

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sabine Leidig, Dr. Gesine Löttsch, Lorenz Gösta Beutin, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 19/2049 –**

Bewertung von Schienenverkehrsprojekten im Rahmen des Bundesverkehrswegeplans und des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes

Vorbemerkung der Fragesteller

Für die Aufnahme in den Bundesverkehrswegeplan (BVWP) oder eine Förderung über das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) müssen Projekte jeweils einer Nutzen-Kosten-Bewertung unterzogen werden. Nur bei einem Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV) über 1 sind die Projekte förderfähig.

Bei Schienenprojekten, die über das GVFG finanziert werden und einer standardisierten Bewertung unterzogen werden, kann es vorkommen, dass nicht verkehrlich begründete politische Forderungen nach einer baulich aufwändigeren Umsetzung des Projektes bestehen und diese Forderungen dann auch politisch durchgesetzt werden. Das Projekt wird dadurch dann teurer. Beispiele für solche nicht verkehrlich begründete Veränderungen eines Projektes können sein:

- eine luxuriösere bauliche Ausstattung, z. B. Marmorsteine statt herkömmliche Pflastersteine,
- der Einbau von Kunstwerken oder besonders aufwendige bauliche Umsetzung (z. B. ein architektonisch besonders aufwendiges und teures Bahnsteigdach),
- eine städtebaulich begründete Verlängerung eines ohnehin geplanten Tunnels,
- eine teure Tieferlegung der Bahntrasse aus städtebaulichen Gründen und/oder Lärmschutzgründen.

Solche Maßnahmen könnten dann unter Umständen nicht über das GVFG, sondern müssen eigenständig finanziert werden. So trägt z. B. die Kommune, die den verlängerten Tunnel haben möchte, dessen Mehrkosten gegenüber einer fiktiven rein verkehrlich begründeten Variante.

Wenn der Nutzen-Kosten-Wert des Projektes nahe bei 1,0 liegt, kann es von Bedeutung sein, ob diese separat finanzierten „Extra-Kosten“ in der standardisierten Bewertung unter den „Investitionen für die ortsfeste Infrastruktur“ berücksichtigt werden müssen oder nicht. In der Anleitung zur Standardisierten Bewertung sind keine Regeln für die korrekte Vorgehensweise in einem solchen

Fall enthalten. Wenn die Mehrkosten von privaten Dritten (z. B. einem privaten Grundstückseigentümer) getragen werden, handelt es sich nicht um Steuergelder, und die Mehrkosten müssen daher vermutlich nicht in der Standardisierten Bewertung berücksichtigt werden.

In den BVWP dürfen überdies nur solche Projekte aufgenommen werden, die zumindest anteilig einen Nutzen für den Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) oder Schienengüterverkehr (SGV) haben; ein reiner Nutzen für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) ist nach Auffassung der Bundesregierung nicht ausreichend (vgl. hierzu die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 18/8526).

Das wirtschaftliche Bewertungsverfahren für Schienenprojekte des BVWP wird für jeden neuen Bundesverkehrswegeplan kontinuierlich fortgeschrieben. Hierbei ist es angebracht, im Sinne eines Lernprozesses über erkannte Fehler in der Bewertung aus der Vergangenheit bei zukünftigen Projekten nicht wieder dieselben Bewertungsfehler zu machen. Für einen solchen Lernprozess wäre es eine Grundvoraussetzung, dass abgeschlossene und wenige Jahre in Betrieb befindliche Projekte (nach eingeschwungenen verkehrlichen Verlagerungseffekten) in einer Ex-post-Betrachtung nochmals bewertet werden – und zwar mit dem tatsächlichen Verkehrsaufkommen und den tatsächlichen Baukosten nach Endabrechnung. Es gäbe damit die Möglichkeit, den Nutzen-Kosten-Wert erneut zu berechnen und zu überprüfen, wie treffend die damalige Berechnung war. Bei größeren Abweichungen kann überdies analysiert werden, welche Parameter der Kalkulation damals falsch eingeschätzt wurden, und diese können für zukünftige Projekte anders gesetzt werden. Hierbei müsste zwischen zwei Arten der Nachkalkulation unterschieden werden: nach dem Bewertungssystem, das damals bei der Aufnahme in den Bundesverkehrswegeplan gültig war und nach dem aktuellen Bewertungssystem.

Es hat den Anschein, dass insbesondere bei Großprojekten manche Rahmenbedingungen grundlegend falsch eingeschätzt wurden, wie die folgenden drei Beispiele zeigen:

- Für die ICE-Strecke Nürnberg – Erfurt wurden in den 1990er Jahren 200 Güterzüge pro Tag, bei der Berechnung im Jahr 2010 immer noch 127 Güterzüge pro Tag unterstellt. Bisher ist jedoch noch kein einziger Güterzug über die Strecke gefahren. Die Wirtschaftlichkeit der Strecke fußt jedoch auf der Annahme, dass sie im Güterverkehr stark frequentiert werde. Die DB AG ging im Jahr 2016 von 60 Güterzügen im Jahr 2025 aus, wenn genügend Güterzugloks mit neuer Signaltechnik (ETCS) ausgerüstet sein würden. Das Verkehrsaufkommen im SPFV wurde mit 6 Millionen Fahrgästen pro Jahr veranschlagt. Trotz des starken Verkehrszuwachses gegenüber der Altstrecke ist auch diese Zahl noch bei weitem nicht erreicht (vgl. Überprüfung des Bedarfsplans für die Bundesschienenwege, Abschlussbericht November 2010 (Schlussbericht Schienen); Frankenpost vom 5. März 2018: „Keine Güterzüge auf der ICE-Neubaustrecke“; Süddeutsche Zeitung vom 9. Januar 2018: „Bahn erwartet Boom auf neuer ICE-Strecke“).
- Bei der Neubaustrecke Nürnberg – Ingolstadt wurden Anfang der 1990er Jahre 80 Güterzüge pro Tag angenommen. Die Strecke ist jedoch bis heute noch gar nicht für Güterverkehr zugelassen worden (vgl. Eisenbahntechnische Rundschau, 48 (1999), Heft 4, S. 216 ff.).
- Auf der nur für den schnellen Personenfernverkehr konzipierten Neubaustrecke Köln – Rhein-Main wurde in den 1990er Jahren ein Verkehrsaufkommen von 25 Millionen Fahrgästen prognostiziert. Tatsächlich wurde trotz der Zuwächse nur rund die Hälfte des prognostizierten Aufkommens erreicht (vgl. Eisenbahntechnische Rundschau, 41 (1992), Heft 7/8, S. 475 ff.).

1. Nach welchen Regeln wird entschieden, ob in der Standardisierten Bewertung verkehrlich nicht begründete, aber trotzdem geplante Projektteile Berücksichtigung finden müssen, wenn diese zwar außerhalb des GVFG, jedoch weiterhin von der Öffentlichen Hand finanziert werden?
2. Ist die Berechnung einer fiktiven, aber tatsächlich nicht gebauten Basisvariante wie in der Vorbemerkung der Fragesteller beschrieben zulässig?
Wenn ja, gemäß welcher Rechtsgrundlage, und welche allgemeingültigen Kriterien gelten dafür?
Falls nein, gemäß welcher Rechtsgrundlage ist sie unzulässig?

Die Fragen 1 und 2 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Im Rahmen der Standardisierten Bewertung erfolgt die Untersuchung, ob ein Vorhaben gesamtwirtschaftlich sinnvoll ist. Die Bewertung nach der Verfahrensanleitung für die Standardisierte Bewertung dient dem Nachweis der Gesamtwirtschaftlichkeit und der Förderwürdigkeit von Vorhaben nach dem GVFG.

Es sind die für das Vorhaben erforderlichen Investitionen zu bewerten. Maßnahmenteile bzw. Mehrkosten, die aus Forderungen Dritter entstehen, müssen insofern nicht in die Berechnung einbezogen werden, wenn sie nicht für das Vorhaben erforderlich sind. Dies gilt auch für einen verlängerten Tunnel. Diese Mehrkosten sind dann aber auch nicht im Rahmen des Vorhabens förderfähig, sondern sind von den fordernden Dritten zu tragen, auch wenn der verlangende Dritte ein Träger der öffentlichen Hand ist.

Die Bewertung einer Fiktivvariante ist dann in diesen Fällen erforderlich.

3. Warum ist der geplante viergleisige Ausbau zwischen München und Fürstfeldbruck bzw. Buchenau nicht im BVWP 2030 enthalten, sondern nur der Abschnitt westlich des S-Bahn-Bereichs, obwohl die Dringlichkeit des Vorhabens unstrittig ist und die Finanzierung allein über das GVFG auf der Kippe steht (bitte begründen)?
4. Warum sind beim Projekt „Knoten München“ im BVWP 2030 zu rund drei Vierteln Maßnahmen enthalten, die zu 100 Prozent dem SPNV dienen und somit nach der oben zitierten Definition eindeutig in den Bereich der GVFG-Finanzierung fallen, jedoch nicht in den Bereich des BVWP (bitte begründen)?

Die Fragen 3 bis 4 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der Ausbau zwischen Pasing und Buchenau ist seitens des Freistaates Bayern für die Fortschreibung des GVFG-Bundesprogramms angemeldet worden. Planungen dazu sind dem Bund nicht bekannt.

Die Bewertung der Ausbaumaßnahmen für den Eisenbahnknoten München soll im Jahr 2018 abgeschlossen werden. Daher stehen die einzelnen Maßnahmen für den Knotenausbau und ihre Finanzierung noch nicht fest.

5. Welche Grundsätze gelten für die Aufnahme von Knotenmaßnahmen in den BVWP (bitte ausführlich erläutern)?

Für die Aufnahme von Knotenmaßnahmen in den BVWP gelten dieselben Grundsätze wie für alle übrigen Maßnahmen. Zwingende Voraussetzung ist ein gesamtwirtschaftliches Nutzen-Kosten-Verhältnis von eins oder höher. Zu den

Nutzenfaktoren gehören insbesondere Reisezeiteffekte, Kosteneinsparungen oder Emissionsreduktionen. Bei den Knotenmaßnahmen besonders bedeutsam sind zudem Effekte aus einer Erhöhung der Zuverlässigkeit des Verkehrsablaufs aufgrund einer Verspätungsreduktion durch die Ausbaumaßnahmen. Die Grundsätze und betrachteten Effekte sind im Methodenhandbuch zum BVWP 2030 im Detail dokumentiert, das im Internet frei verfügbar ist.

6. Welche Teilmaßnahmen enthalten die Knotenprojekte im BVWP 2030 jeweils, und welche von diesen nutzen jeweils dem SPNV, dem SPFV und dem SGV jeweils direkt (bitte tabellarische Auflistung für alle Knotenmaßnahmen im BVWP 2030 nach aktuellem Planungsstand, gegebenenfalls mit prozentualen Anteilen der einzelnen Verkehrsarten)?

Die Bewertung der Ausbaumaßnahmen für die sechs großen Eisenbahnknoten (Hamburg, Hannover, Köln, Frankfurt, Mannheim, München) soll im Jahr 2018 abgeschlossen werden. Da die geeigneten Maßnahmenkombinationen derzeit ermittelt werden, können noch keine Aussagen zu den darin enthaltenen einzelnen Maßnahmen getroffen werden.

7. Wie ist der Stand der Überprüfung der Knotenmaßnahmen und der weiteren Schienenverkehrsprojekte, die mit dem aktuell gültigen Bundesschienenwegeausbaugesetz noch im „Potenziellen Bedarf“ standen?

Welche wurden bereits in den Vordringlichen Bedarf hochgestuft, und welche wurden in den Weiteren Bedarf herabgestuft bzw. anders eingestuft (bitte tabellarisch mit jeweiliger Begründung für die Einstufung auflisten)?

Es wird auf die Antwort der Bundesregierung zu den Fragen 3, 4 und 5 auf Bundestagsdrucksache 19/1644 verwiesen.

8. Warum wird der Fall „Knoten München“ als zulässige Ausnahme von der nach Auffassung der Bundesregierung bestehenden Regel angesehen, dass Projekte mit reinem SPNV-Nutzen nicht über den BVWP finanzierbar seien?

Warum wurden dann andere sinnvolle Projekte mit ausschließlichem Nutzen für den SPNV nicht in den BVWP 2030 mit aufgenommen (bitte ausführlich begründen)?

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 4 und 5 verwiesen.

9. Welche Variante wurde am Flughafen München bei der Anmeldung zum Bundesverkehrswegeplan zugrunde gelegt?

Der oberirdische Erdinger Ringschluss mit diagonalem Fernbahnhof entsprechend der Planungen zur Zeitler-Kurve (also die fernverkehrstaugliche Variante, vom Bayerischen Kabinett im Jahr 2012 beschlossen) oder der Tunnel unter dem Vorfeld mit Nutzung des bestehenden S-Bahnhofs (reine SPNV-Lösung)?

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 4 und 5 verwiesen.

10. Welche Maßnahmen ergreifen die Bundesregierung, das zuständige Ministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) oder andere Institutionen zur Weiterentwicklung des Bewertungsverfahrens für den BVWP anhand der Erfahrungen mit den bereits abgeschlossenen Projekten, und wie schätzt die Bundesregierung den Erfolg dieser Weiterentwicklung ein (bitte begründen)?

Das in der Bundesverkehrswegeplanung eingesetzte Bewertungsverfahren wird durch das BMVI kontinuierlich überprüft und weiterentwickelt. Für den Bereich Schiene gehört hierzu insbesondere eine Ergänzung der analytischen Verfahren der Kapazitätsbestimmung durch fahrplankonstruktive Verfahren. Die hierfür erforderlichen netzweiten Zielfahrpläne mit Systemtrassen für den Güterverkehr liegen erstmals mit dem BVWP 2030 (Zielfahrplan 2030) vor und werden durch die Arbeiten für den Deutschland-Takt (Zielfahrplan 2030plus) weiter verfeinert. Der Vorteil dieser fahrplanbasierten Verfahren ist eine einfachere Nachvollziehbarkeit der vorliegenden Engpasssituation, so dass die Definition von Maßnahmen zur Engpassbeseitigung erleichtert wird. Weiterhin kann durch Betriebssimulationen der Einfluss der Infrastrukturkonfiguration auf die Zuverlässigkeit des Betriebsablaufs noch exakter bestimmt werden, um die Pünktlichkeit der Züge und das Baumanagement der Bahn weiter zu optimieren.

11. Welches Ergebnis hatte das vom damaligen BMVI im Dezember 2013 vergebene Projekt zur Trassen- und Kostenplausibilisierung von ehemaligen Projekten des BVWP (vgl. Antwort der Bundesregierung zu den Fragen 6 und 7 der Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 18/549), und welche Rückschlüsse hat die Bundesregierung daraus gezogen, insbesondere mit Blick auf die Bewertung von Kostenschätzungen für Bahnprojekte und projektspezifische Risikopuffer (bitte begründen)?

Zentrale Erkenntnis des Projekts ist, dass auch auf der Ebene der strategischen Infrastrukturplanung die Projektkosten und -risiken individuell für jedes Projekt ermittelt werden müssen, da Durchschnittswerte regionale Besonderheiten wie die Topographie nicht berücksichtigen. Aus diesem Grund wurde ein auf dreidimensionalen digitalen Geländemodellen und den Trassierungsrichtlinien der DB AG basierendes Entwurfssystem entwickelt, mit dem die vom Bund beauftragten Fachingenieure Konzeptentwürfe für einzelne Planfälle mit detaillierten Massenermittlungen in wenigen Tagen erstellen können.

12. Wurde, wie von der Bundesregierung in ihrer Antwort zu Frage 8 der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 18/549 ausgeführt, eine „Ex-Post-Betrachtung der o. a. Schienenprojekte“ (NBS/ABS Nürnberg–Ingolstadt–München, ABS Hamburg–Büchen–Berlin und NBS Köln–Rhein/Main) „nach Abschluss der Projektbewertungen des BVWP 2015 in Absprache mit dem BRH“ beauftragt?

Wenn nein, warum nicht (bitte begründen)?

Wenn ja,

- a) wer hat diese jeweils durchgeführt,
- b) wann wurden sie beauftragt, und seit wann liegen die Ergebnisse vor,
- c) sind die Ergebnisse veröffentlicht?

Wenn ja, wo?

Wenn nein, warum nicht?

13. In welchem Maßstab findet generell eine Ex-Post-Betrachtung von abgeschlossenen und „eingeschwungenen“ Verkehrsprojekten statt?
- Wurden zusätzlich zu den drei o. g. Projekten weitere Ex-Post-Betrachtungen durchgeführt (bitte begründen)?
 - Nach welchen Kriterien werden diese Projekte ausgewählt, und wo werden diese Untersuchungen veröffentlicht (bitte begründen)?
 - Auf welcher empirischen Grundlage wurde und wird das Bewertungsverfahren für den BVWP weiterentwickelt (bitte begründen)?
14. Welches NKV ergibt sich in der Ex-Post-Betrachtung im heutigen Betrieb für die folgenden ehemaligen BVWP-Projekte nach dem damaligen Bewertungsverfahren sowie nach dem heute gültigen Bewertungsverfahren (bitte jeweils mit Quellenangaben):
- Neubaustrecke Hannover–Würzburg;
 - Neubaustrecke Mannheim–Stuttgart;
 - Neubaustrecke Köln–Rhein/Main (vgl. Bundestagsdrucksache 18/549, Antwort zu Frage 8);
 - Neubau Bahnknoten Berlin mit Berliner Hbf;
 - Ausbaustrecke Hamburg–Büchen–Berlin (vgl. Bundestagsdrucksache 18/549, Antwort zu Frage 8);
 - Ausbaustrecke Berlin–Leipzig;
 - Neubaustrecke Oebisfelde–Berlin;
 - Neubaustrecke/Ausbaustrecke Nürnberg–Ingolstadt–München (vgl. Bundestagsdrucksache 18/549, Antwort auf Frage 8);
 - Neubaustrecke Halle/Leipzig–Erfurt;
 - Neubaustrecke Erfurt–Ebensfeld?

Die Fragen 12 bis 14 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Eine Ex-Post-Betrachtung für die in der Frage benannten Schienenprojekte oder weitere Schienenprojekte wurde bisher nicht beauftragt. Das BMVI steht zu Fragen der Ex-Post-Betrachtung von Schienenprojekten noch mit dem BRH in Kontakt.

