

Mitteilung des Senats

Linien 1 und 8: Von der Verkehrswende zur Kostenwende – was läuft schief?

Kleine Anfrage der Fraktion der CDU vom 09. September 2025 und
Mitteilung des Senats vom 21.10.2025

Vorbemerkung der fragestellenden Fraktion:

Die Verlängerung der Linie 1 im Stadtteil Huchting sowie die Reaktivierung/Verlängerung der Linie 8 auf der BTE-Trasse sind zentrale Infrastrukturvorhaben zur Verbesserung des ÖPNV im Bremer Süden und in den angrenzenden niedersächsischen Gemeinden. Inzwischen ist bekannt, dass es bei dem ÖPNV-Ausbauprojekt zu erheblichen Kostensteigerungen kommt. Die Gesamtkosten sollen sich nach einem erneuten Aufschlag um 35 Mio. € nunmehr auf knapp 140 Mio. € belaufen. Ursprünglich war eine Inbetriebnahme der verlängerten Linie 1 im Jahr 2024 vorgesehen. Aktuell wird die Fertigstellung jedoch erst für das Jahr 2026 erwartet. Angesichts dieser Entwicklung stellt sich die grundsätzliche Frage, warum es bei großen Bau- und Infrastrukturprojekten in Bremen immer wieder zu derart massiven Preissteigerungen und Zeitverzögerungen kommt.

Der Senat beantwortet die Fragen wie folgt:

- 1. Wie stellen sich die Gesamtkosten der Linie 1 und 8 aktuell (Stichtag: 31.08.2025) jeweils dar? Welche Kostensteigerungen gab es jeweils seit Planungsbeginn und wann wurden Deputation und Beirat darüber jeweils informiert?**

Die kalkulierten Gesamtkosten für die Linie 1 belaufen sich gemäß Senatsvorlage vom 19.11.2024 auf eine Summe i. H. v. rd. 138,74 Mio. €. Dies beinhaltet Kostensteigerungen von zunächst +16,84 Mio.€ in 2021 und weitere 35,00 Mio.€ in 2024. Aufgrund noch anhängiger Vergabeverfahren können jedoch aktuell keine aufgeschlüsselten Kosten öffentlich benannt werden. Die Benennung konkreter Kostennoten / Auftragsvolumina unterliegen dem Betriebs- und Geschäftsgeheimnis, da sie eine geeignete Grundlage für private Vorhabenträger zu einer Marktanalyse wären. Marktteilnehmer könnten ihre Planungen entsprechend daran ausrichten, was zu Nachteilen städtischer Vorhabenträger führen könnte und ggf. zusätzliche Mehrkosten erzeugt.

Tabelle: Mittelbereitstellung nach Gremienbeschlüssen für Linie 1.

Depu 25.06.2020	Senat 16.06.2020	Hafa 3.07.2020	86,90 Mio. €
Depu 25.11.2021	Senat 23.11.2021	Hafa 3.12.2021	16,84 Mio. €
Depu 28.11.2024	Senat 19.11.2024	Hafa 6.12.2024	35,00 Mio. €

Gem. Senatsbeschluss vom 21.11.2023 beteiligt sich Bremen mit einem Zuschuss in Höhe von 560 TEUR an den Gesamtkosten der Linie 8 auf bremischem Gebiet. Die

Gesamtkosten in Höhe von 5.769 TEUR werden von der BTE Bremen Thedinghauser Eisenbahn getragen.

Soweit darüber hinaus festgestellt wird, dass das zur Verfügung stehende Budget nicht ausreichend sein wird, werden die erforderlichen Stellen eingebunden. Dazu gehören u. a. das Bundesministerium für Verkehr, die Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung sowie ergänzend auch die bremischen Gremien.

2. Welche Einzelursachen werden für die jeweiligen Preissteigerungen jeweils angegeben?

Die Kostensteigerungen sind maßgeblich auf die allgemeine Preissteigerung (bspw. Material, Lohn, Entsorgung, Transport, Energie) zurückzuführen. Die Preissteigerungen sind auch eine Folge der mehrjährigen Verhandlungen zum Grunderwerb und Verhandlungen vor Gericht aufgrund von Klagen. Die hierfür benötigten mehrjährigen Verfahren bis zum Bundesverwaltungsgericht haben maßgeblich zu einer inflationsabhängigen Steigerung der Baukosten beigetragen. Hinzu kommt, dass die derzeit vorhandene geringe Marktresonanz aufgrund einer hohen Nachfrage an Bauleistungen in allen Sektoren, korrespondierend mit Fachkräftemangel und damit korrespondierender höherer Submissionsergebnisse ein wesentlicher treibender Kostenfaktor ist. Die geringe Wettbewerbssituation vor Ort ist für die Preisentwicklung aktuell nicht förderlich. So ist festzustellen, dass an der Ausführung der Baumaßnahme beteiligte Firmen ihre marktbeherrschende Stellung auszunutzen wissen, was zu Verzögerungen und Kostensteigerungen führt.

Die Kostensteigerungen wurden in den beiden Deputations-Vorlagen 25.11.2021 und 28.11.2024 dargestellt.

Neben diesen lokalen und globalen Faktoren spielen auch Störungen bzw. Abweichungen vom ursprünglichen Projektplan/Bauablauf eine Rolle, hier seien beispielhaft genannt: Anpassungen des Verkehrskonzepts sowie Bauablaufkonzepts auf Wunsch des Beirates Huchting zur besseren Erreichbarkeit während der Bauphasen, archäologische Funde, hohe Grundwasserverhältnisse im Q1/2024, der hinzugekommene und vorher nicht eingeplante Neubau einer Fernwärmeleitung sowie Anpassung des Bauentwurfs aufgrund nicht kartierter Leitungen.

3. Welche Reserve-/Risikobudgets sind (a) aktuell eingeplant und (b) seit der letzten Kostenfortschreibung angepasst worden?

Das Einplanen bzw. Bilden von pauschalen Reserve- / Risikobudgets widerspricht der Position der Rechnungshöfe der Länder, nach der keine pauschalen Risikoaufschläge vorgenommen werden sollen. Es werden im Projektbudget nur begründete Risiken eingestellt und in der Betrachtung der Auskömmlichkeit berücksichtigt. Aufgrund der laufenden Verhandlungsverfahren können hier keine Werte genannt werden; konkrete Aufschläge für Preissteigerungen und Nachtragspotenziale waren jedoch in den jeweiligen vertraulichen Beratungsvorlagen für die Deputation und den Haushalts- und Finanzausschuss dargestellt.

Es erfolgt ein laufendes Kostenmonitoring sowie Reporting auf Basis von Monatsberichten und eigener Risikobetrachtungen, um Budgetüberschreitungen rechtzeitig zu identifizieren und zu kommunizieren.

4. Welche Finanzierungsstruktur war ursprünglich für die Linien 1 und 8 geplant und wie ist die Finanzierungsstruktur der Linien 1 und 8 jeweils jetzt aktuell (An-

teil GVFG-Bund/Land Bremen/Eigenmittel/weitere Programme)? Wurden aufgrund der Kostensteigerungen Anpassungen an Förderbescheiden oder Kofinanzierungen vorgenommen bzw. beantragt?

Das Projekt Linie 1 wird im Wesentlichen aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)-Bundesprogramm gefördert. Hierbei wird für die Förderung sowohl der Fördertatbestand Neubau/Ausbau als auch der seit 2020 im GVFG eingeflossene neue Fördertatbestand Reaktivierung herangezogen. Im Neubau/Ausbau beträgt die Förderung bis zu 75 % der zuwendungsfähigen Kosten, im Bereich der Reaktivierung der BTE-Trasse bis zu 90 % der zuwendungsfähigen Kosten. Weiterhin besteht ein zehnprozentiger stadtbremischer Eigenanteil des Vorhabenträgers an den zuwendungsfähigen Kosten. Die Differenz (bspw. durch nicht-zuwendungsfähige Kosten im Sinne des GVFG) wird anteilig aus Mitteln des Landes Bremen aus dem BremÖPNVG getragen. Die ÖPNVG Mittel werden dem Bremer Landeshaushalt vom Bund zur Verfügung gestellt und als Zuwendung Bremens weiter an das SV-Infra ausbezahlt, daher wird von „Landesmitteln“ gesprochen. Geringfügige Anteile werden auch über das Eisenbahnkreuzungsgesetz finanziert. Selbstverständlich wurden und werden alle zur Verfügung stehenden Fördermöglichkeiten berücksichtigt und ausgeschöpft.

Im Hinblick auf die Linie 8 setzt sich die Förderung aus dem GVFG (Fördertatbestand der Reaktivierung) sowie dem Eisenbahnkreuzungsgesetz zusammen. Hier beträgt der Förderanteil der zuwendungsfähigen Kosten im GVFG bis zu 90 %. Im Bereich des niedersächsischen Streckenanteils werden diese durch eine Förderquote von 5 % vom Land Niedersachsen sowie 5 % Eigenanteil des Vorhabenträgers (nds. Kommunen) an den zuwendungsfähigen Kosten ergänzt. Im Bremer Abschnitt (Bauabschnitt IV) ergibt sich ein 10% stadtbremischer Eigenanteil des Vorhabenträgers. Hinzu kam auf der BTE in Niedersachsen teilweise eine Förderung aus Schienengüterfernverkehrsnetzförderungs-gesetz (SGFFG).

Die Kosten im Bereich des Eisenbahnkreuzungsgesetzes werden entsprechend der rechtlichen Rahmenbedingungen verteilt. Etwaige nicht zuwendungsfähige Kosten im Sinne des GVFG verbleiben beim Vorhabenträger – diese werden in Bremen, Abschnitt IV, anteilig (s.o.) durch Bremen übernommen.

5. Welche Terminplanung gilt aktuell für die Linie 1 und Linie 8 jeweils? Welche Maßnahmen wurden nach der Kosten- und Terminfortschreibung zur Beschleunigung/Aufholung oder zumindest Stabilisierung ergriffen?

Nach aktuellem Kenntnisstand ist die Fertigstellung (Bauphase) der Linie 1 für Mitte 2026 avisiert. Eine Inbetriebnahme erfolgt nach einem erfolgreichen Probetrieb Anfang 2027. Aufgrund der Komplexität des Gesamtvorhabens wird der Terminplan fortlaufend aktualisiert. Aus der Betrachtung der einzelnen Fachgewerke, den Abhängigkeiten untereinander sowie äußeren Einflussfaktoren (s.o.) kann es jedoch erforderlich werden, den Terminplan entsprechend fortzuschreiben.

Beschleunigungsmaßnahmen im Bau in monetärer Form widersprechen einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln; weiterhin wird nicht davon ausgegangen, dass diese durch Fördermittelgeber getragen werden. Zudem ist beispielsweise ein Mehrschichtbetrieb von 6 bis 22 Uhr aufgrund nicht ausreichender Fachkräfte nicht realisierbar. Nächtliches Arbeiten ist durch die geltenden Lärmschutzvorschriften nur eingeschränkt genehmigungsfähig. Daher beschränken sich Beschleunigungsmaßnahmen im Wesentlichen darauf, unter den gegebenen Abhängigkeiten in der Bauausführung zu prüfen, inwieweit das kostenneutrale Steuern der Bauleistungen möglich ist.

Die Bauleistungen sowie die Rechte und Pflichten der direkten Auftragnehmer werden weiterhin eng überwacht. Zudem erfolgt eine frühzeitige Einbindung und enge Abstimmung mit Dritten bzw. den Auftragnehmern von Dritten.

Für die Linie 8 ist derzeit eine Fertigstellung im Jahr 2027 vorgesehen. Wie bei dem Bau der Linie 1 kann es aus der Betrachtung der einzelnen Fachgewerke, den Abhängigkeiten untereinander sowie äußeren Einflussfaktoren (s.o. Wetter, hoch anstehendes Grundwasser, Frost, ...) jedoch erforderlich werden, den Terminplan entsprechend fortzuschreiben.

6. Welche Vergabeverfahren und Hauptaufträge wurden seit Planungsbeginn für die Linie 1 erteilt? Wie hoch ist der bisherige Nachtragsstand (Anzahl/Betrag), differenziert nach Ursache (z. B. Baugrund, Leitungsumlegung, Planänderungen, Dritte)?

Für die Vergabe der Ausführung von Bauleistungen wurde vorab geprüft, inwieweit sich die Fachdisziplinen zu sinnvollen Vergabepaketen zusammenfügen lassen. Hierbei wurden sämtliche erforderlichen Leistungen für die Straßenbahnverlängerung (z. B. Gleisbau, Straßenbau, Kanal) entsprechend ausgeschrieben und beauftragt.

Beispielhaft seien genannt:

- Straßenbau, Gleisbau, Kanalbau, Ingenieurbauwerke
- Gleichrichterwerke
- Mastlieferungen
- Fahrleitungsbau
- Ausgleichs-/Ersatzmaßnahmen
- Leit- und Sicherungstechnik für die BTE-Trasse

Aufgrund von laufenden Vergabeverfahren und Nachtragsverhandlungen können keine konkreten Zahlen öffentlich gemacht werden. Bisher wurden im Projekt 56 Nachträge verhandelt, die sich sowohl auf technisch erforderliche als auch bauablaufbedingte Sachverhalte beziehen.

Hinsichtlich der Nachtragsleistungen ist ein Ergänzungsantrag derzeit in Erarbeitung und wird mit den jeweiligen Zuwendungsgebern, insbesondere mit dem Bund, abgestimmt. In diesem Antrag werden alle kostenrelevanten Sachverhalte entsprechend berücksichtigt.

7. Zur Linie 8: Welche Ausschreibungen und Auftragsvergaben wurden seit dem Baustart konkretisiert (inkl. Bauüberwachung/Projektsteuerung)? Welche Nachträge mit welcher Begründung sind bisher angefallen?

Wesentliche Ausschreibungen seitdem waren

- Gleis-, Straßen-, Kabeltiefbau
- Leit- und Sicherungstechnik
- Bahnübergangssicherungstechnik
- Fachbauüberwachung Leit- und Sicherungstechnik
- Brückenbauwerke über die B6 sowie an der Hespernstraße (Braunwasser von Blocken) (Niedersachsen)
- Gründungsarbeiten Fahrleitungsmaste

Aufgrund von laufenden Vergabeverfahren und Nachtragsverhandlungen können keine konkreten Zahlen öffentlich gemacht werden.

Auch hier ist ein Ergänzungsantrag derzeit in Erarbeitung und wird mit den Zuwendungsgebern insbesondere dem Land Niedersachsen und dem Bundesministerium für Verkehr abgestimmt. In diesem Antrag werden alle kostenrelevanten Sachverhalte berücksichtigt. Bremen ist an der Finanzierung bis zur Landesgrenze beteiligt (Förderquote gemäß Antwort zu Frage 4).

Die Linie 8 betrifft zum Großteil niedersächsisches Gebiet.

8. Welche Planänderungen betrafen die Linie 1 bislang? Bitte mit Datum, Anlass, Kostenwirkung angeben.

Im Jahr 2012 wurde entschieden, das laufenden Planfeststellungsverfahren aufzuheben und im Jahr 2014 ein neues Planfeststellungsverfahren einzuleiten. Wesentliche Planänderung der Linie 1 war die Änderung des Entwurfs von einer Straßenbahn in Seitenlage in der Heinrich-Plett-Allee hin zu einer Straßenbahn in Mittellage. Weiterhin wurde die Linienführung im Bereich Roland-Center auf Wunsch des Beirats vom Dorfplatz auf die Werner-Lampe-Straße verlegt. Hinzu kamen kleinteilige Anpassungen als Ergebnis eines umfassenden Bürgerdialogs in mehreren Sitzungen.

Eine Bewertung, welche kostentechnische Auswirkung dies hatte, ist nach über 10 Jahren nicht zuverlässig möglich. Da es sich jedoch im Wesentlichen um Neuplanungen im Rahmen der Straßenbahn in Mittellage gehandelt hat, wurden nochmalig anteilige zusätzliche Planungsmittel benötigt.

9. Welche Maßnahmen wurden und werden für die örtlichen Einzelhändler und Gewerbetreibenden umgesetzt?

Alle gesetzlichen und im Rahmen der Planfeststellung erteilten Auflagen wurden und werden im Rahmen der Baumaßnahme entsprechend berücksichtigt und verpflichtend umgesetzt. Die Bau- und Verkehrsplanung wird eng mit der Baustellenkoordination und der BSAG abgestimmt, um bestmögliche Erreichbarkeiten (MIV und ÖPNV) sicherzustellen. Beispielhaft wurde im Zuge der Umsetzung der Linie 1 während der Bauausführung darauf geachtet, dass Zuwegungen zu Grundstücken regelmäßig aufrechterhalten werden – mindestens fußläufig. Weiterhin erfolgte eine frühestmögliche bzw. andauernde Information/Kommunikation an die Betroffenen. Grundsätzlich werden jedoch nur Maßnahmen umgesetzt, die unter den Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit angemessen sind.

10. Welche Planänderungen betrafen die Linie 8 bislang? Bitte mit Datum, Anlass, Kostenwirkung angeben.

Die Planung der Maßnahme wurde entsprechend den Leistungsphasen der HOAI durchgeführt (Entwurfs-, Genehmigungs-, Ausführungsplanung). Wesentliche Planänderung war das Verschieben der Wendeschleife im Bereich Weyhe-Leeste aufgrund des nicht durchsetzbaren Grunderwerbs in der ursprünglichen Planung. Hierzu ist ein förmliches Planfeststellungsänderungsverfahren durchgeführt worden. Hierdurch hat sich die Strecke geringfügig verlängert, entsprechend kommt es zu Mehraufwand von streckenabhängigen Leistungen (z. B. Maste, Fahrtdraht, Gleis). Diese Änderung war mit Ausschreibung der Baugewerke zum Baubeginn bekannt und demnach Grundlage der Ausschreibungen für den Baubeginn. Bremen ist an der Finanzierung bis zur Landesgrenze beteiligt (Förderquote gemäß Antwort zu Frage 4). Insofern ist die Planänderung in Weyhe (Niedersachsen) für Bremen nicht relevant.

Bei Planänderungen betrifft dies Niedersachsen.

11. Mit welchen Betriebskosten (pro km) wird aktuell für die Linie 1 und Linie 8 gerechnet? Wie wirken Inflation, Energiepreise und Fahrzeugumlauf auf die Prognose?

Ein abschließender Wert der Betriebskosten kann derzeit aufgrund noch erforderlicher Vergabeverfahren nicht verlässlich benannt werden. Weiterhin stehen diese unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch die Bundesnetzagentur (BNetzA).

Etwaige Preissteigerungen von Kostenbestandteilen in den Betriebskosten, bspw. Energie oder Lohnkosten wirken sich auf die Betriebskosten aus. Dieses ergibt sich auch aus der Vorgabe der BNetzA, dass Entgelte für die Nutzung der Infrastruktur auskömmlich kalkuliert sein müssen. Ob und inwieweit Preissteigerungen eintreten werden, kann an dieser Stelle nicht vorhergesagt werden, von einer grundsätzlichen Preissteigerung im Laufe der Jahrzehnte (z.B. Laufzeit ÖDLA bis 2041) ist jedoch selbstverständlich auszugehen.

12. Wie konkretisiert sich die Betriebskostenaufteilung für die Linie 8 zwischen Bremen und Niedersachsen nach derzeitigem Stand?

Die ab Betriebsaufnahme der Linie 8 anfallenden Betriebskosten auf Bremer Gebiet werden durch Bremen getragen, auf niedersächsischem Gebiet werden diese durch die niedersächsischen Projektpartner getragen.

13. Welche Untersuchungen wurden bei der Planung der Maßnahmen vorgenommen und zu welchen Ergebnissen ist man gekommen und welche Kosten sind dadurch entstanden?

Notwendige Untersuchungen wurden und werden wie üblich während der Erstellung des Bauentwurfs, der Genehmigungs- sowie Ausführungsplanung und baubegleitend durchgeführt. Beispielhaft seien genannt Baugrunduntersuchungen, Grundwasseruntersuchungen, Vermessungsleistungen, ökologische Kartierungen, Artenschutzgutachten, Schadstoffbelastungen, Lärmmessungen, Erschütterungsmessungen, Beweissicherungen, Qualitätsprüfungen sowie Werksabnahmen. Da zurzeit die Maßnahme noch läuft und entsprechende Untersuchungen und Leistungen abgearbeitet werden können keine endgültigen Kosten genannt werden.

14. Welche Einflussmöglichkeiten seitens des Senats und der Verwaltung bestehen, um bei Baumaßnahmen Versorgungsanbieter, z.B. Wesernetz, SWB, zu koordinieren und zu verpflichten zu bestimmten Terminen ihre Maßnahmen abzuschließen? Wenn solche Möglichkeiten nicht bestehen, was fehlt hierfür? Wenn solche Möglichkeiten bestehen, wann wurden sie bei diesem Projekt eingesetzt?

Die zwischen der Freien Hansestadt Bremen und den Netzbetreibern abgeschlossenen jeweiligen Konzessionsverträge regeln die Rechte und Pflichten der jeweiligen Vertragspartner. Entsprechend finden fortlaufende intensive Abstimmungen zwischen der Projektsteuerung, der Bauoberleitung und den Leitungsträgern statt und streben stets einen bestmöglichen Bauablauf aller Beteiligten an.

15. Welche Kennzahlen und Controlling-Instrumente nutzt die Projektsteuerung?

Chronologisch betrachtet gibt es die nachfolgenden Zwischenstände in der Kostenbetrachtung, die regelmäßig abgeglichen werden:

- Kostenrahmen nach DIN 276 – Vorplanung
- Kostenberechnung nach DIN 276 – Entwurfsplanung
- Kostenanschlag nach DIN 276 – Leistungsverzeichnisse
- Submissionsergebnis – Ausschreibung (ergänzt um ggf. vorhandene Nachtragssachverhalte).

In der jetzigen baulichen Ausführungsphase sind insbesondere der Abgleich zwischen Kostenberechnung/Budget sowie Kostenanschlag und weiterführend zwischen Kostenanschlag und Submissionsergebnissen relevant.

Für das Budgetcontrolling wird von der Projektsteuerung auf Basis von Monatsberichten der Bauoberleitungen / Fachbauüberwachungen ein regelmäßiger Abgleich zwischen Mittelabrufen, Budget, dem Auftrag sowie der Abrechnung erstellt. Soweit Abweichungen erkannt werden, so werden diese kommuniziert und entsprechende Abhilfemaßnahmen eingeleitet.

16. Welche Gegensteuerungsmaßnahmen wurden im Zuge der bereits bestehenden Kostensteigerungen eingesetzt und welche sind für den Fall weiterer Kostensteigerungen vorgesehen bzw. als Prophylaxe?

Grundsätzlich ergibt die Vorgabe der sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung von Haushaltsmitteln, dass keine Maßnahmen umgesetzt werden, die über den anerkannten Stand der Technik bzw. durch gesetzliche oder andere Richtlinien und Regelwerke vorgegebene Maßnahmen hinausgehen. Hier sei auch verwiesen auf den Deputationsbeschluss „Standards im Straßen- und Wegebau in Bremen“ (19/225 (S)) vom 08.06.2017. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass es keine weiteren Einsparungsmöglichkeiten zu Lasten des auf diese Weise definierten Bausolls geben kann.

Alle seitens der Vertragspartner gestellten Ansprüche – seien sie hauptvertraglicher Natur oder durch vermeintliche Änderungen am Bauvertrag begründet – werden auf Rechtmäßigkeit sowie Angemessenheit geprüft. Hierzu werden bei Bedarf auch entsprechende Sachverständige hinzugezogen.

Beschlussempfehlung:

Die Stadtbürgerschaft nimmt Kenntnis.