



Sachstand

Potenzieller Bedarf für Schienenwegeinfrastrukturvorhaben in der Bundesverkehrswegeplanung

Potenzieller Bedarf für Schienenwegeinfrastrukturvorhaben in der Bundesverkehrswegeplanung

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 086/17
Abschluss der Arbeit: 4. Dezember 2017
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Einleitung

Am 29. Dezember 2016 trat das **Dritte Gesetz zur Änderung des Bundesschienenwegeausbaugesetzes¹ (3. BSWAG-ÄndG)** in Kraft, welches insbesondere eine Neufassung des **Bedarfsplans für die Bundesschienenwege** enthielt.² Diese Gesetzesänderung trug damit § 4 **Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSWAG)³** Rechnung, wonach das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) alle fünf Jahre zu überprüfen habe, ob der Bedarfsplan der zwischenzeitlich eingetretenen Wirtschafts- und Verkehrsentwicklung durch Gesetz anzupassen sei.⁴ Gleichzeitig wurden die Aus- sowie Neubau- bzw. Erhaltungsvorhaben bestimmter Infrastrukturen der Schienenwege des Bundes, die der im August 2016 vom Bundeskabinett beschlossene **Bundesverkehrswegeplan 2030** bereits benannt hatte, mit den entsprechenden Dringlichkeitsstufen in den Bedarfsplan aufgenommen.⁵

So benennt die Anlage zu § 1 BSWAG (Bedarfsplan) in Abschnitt 1 insgesamt 37 laufende und fest disponierte Schienenwegeinfrastrukturvorhaben (Vorhaben) des Vordringlichen Bedarfs (VB). Abschnitt 2, der die neuen Vorhaben aufführt, ist unterteilt in 27 neue Vorhaben, für die ein vordringlicher Bedarf nach den Feststellungen des Bundesverkehrswegeplans 2030 besteht (Unterabschnitt 1) sowie in 46 neue Vorhaben, für die ein **potenzieller Bedarf** besteht (Unterabschnitt 2). Dabei heißt es in Unterabschnitt 2 des Bedarfsplans:

„Vorhaben des Potenziellen Bedarfs, die in den VB aufsteigen können. Sobald nachgewiesen ist, dass diese Projekte die Kriterien für die Aufnahme in den Vordringlichen Bedarf erfüllen, werden sie in den Vordringlichen Bedarf aufgenommen.“

Vor diesem Hintergrund soll der vorliegende Sachstand klären, wie, wann und in welcher Reihenfolge die Vorhaben des potenziellen Bedarfs in den VB aufrücken und wer dies entscheidet.

1 Gesetz vom 23.12.2016, BGBl. I S. 3221.

2 Zur grundsätzlichen Bedeutung des Bedarfsplans bei der Realisierung von Schienenwegeinfrastrukturvorhaben **Schmitt, Tobias (2015)**. Die Bedarfsplanung von Infrastrukturen als Regulierungsinstrument. Diss. Bayreuth. 2015. Tübingen: Mohr Siebeck. S. 150 ff.

3 Gesetz über den Ausbau der Schienenwege des Bundes vom 15.11.1993, BGBl. I S. 1874; zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.12.2016, BGBl. I S. 3221.

4 Dazu **Deutscher Bundestag (2016a)**. Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundesschienenwegeausbaugesetzes. Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 05.09.2016. BT-Drs. 18/9524. S. 12 ff.

5 Zum Bundesverkehrswegeplan vgl. **Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016)**. Bundesverkehrswegeplan 2030. Entwurf 2016. Link: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/BVWP/bvwp-2030-gesamtplan.pdf?blob=publicationFile> (letzter Abruf: 04.12.2017) sowie die erläuternden Informationen auf der Internetseite des BMVI. Link: <https://www.bmvi.de/DE/Themen/Mobilitaet/Infrastrukturplanung-Investitionen/Bundesverkehrswegeplan-2030/bundesverkehrswegeplan-2030.html> sowie <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2016/129-dobrindt-bvwp-2030.html> (letzter Abruf: 04.12.2017).

2. Aufrücken von Vorhaben des Potenziellen Bedarfs

Zur Beantwortung der Fragen werden nachfolgend zum einen die Ausführungen im Bundesverkehrswegeplan 2030, welche die Aufstellung des Bedarfsplans für die Schienenwege betreffen, und zum anderen die Antworten der Bundesregierung auf eine entsprechende Kleine Anfrage vom Oktober 2016 auszugsweise zitiert.

2.1. Ermittlung des Bedarfs für Schienenwegeinvestitionen durch den Bundesverkehrswegeplan 2030

So heißt es im Bundesverkehrswegeplan 2030 zur Frage, wie die konkreten Vorhaben ermittelt wurden, auszugsweise:

„Untersuchungsablauf

Beim Verkehrsträger Schiene wurden Projektvorschläge für den BVWP 2030 durch das BMVI gesammelt. Die DB Netz AG, die Bundesländer, Verbände, Initiativen, weitere Eisenbahninfrastrukturunternehmen sowie Bürger haben von der Möglichkeit, dem BMVI Projekte zum Aus- und Neubau von Schienenstrecken zu empfehlen, intensiv Gebrauch gemacht. Rund 1.100 Vorschläge für Aus- und Neubauvorhaben im Bereich der Schiene wurden dem BMVI im Anmeldezeitraum zum BVWP 2030 übermittelt – davon blieben nach der Bereinigung von Dubletten rd. 400 Projekte übrig. [...]

Nach Abschluss der Erstbewertungen sind ca. 60 Projektvorschläge für Schienenstrecken verblieben, welche die Grundanforderungen zur Aufnahme in den BVWP erfüllten. Aus diesen wurden wiederum 20 Vorhaben aus den Kernbereichen des Schienennetzes ausgewählt, in denen höhere Kapazitäten (abgeleitet aus Engpassanalysen) bzw. kürzere Fahrzeiten am dringendsten erforderlich sind. Diese Projekte wurden in einer **1. Phase** für den Entwurf des BVWP 2030 in Form von Nutzen-Kosten-Analysen, umwelt- und naturschutzfachlichen sowie raumordnerischen Beurteilungen vollständig bewertet.

Die verbliebenen Streckenprojekte werden nach derzeitiger gutachterlicher Einschätzung deutlich geringere Wirkungen insbesondere zur Engpassauflösung in den Kernbereichen des Schienennetzes erzielen. Für sie erfolgt die Detailbewertung in einer **2. Phase** der Projektbewertungen im Nachgang des BVWP. Im Vordringlichen Bedarf ist ein Budget als Platzhalter für die Projekte vorgesehen, die sich bei den Bewertungen der 2. Phase als sinnvolle Ergänzung des Schienennetzes herausstellen.

[...]

Priorisierung und Ergebnisse

Die im mehrstufigen Prüfungsprozess identifizierten, prioritären 20 Projekte der 1. Phase wurden mit dem detaillierten BVWP-Bewertungsverfahren untersucht und auf Grundlage der Ergebnisse priorisiert. Wichtigstes Kriterium war dabei das Ergebnis der Nutzen-Kosten-Analyse. Projekte mit einem Nutzen-Kosten-Verhältnis kleiner als 1 wurden aussortiert und sind damit nicht Teil des BVWP. Von den 20 im Detail bewerteten Projekten werden 17 in den Vordringlichen Bedarf aufgenommen. [...]

Wie im Untersuchungsablauf beschrieben, werden in der 2. Phase noch weitere Vorhaben auf ihre Wirtschaftlichkeit hin untersucht. Auf Basis vorangegangener Studien lässt sich abschätzen, dass nur ein Teil dieser Vorhaben die Anforderungen des VB erfüllen wird. Aufgrund dieser Erfahrungswerte ist im VB ein Investitionsvolumen von 4,0 Mrd. € für diese Vorhaben vorgesehen. Diese Vorhaben können ggf. durch Entscheidung des Deutschen Bundestags in den Bedarfsplan des Bundesschienenwegeausbaugesetzes aufgenommen werden.

Das Gesamtvolumen der vordringlichen Vorhaben in Höhe von 37,5 Mrd. € bei der Schiene setzt sich damit zusammen aus den Investitionskosten der 17 bereits in der 1. Phase im Detail bewerteten Projekte [...], den Investitionskosten für die Großknoten, den Projekten zum Kombinierten Verkehr/Rangierbahnhöfe sowie dem VB-Investitionsvolumen für den Potenziellen Bedarf.“⁶

2.2. Antworten der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zum potenziellen Bedarf für Schienenwege

Im Oktober 2016 beantwortete die Bundesregierung eine Reihe von Fragen im Rahmen einer Kleinen Anfrage zum potenziellen Bedarf für bestimmte Schienenwegvorhaben im Bundesverkehrswegeplan 2030. Dabei thematisierten die Fragesteller u. a., dass bestimmte Schienenvorhaben bisher nicht abschließend bewertet und diese Vorhaben im Entwurf für das o. g. 3. BSWAG-ÄndG lediglich dem „Potenziellen Bedarf“ zugeordnet worden seien, ohne dass feststehen würde, wann mit einer abschließenden Bewertung zu rechnen sei und wie und wann diese Projekte bei positiver Bewertung in die Ausbaugesetze übernommen würden.⁷

Als Vorbemerkung zu ihren Antworten führte die Bundesregierung u. a. aus:

„Ziel eines BVWP ist es, eine realistische und finanzierbare Gesamtstrategie für den Erhalt und den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur aufzustellen, die geeignet ist, den im Prognosejahr erwarteten Fernverkehr aufzunehmen. Für die Bestimmung des erforderlichen Infrastrukturausbaus im fernverkehrsrelevanten Netz wird auch der in diesem Netz prognostizierte Nahverkehr berücksichtigt. [...]

Wegen dieser Abhängigkeiten, der erforderlichen Berücksichtigung von Umweltbelangen und der Notwendigkeit, auch bei bislang noch nicht begonnenen Detailplanungen die erforderlichen Ausbaumaßnahmen zu bestimmen, um die Investitionskosten abschätzen zu können, ist die Bewertung von Projekten ein sehr komplexer Prozess, der nur von wenigen Gutachtern mit der erforderlichen Qualität geleistet werden kann.

6 **Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016)**. Bundesverkehrswegeplan 2030. Entwurf 2016. A. a. O. (Fn. 5). S. 39 f. **Fettungen im Original enthalten.**

7 **Deutscher Bundestag (2016b)**. Nicht berücksichtigte Schienenprojekte im Bundesverkehrswegeplan 2030. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage u. a. der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 26.10.2016. BT-Drs. 18/10171.

[...]

Hinzuweisen ist auch darauf, dass ein BVWP weder ein konkreter Zeit- noch ein Finanzierungsplan ist.“⁸

Auf Fragen, die zum einen die verkehrswirtschaftliche Bewertung von Schienenwegeinfrastrukturvorhaben, für die lediglich ein potenzieller Bedarf im Bundesverkehrswegeplan 2030 festgestellt wurde, und den daraus eventuell resultierenden Aufstieg der Projekte vom potenziellen in den vordringlichen Bedarf und zum anderen die damit zusammenhängenden Verfahrensfragen thematisierten, antwortete die Bundesregierung:

„Die Bewertung der im Potentiellen Bedarf enthaltenen Schienenprojekte erfolgt derzeit sukzessive. Für ein Projekt soll die Bewertung noch vor dem Bundestagsbeschluss über das Schienenwegeausbaugesetz im Dezember 2016 vorliegen. Der Deutsche Bundestag kann dieses Projekt bei einer positiven gesamtwirtschaftlichen Bewertung (Nutzen-Kosten-Verhältnis > 1) dann in den Vordringlichen Bedarf des Bedarfsplans aufnehmen.“⁹

„Der Entwurf eines dritten Gesetzes zur Änderung des Bundesschienenwegeausbaugesetzes enthält auch Projekte in der Kategorie Potentieller Bedarf. Daran wird deutlich, dass die Bundesregierung nicht davon ausgeht, dass bis zur Verabschiedung des Gesetzes alle Projekte in dieser Kategorie bereits abschließend bewertet sind. Der Gesetzentwurf enthält deshalb eine Regelung zur Aufnahme dieser Projekte in den Vordringlichen Bedarf nach erfolgtem Nachweis der gesamtwirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit.

Die Bewertung der Projekte des Potentiellen Bedarfs wird bis in das Jahr 2017 andauern. Der Deutsche Bundestag wird über die Ergebnisse unterrichtet. Im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung entscheidet der Deutsche Bundestag letztlich abschließend über die Finanzierung und damit Realisierung der Projekte.“¹⁰

2.3. Ergebnis

Wie gezeigt, handelt es sich bei den Vorhaben des potenziellen Bedarfs im Sinne des Bedarfsplans als Anlage zu § 1 BSWAG um solche Schienenwegeinfrastrukturvorhaben, denen im Bundesverkehrswegeplan 2030 die Funktion zukommt, das Schienennetz möglicherweise sinnvoll ergänzen zu können. Ob konkrete Vorhaben diese Voraussetzungen erfüllen können und damit verkehrswirtschaftlich positiv zu beurteilen sind, wird im Rahmen durchzuführender gutachterlicher Detailbewertungen geprüft. Folglich spricht viel dafür, dass die Entscheidung über die Frage, ob für bestimmte Vorhaben nach Abschluss dieser Bewertungen nunmehr faktisch ein vordringlicher und nicht mehr nur ein potenzieller Bedarf besteht, durch Expertengremien vorbereitet und vom BMVI in Abstimmung insbesondere mit den Bundesländern getroffen wird.¹¹ Dabei

8 **Deutscher Bundestag (2016b)**. A. a. O. (Fn. 7). S. 2.

9 **Deutscher Bundestag (2016b)**. A. a. O. (Fn. 7). S. 2 (Antwort der Bundesregierung auf Fragen 1 und 2).

10 **Deutscher Bundestag (2016b)**. A. a. O. (Fn. 7). S. 4 (Antwort der Bundesregierung auf Frage 8).

11 So zur Bedarfsplanung **Schmitt, Tobias (2015)**. A. a. O. (Fn. 2). S. 153.

wird aller Voraussicht nach auch die Reihenfolge der Bewertung der einzelnen Vorhaben des potenziellen Bedarfs von verkehrsökonomischen Aspekten bestimmt werden.

Sollte aufgrund dieser Entscheidung für ein konkretes Vorhaben der vordringliche Bedarf faktisch feststehen und soll daraufhin der Wortlaut des Bedarfsplans dahingehend geändert werden, dass dieses Vorhaben fortan im Abschnitt 2 Unterabschnitt 1 des Bedarfsplans (Neue Vorhaben mit vordringlichem Bedarf) aufgeführt wird, ist fraglich, ob dies nur unter Beteiligung des Deutschen Bundestags möglich ist oder ob der o. g. Wortlaut des Abschnitts 2 Unterabschnitt 2 des Bedarfsplans in Verbindung mit Art. 2 des 3. BSWAG-ÄndG¹² verfassungsrechtlich eine wirksame Ermächtigung der Exekutive zur Änderung des Wortlauts des Bedarfsplans ohne Beteiligung der Legislative darstellt. Diese Frage müsste verfassungsrechtlich geprüft werden.

* * *

12 Die Norm lautet: „Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur kann den Wortlaut des Bundesschienenwegeausbaugesetzes in der vom Inkrafttreten dieses Gesetzes an geltenden Fassung im Bundesgesetzblatt bekannt machen.“