

Prognosen, BPÜ, BVWP, BVMP, Bedarf, Ersatz-, Aus- und Neubau – Ein Blick auf die Detailebene der Verkehrswegeplanung des Bundes

Welche Auswirkungen hat die aktuelle Verkehrsprognose des Bundesverkehrsministeriums auf die Wasserstraße? Der Masterplan Binnenschifffahrt gab 2019 das Ziel für die Binnenschifffahrt aus, 12 Prozent Anteil am Modal Split zu erreichen. Seitdem haben sich Güterstrukturen verändert. Die Verlässlichkeit der Verkehrsträger angesichts des enormen Bedarfs nachholender Sanierung ebenso wie neuer Anforderungen an Klimaresilienz wird diskutiert. Und Forderungen nach zusätzlichen Investitionen in die öffentliche Verkehrsinfrastruktur werden erhoben. Dies sind nur einige Einflussfaktoren für eine nicht immer übersichtliche Gemengelage zur Planung, Finanzierung und Realisierung der Verkehrswege des Bundes. Diese Ausarbeitung soll dabei unterstützen, Folgewirkungen einzelner Instrumente der Bundesverkehrswegeplanung, insbesondere: Prognosen, Kostenbetrachtungen und Prioritätensetzungen, auf die Infrastrukturfinanzierung im Bereich der Bundeswasserstraßen einschätzen zu können.

Bedarfsplanüberprüfung (BPÜ)

Worum geht es?

Der Bund ist auf Grundlage der Ausbaugesetze für die Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserstraße verpflichtet, in regelmäßigen Abständen (derzeit: fünf Jahre) zu prüfen, ob die im Bundesverkehrswegeplan aufgestellten Bedarfspläne auf der Grundlage geänderter wirtschaftlicher oder verkehrlicher Indikatoren angepasst werden müssen. Dies geschieht in Form der Bedarfsplanüberprüfung (BPÜ) durch das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) als zuständiges Fachressort. Im Ergebnis der BPÜ können die Kosten- und Wertsätze, die dem Bundesverkehrswegeplan 2030 (BVWP 2030) mit einem Preisstand von 2010 zugrunde gelegt wurden, an die heutigen Erkenntnisse angepasst werden. Dies folgt dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, dem der Bund nach § 7 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) verpflichtet ist: Der Bund hat dafür Sorge zu tragen, dass seine Haushaltsmittel im Vergleich zu den ursprünglichen Planungen im Rahmen des BVWP 2030 weiterhin nach den BHO-Grundsätzen verausgabt werden. Dabei richtet sich das Fachressort nach fachlich-sachlichen Grundsätzen aus, ohne die grundlegende Systematik der Verkehrswegeplanung zu verändern. Die BPÜ ist also ein Steuerungsinstrument der Bundesverwaltung zur Kontrolle von effizientem Ressourcenmanagement im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung als Teil der Exekutive.

Grundlage der BPÜ ist die Strategische Langfrist-Verkehrsprognose 2040. Die Prognose untersucht quantitative Veränderungen in den Bereichen Bevölkerung, Wirtschaft und Verkehr, Straßenverkehr, Eisenbahnverkehr und Binnenschifffahrt. So geht die Prognose neben vielen weiteren Ergebnissen unter anderem auch von einem geringeren Tonnage-Aufkommen für die Binnenwasserstraßen aus. Dieses Teilergebnis ist einer von vielen Faktoren, die in eine Gesamtbewertung einfließen. Ziel der Gesamtbewertung ist ein Soll-Ist-Vergleich, der eine

Standortbestimmung gegenüber der ursprünglichen Verkehrswegeplanung mit Verabschiedung der Ausbaugesetze für die Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserstraße ermöglicht.

Worum geht es nicht?

Die BPÜ ist kein Instrument verkehrspolitischer Schwerpunktsetzung. Sie folgt keinem Zielbild wie etwa den Modal Split Zielen für Wasserstraße und Schiene.

Die BPÜ ist kein politisches Instrument. Sie bietet keinen Spielraum für parteipolitisch oder ideologisch motivierte Schwerpunktsetzungen.

Die BPÜ prüft grundsätzlich nicht auf der Projektebene: Es findet keine anlasslose projektscharfe Nachberechnung aller in den Ausbaugesetzen der drei Verkehrsträger stehenden Vorhaben statt.

Die BPÜ ist kein Vorgriff auf die generelle Mittelverteilung zwischen den drei Verkehrsträgern Straße, Schiene und Wasserstraße im Bundeshaushalt 2026 und entfaltet in keiner Weise Bindewirkung auf die konkrete Mittelzuweisung für das Kapitel 1203 – Bundeswasserstraßen im Einzelplan des Bundesverkehrsministeriums.

Die BPÜ adressiert wie der BVWP keine Infrastrukturvorhaben außerhalb der Bundeszuständigkeit für den Verkehrsträger Wasserstraße. Auch andere Investitionsnotwendigkeiten wie etwa in den Bereichen Kraftstoffinfrastruktur, digitale Infrastruktur, Hafeninfrastruktur oder Schiffbau sind nicht Teil der Bundesverkehrswegeplanung und somit auch nicht Teil der Überprüfung.

Welche Implikationen ergeben sich für das System Wasserstraße?

Die BPÜ als Überprüfung des bestehenden Bundesverkehrswegeplans hat marginale Auswirkungen auf das System Wasserstraße. Die Verkehrsprognose 2040 unterstellt ein geringeres Mengenwachstum, gemessen in Tonnen, als noch die Verkehrsprognose 2030 und bewegt sich damit tendenziell in eine ähnliche Richtung wie bereits die Gleitende Langfrist-Verkehrsprognose 2051 aus dem Jahr 2023. Somit könnte abgeleitet werden, dass auch die Prognosen-Grundlage des neuen BVMP 2040 ähnlich ausfallen könnte.

In der Synthese stellt sich folgende Frage: **Welche Auswirkungen hat eine Verkehrsprognose mit sinkenden Tonnage-Mengen auf der Wasserstraße auf die Verkehrswegeplanung?**

Der Bundesverkehrswegeplan 2030 und auch der kommende Verkehrswege- und Mobilitätsplan 2040 stellen auf fachlich-sachlicher Ebene die Bedarfe für Aus- und Neubauprojekte fest, diese Bedarfe werden dann später vom Deutschen Bundestag als Gesetzgeber in die Ausbaugesetze für die einzelnen Verkehrsträger überführt. Jedes neue Vorhaben muss also diesen Weg nehmen.

An Bundeswasserstraßen gibt es sowohl derzeit als auch absehbar nur eine geringe Anzahl an neuen Vorhaben. **Der Fokus für das System Wasserstraße liegt** im Bereich Infrastruktur **auf der Erhaltung der bestehenden Infrastruktur**. Der geringe Anteil an Aus- und Neubau bei der Wasserstraße wird im direkten Vergleich mit den beiden anderen Verkehrsträgern deutlich: Das Ausbaugesetz für die Wasserstraße enthält 24 Vorhaben, bei der Straße sind es rund 1.400 Projekte, bei der Schiene 84 inklusive der laufenden und fest disponierten Vorhaben. Auch die Verkehrswegeplanung generell folgt dem Prinzip Erhalt vor Aus- und Neubau.

Der **Erhalt wird** jedoch – anders als Aus- und Neubau – **nicht** in Verkehrswegeplänen **bedarfsfestgestellt** und entsprechend auch nicht in Ausbaugesetze überführt.

Diese Unterscheidung ist elementar für das Verständnis der Implikationen von Verkehrsprognosen, Bedarfsplänen und deren Überprüfung sowie von Ausbaugesetzen.

Der Erhalt bestehender Infrastruktur ist gesetzlicher Auftrag des Bundes im Rahmen von § 1 Bundeswasserstraßengesetz. Ein Sachzusammenhang der Verkehrsprognose zur Höhe der Erhaltungsmittel des Bundes besteht nicht.

Konkrete Implikationen kann das Ergebnis der BPÜ ausschließlich für solche Vorhaben haben, die zum Überprüfungszeitpunkt als „noch nicht begonnen“ gelten. Noch nicht begonnene Vorhaben erhalten ihre Haushaltsreife erst nach einem Nachweis ihrer Wirtschaftlichkeit – das Nutzen-Kosten-Verhältnis muss positiv sein. Es ist im Einzelfall denkbar, dass ein Vorhaben, dem 2016 bei Verkündung des Bundesverkehrswegeplans und Verabschiedung des Ausbaugesetzes ein positives Nutzen-Kosten-Verhältnis attestiert wurde, und das bisher nicht begonnen wurde, auf Grundlage der heutigen Kostenannahmen und Prognosen zur Verkehrsentwicklung ein geringeres Nutzen-Kosten-Verhältnis und ggf. sogar ein negatives aufweist.

Das Bundeswasserstraßenausbaugesetz (WaStrAbG) listet 35 Vorhaben auf. Diese Vorhaben sind unterteilt in folgende Gruppen.

1. Laufende und fest disponierte Vorhaben des Vordringlichen Bedarfs: Diese 11 Projekte wurden bereits vor dem BVWP 2030 begonnen und werden realisiert.
2. Neue Vorhaben des Vordringlichen Bedarfs: Diese 24 Vorhaben sind mit dem BVWP 2030 neu in die Ausbaugesetze aufgenommen worden. Die Kategorie Vordringlicher Bedarf ist die grundsätzliche Voraussetzung dafür, dass diese Projekte geplant und realisiert werden dürfen. Innerhalb der Kategorie gibt es das Prädikat der Engpassbeseitigung. Vorhaben mit der entsprechenden Kennzeichnung VB-E sollen mit besonderer Priorität realisiert werden. Die BPÜ wirkt sich nur auf diese Kategorie aus und auch nur auf solche Vorhaben, die als „nicht begonnen“ geführt werden.

Folgende Vorhaben im Bereich der Binnenwasserstraßen sind bisher „nicht begonnen“:

- Fahrrinnenvertiefung des Untermains bis Aschaffenburg
Kategorie: Vordringlicher Bedarf mit Engpassbeseitigung (VB-E)
Nutzen-Kosten-Verhältnis 2016: 27,6
- Ausbau des Datteln-Hamm-Kanals (Oststrecke)
Kategorie: Vordringlicher Bedarf
Nutzen-Kosten-Verhältnis 2016: 3,5
- Verlängerung der Neckarschleusen von Mannheim bis Plochingen (bereits vor BPÜ zurückgestellt)
Kategorie: Vordringlicher Bedarf
Nutzen-Kosten-Verhältnis 2016: 0,8

Die Analyse der aufgeführten drei noch nicht begonnenen Vorhaben im Bereich der Bundeswasserstraßen zeigt, dass eine konkrete Abwertung von Vorhaben vom vordringlichen in den Weiteren Bedarf (WB) oder in die Kategorie „ohne Bedarf“ nicht zu erwarten ist.

Wirkung der Verkehrsprognose auf die Infrastrukturfinanzierung

Wie bereits dargelegt besteht der Großteil der Infrastrukturaufgaben des Bundes im Binnenwasserstraßenbereich in der Erhaltung bestehender Infrastrukturen. Im Kernnetz der Bundeswasserstraßen hat der Bund als alleiniger Eigentümer die Instandhaltungspflicht. Verkehrsprognosen oder andere Veränderungen in Kostenstrukturen sprechen den Bund von seinen Pflichtaufgaben nicht frei. Daseinsvorsorge-Aufgaben des Bundes müssen generell im betriebswirtschaftlichen Sinne nicht wirtschaftlich sein, da sie breitere Zielen genügen müssen.

Angesichts der jüngsten politischen Entwicklungen, die ein Sondervermögen für Infrastrukturaufgaben von 400 Milliarden Euro für die kommenden zehn Jahre allein für den Bund (weitere 100 Mrd. Euro entfallen voraussichtlich auf Länder und Kommunen) als realistische Rechengröße für die investiven Bereiche des Bundeshaushalts zulassen, ist von einer neuen bundespolitischen Ausrichtung zur Infrastrukturfinanzierung auszugehen. Konkret: Die in den vergangenen Haushaltsjahren offenkundig gewordenen Verteilungskämpfe zwischen den Verkehrsträgern Straße, Schiene und Wasserstraße, und ebenso zwischen dem Verkehrsressort und anderen Investitionsschwerpunkten des Bundes werden durch die geplante Auflage von Sondervermögen kurz- bis mittelfristig möglicherweise weniger stark ausfallen. Die derzeit diskutierten Sondervermögen müssen rechtsicher aufgesetzt werden und sind trotz ihrer bisher nicht dagewesenen Volumina keineswegs so hoch angesetzt, dass der Bund alle grundsätzlich nachvollziehbaren Infrastrukturbedarfe bedienen kann. Zudem ist eine Parallelität der Realisierungskapazitäten bei Verwaltung, Genehmigungsbehörden, Planungsbüros und Bauindustrie zwingende Determinante für das Auskehren von Haushaltsmitteln.

Denkbar ist daher, dass eine Priorisierung der zusätzlich über Sondervermögen zur Verfügung zu stellender Haushaltsmittel auf Erhaltungs- und prioritäre Aus- und Neubaumaßnahmen stattfindet, so dass gänzlich neue Vorhaben unter finanziellen wie kapazitären Vorbehalten stehen könnten.

Wie geht es weiter? Der Bundesverkehrswege- und Mobilitätsplan 2040

Welche objektiven Bedarfe zum Aus- und Neubau von Bundesverkehrswegen können festgestellt werden? Diese Frage wird der BVMP 2040 beantworten. Er wird im Ergebnis zusätzlich zu den bereits begonnenen Vorhaben im Bereich der Wasserstraße diejenigen neuen Vorhaben enthalten, für die ein verkehrlicher Bedarf und gleichzeitig ein volkswirtschaftlicher Mehrwert gesehen wird.

Auf Grundlage des Koalitionsvertrags der 20. Wahlperiode des Deutschen Bundestages hat das Bundesverkehrsministerium im Mai 2023 einen breit angelegten Verständigungsprozess mit Verbänden aus Logistik, Mobilität, Wirtschaft, Umwelt, Gewerbe, Industrie und Wissenschaft durchgeführt. Gemeinsam haben die Beteiligten Konsensempfehlungen für die Grundkonzeption des kommenden BVMP 2040 erarbeitet.

Für den Verkehrsträger Wasserstraße hat der VBW seine fachliche Expertise in diesen Prozess eingebracht. Seine Handlungsempfehlungen sind in zentrale Maßnahmen eingeflossen.

Dazu gehören stärkere Berücksichtigung von intermodalen Redundanzen sowie der Resilienz. Zentral ist darüber hinaus, die stärkere Netzwerke von Vorhaben.

Und Grundansatz der Verkehrswegeplanung bleibt die klare Priorität von Erhalt vor Aus- und Neubau, die sogar noch verstärkt werden soll. Ebenso konnte der VBW erfolgreich dafür werben, dass im BVMP 2040 zunächst der reine Bedarf für Vorhaben analysiert wird, allerdings unter deutlich stärkerer Priorisierung der Vorhaben untereinander.

Die neue Bundesregierung wird auf Grundlage der Verbändeempfehlungen nun eine Grundkonzeption für den BVMP 2040 beschließen und dann das Verfahren zur Anmeldung von neuen Vorhaben starten.

Nachschlagverzeichnis

- [Bundesverkehrswegeplan 2030 – PRINS Wasserstraße](#)
- [Bedarfsplanüberprüfung](#)
- [Wasserstraßenausbaugesetz](#)
- [Wasserstraßengesetz](#)
- [Ergebnis Infrastrukturdialog](#)