ab.

* * *

^{19 &}lt;a href="https://bmdv.bund.de/DE/Themen/Mobilitaet/Infrastrukturplanung-Investitionen/Bundesverkehrswegeplanung.html">https://bmdv.bund.de/DE/Themen/Mobilitaet/Infrastrukturplanung-Investitionen/Bundesverkehrswegeplanung.html.

 $[\]frac{\text{https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/investitionsrahmenplan-2019-2023.pdf?} \quad blob=publicationFile.}$

^{21 &}lt;u>https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/BVWP/bundesverkehrswegeplanung-ausbaugesetze-und-nach-gelagerte-planungsverfahren.html.</u>

^{22 &}lt;u>https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/BVWP/bundesverkehrswegeplanung-ausbaugesetze-und-nach-gelagerte-planungsverfahren.html.</u>