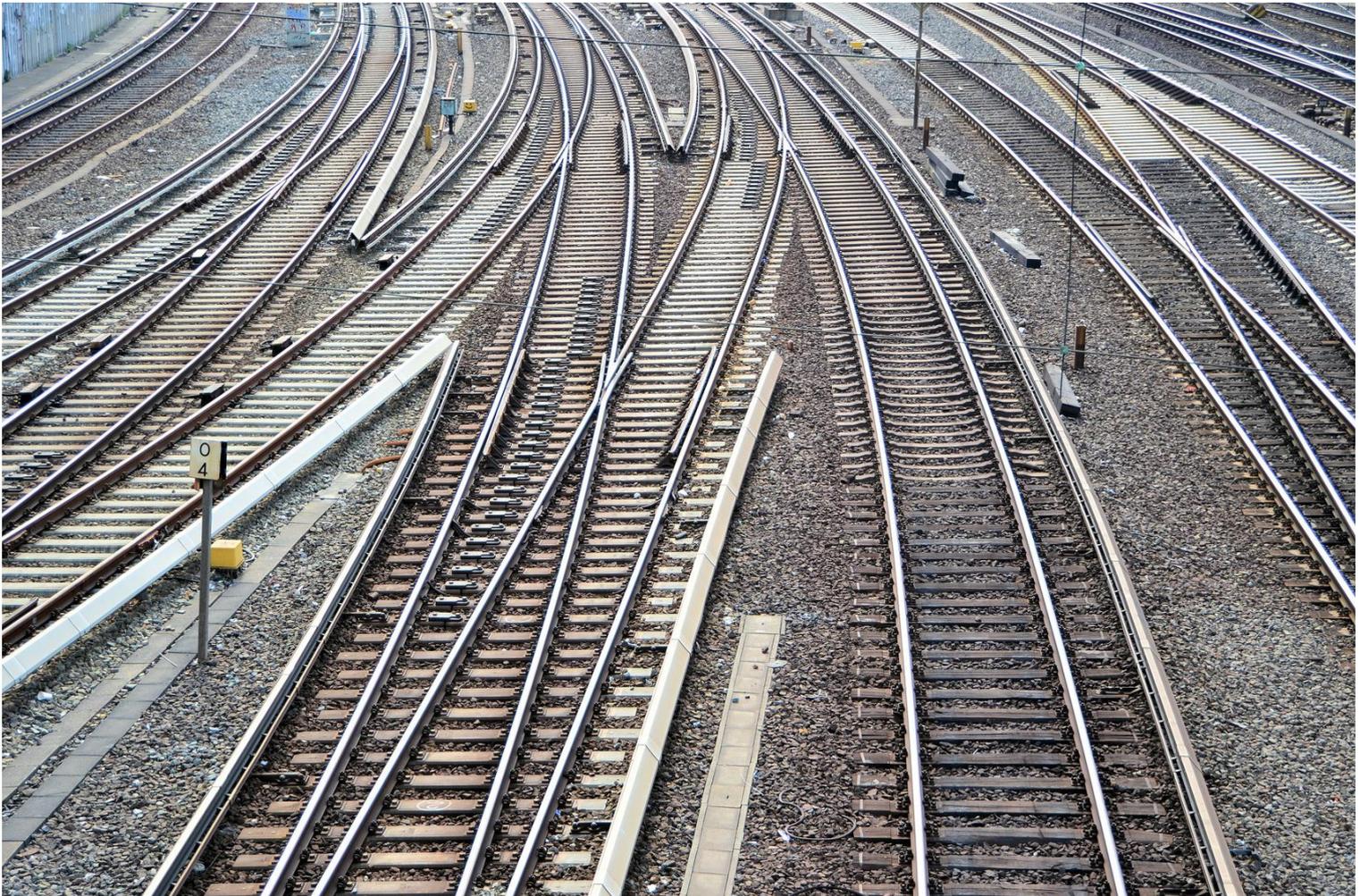


Positionspapier / Mai 2016

Bundesverkehrswegeplan 2030

Stellungnahme des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen
(VDV) zum Entwurf des Bundesverkehrswegeplans 2030



Impressum

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (VDV)
Kamekestraße 37–39 · 50672 Köln
T 0221 57979-0 · F 0221 57979-8000
info@vdv.de · www.vdv.de

Ansprechpartner

Steffen Kerth
T 0221 57979-172
F 0221 57979-8172
kerth@vdv.de

Bildquellen

Titel heiko119 | Fotolia.com

Die Wesentlichen Aussagen im Überblick

Der VDV begrüßt den **Grundsatz "Erhalt vor Aus- und Neubau"** und sieht das Bestandsnetz auf Basis der LuFV II bis Ende 2019 als gewährleistet an. Eine neuerliche Prüfung der erforderlichen Finanzierungslinie ist jedoch für die nach 2019 in Kraft tretende LuFV III unverzichtbar.

Positiv ist auch, dass die fachliche und planerische Substanz der Bundesverkehrswegeplanung durch den **systemischen Ansatz des BVWP 2030** deutlich gestiegen ist.

Kritisch festzuhalten sind folgende Punkte:

- Die **Umwelt- und Klimaziele** der Bundesregierung werden mit dem BVWP 2030 **verfehlt**. Eine konsequente Gewichtung der Vorhaben des BVWP 2030 zugunsten der Schiene würde im Zusammenspiel mit anderen Politikfeldern zu den klima- und umweltpolitisch gewünschten Ergebnissen führen.
- Der Entwurf des Bundesverkehrswegeplans 2030 ist analog zu seinen Vorgängern deutlich **unterfinanziert**. Die angenommene Verteilung der finanziellen Ressourcen zeigt eine **deutliche Schieflage zulasten der Schiene**.
- Der BVWP ist ein **Investitionsrahmenplan**. **Konkrete Finanzierungsentscheidungen** werden jährlich im Zuge der Verabschiedung des jeweiligen Bundeshaushalts getroffen. Die Verkehrs- und Haushaltspolitik muss den **Mitteleinsatz zugunsten der umwelt- und klimaschonenden Verkehrsträger verschieben**.
- Die relevanten **Nahverkehrsprojekte der Schiene** müssen – ebenso wie die über 500 Ortsumgehungen der Straße – bewertet und bei positivem Ergebnis **in die Prioritätenliste des BVWP 2030 eingeordnet** werden.
- Die Ertüchtigung des Netzes für die **Fahrbarkeit längerer Züge** (im ersten Schritt 740 Meter) **hat für die Güterbahnen sehr hohe Priorität**.
- Der **Ausbau der Großknoten** muss im Sinne einer möglichst schnellen Umsetzung **zügig mit Maßnahmen unterlegt und bewertet werden**.
- **Kleinere Maßnahmen an Strecken und Knoten** mit positiver Wirkung müssen im weiteren Prozess angemessen berücksichtigt werden.

Stellungnahme des VDV zum Entwurf des Bundesverkehrswegeplans 2030

Das BMVI hat im März 2016 den Entwurf des Bundesverkehrswegeplans 2030 (BVWP 2030) vorgelegt. Die Vorarbeiten für den neuen BVWP wurden bereits in der vergangenen Legislaturperiode begonnen. Die Zwischenergebnisse wurden den Verbänden im Rahmen des erstmals praktizierten Konzepts der Öffentlichkeitsbeteiligung vorgestellt. Der VDV hat sich an der bisherigen Diskussion aktiv beteiligt und die methodischen und prognostischen Vorarbeiten im BVWP-Prozess kontinuierlich und kritisch begleitet.

Durch die branchenweiten Umfragen zum Investitionsbedarf für die Bundesschienenwege bei Eisenbahnverkehrsunternehmen und Aufgabenträgern im SPNV verfügt der VDV über fundierte Kenntnisse über die Anforderungen der Netznutzer an die Weiterentwicklung der Eisenbahninfrastruktur. Auf dieser Grundlage hatte der VDV einen insbesondere nach Korridoren und Knoten strukturierten Vorschlag mit zahlreichen Einzelmaßnahmen im Rahmen der Projektanmeldung eingebracht.

Der VDV hat den nun vorliegenden Entwurf des BVWP 2030 unter Berücksichtigung der skizzierten Historie eingehend analysiert und bewertet. Im Ergebnis sind folgende Aspekte hervorzuheben:

Netz auf der Grundlage eines leistungsfähigen Bestandsnetzes ausbauen

Der VDV hatte bereits in seiner Stellungnahme zur Grundkonzeption den Grundsatz "Erhalt vor Aus- und Neubau" begrüßt. Die Leistungsfähigkeit des Bestandsnetzes ist als zentrales Fundament der weiteren Netzentwicklung mit höchster Priorität sicherzustellen. Die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) ist als ökonomisches Steuerungsinstrument hierfür besonders gut geeignet. Für die Eisenbahninfrastruktur der bundeseigenen Bahnen wurde inzwischen die sogenannte LuFV II mit erhöhter Finanzierungslinie bis Ende 2019 fortgeschrieben, so dass die Erhaltung der betroffenen Infrastrukturen bis dahin gewährleistet ist.

In Zukunft – insbesondere für den Zeitraum von 2020 bis 2030 – wird es jedoch darauf ankommen, dass die Finanzierungslinie der LuFV so angepasst wird, dass die Leistungsfähigkeit des Bestandsnetzes in vollem Umfang erhalten werden kann. Eine schlichte Fortschreibung der Finanzierungsbeiträge des Bundes für Ersatzinvestitionen ist dabei nicht nur wegen der fortschreitenden Preis- und Kostenentwicklung wenig zufriedenstellend. Ein wesentlicher Finanzierungsanteil der LuFV beruht auf erwarteten Dividendenausschüttungen der DB AG, die mit der wirtschaftlichen Lage des Unternehmens korrespondieren. Schließlich ist auch die Prognose des Ersatzinvestitionsbedarfs nicht ohne Weiteres auf den gesamten Planungszeitraum der BVWP 2030 ausdehnbar.

Eine neuerliche substantielle Prüfung der erforderlichen Finanzierungslinie ist deshalb für die nach 2019 in Kraft tretende LuFV III unverzichtbar.

Vorhabenzuschnitt auf Leistungsfähigkeit von Korridoren und Gesamtnetz ausrichten

Positiv ist auch hervorzuheben, dass die in früheren Bundesverkehrswegeplänen bestehende Dominanz von Einzel-, teils auch Prestigeprojekten spürbar gebrochen wurde. Gerade die neuen Vorhaben sind erkennbar von verkehrspolitischen Pragmatismus geprägt. Sie folgen erkennbar einem systemischen Ansatz, in dem insgesamt die Leistungsfähigkeit des Netzes, seiner Knoten und der besonders nachgefragten Korridore im Vordergrund stehen.

Besonders deutlich wird dies beim Vorhaben Korridor Mittelrhein, in dem zahlreiche räumlich getrennte Einzelmaßnahmen zu einem auf die Leistungsfähigkeit des Korridors bezogenen Gesamtvorhaben zusammengefasst worden sind. Ähnliches gilt auch für den sogenannten Ostkorridor.

Die fachliche und planerische Substanz des Bundesverkehrswegeplans ist durch diesen systemischen Ansatz deutlich gestiegen.

Umwelt- und Klimaziele verfehlt

Während Energiewirtschaft, Industrie und private Haushalte Ihre Treibhausgasemissionen in den vergangenen Jahren deutlich gesenkt haben, hat der Verkehr bislang nichts zum Erreichen der Klimaziele der Bundesregierung beigetragen. In den zurückliegenden Jahren ist der verkehrsbedingte Ausstoß klimaschädlicher Treibhausgase kontinuierlich angestiegen. Als drittgrößte Emittentengruppe hat sich der Verkehr zum größten Sorgenkind der Klimaschutzpolitik entwickelt.

Die im BVWP 2030 konzipierte Investitionsstrategie für die Verkehrsinfrastruktur wird diese Entwicklung nicht oder nur unwesentlich verändern. Mit der Umsetzung der Projekte des vordringlichen Bedarfs aller Verkehrsträger wird die Klimabilanz des Verkehrs bei einer prognostizierten Gesamtbelastung für 2030 von 190 Mio. Tonnen CO₂ lediglich um 0,4 Mio. Tonnen CO₂ pro Jahr entlastet. Das BMVI zieht hieraus den Schluss, dass der Einfluss der Infrastrukturpolitik auf die Emissionen sehr begrenzt sei.

Der VDV hatte sich in der Vergangenheit gerade auch unter umwelt- und klimapolitischen Gesichtspunkten mehrfach für eine klarere Zielorientierung in der deutschen Verkehrspolitik, insbesondere im Hinblick auf eine Verschiebung des Modal Split zugunsten der Schienenverkehre und des übrigen ÖPNV, ausgesprochen. Dies würde eine entsprechende Ausrichtung nicht nur, aber auch der Infrastrukturpolitik zugunsten der umwelt- und klimaschonenden Verkehrsträger ermöglichen und angesichts der mehrfach niedrigeren spezifischen Emissionen des Schienenverkehrs zu einer deutlicheren Reduzierung der Treibhausemissionen führen.

Der Bund hat sich bei der Weiterentwicklung der Verkehrsnetze – wie im BVWP 2030 formuliert – auf die Rolle „eines Maklers zwischen verschiedenen Interessen“ zurückgezogen. Er sollte demgegenüber die Infrastrukturpolitik und die Verkehrspolitik insgesamt an den staatspolitischen Erfordernissen und Zielen ausrichten. Gerade nach den Ergebnissen des Pariser Klimagipfels ist eine klimapolitisch ambitionierte Ausrichtung der Verkehrs- und Verkehrsinfrastrukturpolitik unverzichtbar. Quantifizierte Ziele hierfür sind im Zuge des Klimaschutzprogramms und des Energiekonzeptes der Bundesregierung formuliert worden.

Aus Sicht des VDV kann aus der voraussichtlich geringen CO₂-Einsparung durch Umsetzung der Projekte des vordringlichen Bedarfs gerade nicht der Schluss gezogen werden, dass Infrastrukturpolitik klimapolitisch ineffizient ist. Demgegenüber würde eine konsequente modale Gewichtung der Vorhaben des BVWP 2030 zugunsten der Schiene zu den klimapolitisch gewünschten Ergebnissen führen.

Unterfinanzierung der Schiene auch in Zukunft

Allen Bemühungen um Vorhabenzpriorisierung zum Trotz ist auch der Bundesverkehrswegeplan 2030 analog zu seinen Vorgängern deutlich unterfinanziert. Selbst wenn sich die angenommenen Kosten der Vorhaben und die unterstellten Finanzierungslinien bis 2030 als realistisch erweisen, bleibt ein großer Teil der neuen Vorhaben des vordringlichen Bedarfs für die Bundesschienenwege bis zum Jahr 2030 außen vor. Rund 36 Prozent des Finanzbedarfs für die reinen Aus- und Neubauanteile der vordringlichen Vorhaben, das sind rund 14,5 Mrd. Euro, können nach den Planzahlen erst nach 2030 – also nach Ablauf des betrachteten Planungszeitraums – bedient werden.

Dabei müssen selbst die Planzahlen mit großen Fragezeichen versehen werden: Es ist in diesem Zusammenhang daran zu erinnern, dass der Bundesverkehrswegeplan ein Rahmenplan für die aus Sicht des Bundes sinnvollen Verkehrsinfrastrukturvorhaben im Bezugszeitraum ist. Er ist in jedem Fall kein Finanzierungsplan. Die Mittel zur Umsetzung der Vorhaben werden vom Bundestag im Rahmen der jährlichen Haushalte bereitgestellt. In den Planzahlen des BVWP 2030 ist angenommen, dass jahresdurchschnittlich 1,7 Mrd. Euro für den Neu- und Ausbau der Bundesschienenwege zur Verfügung stehen. Die aktuelle Finanzierungslinie des Bundeshaushaltes 2016 liegt aber mit ca. 1,3 Mrd. Euro deutlich unter den Planzahlen des BVWP.

Darüber hinaus sind deutliche Steigerungen der ausgewiesenen Projektkosten – zumindest bei einzelnen Vorhaben – nicht auszuschließen. Dies gilt insbesondere für die umfangreichen und kostenintensiven Maßnahmen in den Großknoten, die bislang nur pauschal mit 2,5 Mrd. Euro und ohne Hinterlegung der Einzelmaßnahmen kalkuliert sind. Dies gilt aber auch für die Maßnahmen des potenziellen Bedarfs, die bislang noch nicht bewertet sind und deren endgültige Bedarfszuordnung noch offen ist. Für sie ist im vordringlichen Bedarf zwar ein Betrag von 4 Mrd. Euro reserviert. Der tatsächliche Finanzierungsbedarf ist aber erst nach Abschluss der Projektbewertung kalkulierbar.

Es ist also zu befürchten, dass der Finanzierungsanteil für Vorhaben des vordringlichen Bedarfs, der auf den Zeitraum nach 2030 entfällt, im Verlauf der Planungsperiode deutlich über die oben genannten 36 Prozent hinauswächst.

Schiefelage zu Lasten der Schiene beseitigen

Zur Verteilung der angenommenen Finanzmittel auf die einzelnen Verkehrsträger hat das BMVI unterschiedliche Szenarien betrachtet. Für den BVWP 2030 hat das BMVI die Mittelverteilung nach eigener Wertung „soweit wirtschaftlich vertretbar und umsetzbar zugunsten der Verkehrsträger Wasserstraße und Schiene“ verschoben. Zwar lässt die im BVWP dokumentierte Mittelverteilung zwischen den Verkehrsträgern eine Verschiebung zu Schiene und Wasserstraße erkennen. Die Zahlen sind aber überzeichnet, da sie auch die Finanzierungsansätze für die sogenannte Schleppe enthalten, also für die Vorhaben(-teile), die im Zeitraum bis 2030 gerade nicht finanziert werden sollen. Betrachtet man ausschließlich die Ansätze für vorgesehene Finanzierungen bis 2030, dann fällt die Verschiebung der Finanzierungsanteile zugunsten umweltschonender Verkehrsträger deutlich geringer aus. Im Ergebnis bleibt die angenommene Mittelverteilung sehr nahe an den Ansätzen des Status quo. Die Straße dominiert mit gut 55 Prozent eindeutig, auf Schiene und Wasserstraße sollen nach den Planzahlen des BMVI 40 bzw. 4 Prozent der finanziellen Mittel entfallen.

Allerdings gilt auch hier: Der BVWP ist ein Investitionsrahmenplan und kein Finanzierungsplan. Es bleibt deshalb ein großer Spielraum für die Verkehrs- und Haushaltspolitik, den Mitteleinsatz in den konkreten Finanzierungsentscheidungen der jährlichen Haushalte zugunsten der umwelt- und klimaschonenden Verkehrsträger zu verschieben.

Bundesverantwortung für das regionale Netz wahrnehmen

Im Gegensatz zum Verkehrsträger Straße, dessen Projektlisten rund 500 Ortsumfahrungen enthalten, die häufig dem Nah- und Regionalverkehr dienen, wurden Schienenprojekte aus dem Bereich des Nahbereichs – von wenigen Ausnahmen abgesehen – nicht in den Plan aufgenommen. Das BMVI verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass diese Maßnahmen in die Zuständigkeit der Länder fallen.

Dies ist aus Sicht des VDV nicht nur eine Benachteiligung der Schiene gegenüber der Straße, sondern auch eine Verletzung der grundgesetzlich verankerten Gewährleistungspflicht des Bundes für die Infrastruktur seiner Bahnen. Dass für die (vornehmlich) dem Schienenpersonennahverkehr dienende Eisenbahninfrastruktur auch auf andere Finanzierungsinstrumente (GVFG, Entflechtungsmittel, Regionalisierungsmittel) zurückgegriffen werden kann, ist unstrittig. Die Interpretation, dass damit alle Verpflichtungen des grundgesetzlichen Infrastrukturauftrages für den Bund abgegolten sind, ist aber aus Sicht des VDV nicht zulässig. Vor allem kann der Rückgriff auch auf andere Finanzierungsinstrumente kein Argument für die Vernachlässigung des Regionalnetzes der bundeseigenen Bahnen im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung sein. Daneben sollten Beeinträchtigungen für den SPNV durch Maßnahmen des Bundesverkehrswegeplans ausgeschlossen sein.

Der VDV plädiert deshalb dafür, auch die relevanten Nahverkehrsprojekte zu bewerten und bei positivem Ergebnis in die Prioritätenliste des BVWP 2030 einzuordnen.

Durchgehende Fahrbarkeit langer Züge priorisieren

Im Entwurf des BVWP 2030 wird unter der Sammelposition „Weitere Streckenmaßnahmen“ des potenziellen Bedarfs ein Projekt „Überholgleise für 740-m-Züge“ in Aussicht gestellt. Aus Sicht des Schienengüterverkehrs hat die Ertüchtigung des Netzes für die Fahrbarkeit längerer Züge sehr hohe Priorität. Sie ist ein zentraler Beitrag zu der unter verkehrs-, umwelt- und klimapolitischen Gesichtspunkten gewünschten Stärkung des Schienengüterverkehrs und führt zudem zu mehr Leistungsfähigkeit im Netz.

Der VDV hat in den vergangenen Jahren immer wieder auf die schwierige wirtschaftliche Lage der Eisenbahnen insbesondere, aber nicht nur des Schienengüterverkehrs hingewiesen. Gerade aber im Schienengüterverkehr besteht ein massives Kostenproblem, das zu einem wesentlichen Teil durch unmittelbare politische Entscheidungen und/oder durch den politisch gesetzten ordnungspolitischen Rahmen getrieben ist. Die Wettbewerbsfähigkeit der Güterbahnen vor allem gegenüber dem Lkw wird so massiv beeinträchtigt.

Die Bahnen reagieren auf diese Situation nicht nur mit Forderungen an die Verkehrspolitik, sondern sie beschäftigen sich intensiv mit der Frage, wie die Produktivität des Gütertransports auf der Schiene weiterentwickelt werden kann, um die Wettbewerbsposition der Schiene zu stabilisieren und schrittweise zu verbessern.

Ein wichtiger Ansatzpunkt stellt in diesem Zusammenhang die Verlängerung der Zugeinheiten dar, durch die erhebliche Produktivitätsreserven für den Schienengüterverkehr mobilisiert werden können. Außerdem würde die Bildung längerer Zugeinheiten die Infrastrukturleistungsfähigkeit spürbar positiv beeinflussen.

Im ersten Schritt ist die durchgängige Netzbefahrbarkeit mit der maximal zulässigen Zuglänge von 740 Metern erforderlich. Hierzu sind insbesondere die Nutzlängen der vom Güterverkehr zu befahrenden Gleise entsprechend anzupassen.

In einem weiteren Schritt ist, zumindest für die relevanten Güterverkehrskorridore, die Ausweitung der Nutzlängen für die Fahrbarkeit von 1.500-Meter-Zügen vorzusehen. Dieser Schritt sollte in den maßnahmenbezogenen Planungen zur Realisierung des 740-Meter-Netzes konzeptionell bereits einbezogen werden.

Wir regen deshalb an, vor Verabschiedung des BVWP 2030 unter Berücksichtigung der genannten Aspekte ein Projekt zur Ertüchtigung des Netzes für die Fahrbarkeit längerer Züge zu entwickeln und zu bewerten. Wir gehen davon aus, dass ein solches Vorhaben bei positiver Bewertung im vordringlichen Bedarf eingestuft und mit hoher Priorität behandelt wird.

Maßnahmen für Großknoten zügig konkretisieren und bewerten

Der VDV und seine Mitglieder haben in der Vergangenheit häufig darauf hingewiesen, dass Kapazitätserweiterungen in den Knoten zu einer deutlichen Steigerung der Leistungsfähigkeit des Netzes insgesamt führen. In der mit der Projektanmeldung versandten Maßnahmenliste zum Investitionsbedarf für die Bundesschienenwege aus Sicht der Nutzer sind zahlreiche Maßnahmevorschläge zur Aufweitung der Knoten enthalten.

Im vordringlichen Bedarf des Entwurfs des BVWP 2030 ist eine Vorratsposition zum Ausbau der Großknoten enthalten. Eine detaillierte Vorhabenbeschreibung und daran anschließende -bewertung soll erst im Nachgang zur BVWP 2030 erfolgen.

Aus Sicht des VDV wird dieses Vorgehen der strategischen Bedeutung der Kapazitäten in den Großknoten für das Gesamtnetz nicht gerecht. Die Maßnahmendefinition für die Großknoten sollte deshalb zügig weiterentwickelt und abgeschlossen werden. Die im Entwurf des BVWP 2030 hierfür pauschal kalkulierte Investitionssumme von 2,5 Mrd. Euro muss auf dieser Grundlage geprüft werden.

Die Bewertung der Maßnahmen sollte möglichst vor Verabschiedung des BVWP 2030 durch das Bundeskabinett, spätestens aber vor der auf Grundlage des BVWP 2030 vorzunehmenden Fortschreibung des Bedarfsplans für den Ausbau der Bundesschienenwege abgeschlossen sein.

Realisierung kleiner Maßnahmen mit positiver Wirkung sicherstellen

Der VDV hatte im Rahmen der Projektanmeldung zahlreiche kleinere strecken- und knotenbezogene Vorhaben mit vergleichsweise geringen Projektvolumina, demgegenüber aber deutlich spürbaren Verbesserungen (Kapazität, Fahrzeiten, Betriebsstabilität etc.) eingebracht. Diese Verbesserungen sind vielfach auch im Zusammenhang mit planerischen Überlegungen für einen Deutschlandtakt zu sehen. Im Entwurf des BVWP 2030 sind hierfür 750 Mio. Euro als pauschaler Finanzierungsansatz reserviert.

Der VDV unterstützt diesen Ansatz und plädiert dafür, diese sogenannten mikroskopischen Maßnahmen im Umsetzungsprozess auch tatsächlich angemessen zu berücksichtigen.