

Tagung der VDV-Akademie

Neues Modell für regionale Schieneninfrastruktur?

Initiative Regionalisierung der Infrastrukturverantwortung

Von Stephan Anemüller

> Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) fordert die schrittweise Regionalisierung der Entscheidungs- und Finanzierungsverantwortung für die regionale Eisenbahninfrastruktur. Ziel ist es, den Ländern diese Verantwortung für die Netzbestandteile abseits der überregionalen Infrastruktur zu übertragen. Durch die Schaffung einer eigentümerunabhängigen Finanzierungsgrundlage und klare Entscheidungskompetenzen sollen sie die Sicherung und Entwicklung der regionalen Eisenbahninfrastruktur gewährleisten können. Zudem erwartet der VDV hierdurch einen effizienteren Einsatz öffentlicher Mittel. Ein Bericht von einer Tagung der VDV-Akademie vom 24.-25. Januar 2005.

■ Grundübel Bahnreform

Im Eisenbahnmarkt sind massive Probleme im Zustand regionaler Infrastruktur zu verzeichnen, die den Verkehrsträger Schiene bei der Erbringung von Transportaufgaben in den Hintergrund drängen. Zum einen stehen nicht genügend öffentliche Mittel bereit, um Unterhalt, Erneuerung und Weiterentwicklung des Bestandsnetzes zu ermöglichen. Zum anderen können Strecken mit geringer Auslastung nicht allein durch Eigenmittel betrieben werden. Seit der Bahnreform 1994 wurden per saldo bereits über 4.400 Kilometer regionaler Strecken stillgelegt. Über 1.700 Kilometer befinden sich derzeit im Stilllegungsverfahren nach § 11 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG).

Das Grundübel liegt in der Bahnreform begründet. Seinerzeit dachte man, allein die Liberalisierung der Eisenbahnmärkte brächte ausreichend Mehrverkehre auf die Schiene. Das Vollkostenprinzip der Trassenpreise schwächte aber die Schiene im Verhältnis zur Straße. Inzwischen treten die Probleme so deutlich zu Tage, dass immer lauter über neue Strukturen nachgedacht wird. Mit einer Regionalisierung der Infrastrukturverantwortung könnte das regionale Netz gesichert und bedarfsgerecht weiterentwickelt werden.

■ Henke (VDV): Zustand Besorgnis erregend

Auf einer Tagung der VDV-Akademie Ende Januar beschrieb Martin Henke, Geschäftsführer Eisenbahnverkehr des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), den Zustand des regionalen Schienenwegenetzes als sehr besorgniserregend. Der Bund reduziere sein Engagement für das Netz. In den letzten Jahren sei der Unterhaltungsrückstand zwar reduziert worden; dennoch stehe die DB Netz AG unter



Foto: Engel

Druck, Verluste zu vermeiden. Dieser Druck wirke sich vor allem auf die Randbereiche des Netzes aus. Nachdem reine Güterstrecken weitgehend stillgelegt seien, würden nun auch Strecken mit Taktverkehren des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) hinterfragt. Durch Rückbau von Überhol- und Kreuzungsgleisen sowie weiterer Anlagen werde die Kapazität des Netzes mehr und mehr eingeschränkt. Fehlende Flexibilität und Leistungsreserven erschwerten Neu-, Spot- und



Foto: Arenmüller

Keine Chance für die Güterbahn: Die Börsenbahn reißt alles weg, was gerade nicht gebraucht wird. Im Bahnhof Iserlohn gibt es nur noch zwei Stumpfgleise aus Richtung Dortmund und Hagen, ohne Weichenverbindung.

Sonderverkehre. Das Bundesschienenwegenetz werde in gewisser Weise starr und könne der wirtschaftlichen und strukturellen Entwicklung nicht ausreichend dienen.

■ Auch NE-Bahnen gefährdet

Ähnlich stehe es um die Infrastrukturen der nichtbundes-eigenen Eisenbahnen (NE). Auch hier stünden allenfalls unzureichende staatliche Mittel zur Verfügung. Die NE befänden sich im Renditedruck ihrer privaten Eigentümer bzw. im Zwang zur Eigenwirtschaftlichkeit kommunaler oder landeseigener Eigentümer. Henke prognostiziert, dass die NE-Infrastruktur in den nächsten Jahren stark reduziert werde, wenn nicht Entscheidendes geschehe. Die rein kaufmännische Vorhaltung der Infrastruktur sei kaum zu realisieren. Deshalb, so Henke, bedürfe es einer Neuordnung der Verantwortlichkeiten, um den Bestand langfristig zu sichern und die Belastung der öffentlichen Haushalte möglichst gering zu halten. Hierbei solle die Verantwortung für die regionale Schieneninfrastruktur – bundeseigenes Netz und NE-Infrastrukturen – in die Verantwortlichkeit der Länder überführt werden. Die



Foto: Engel

Mit alten Triebwagen betrieb die Württembergische Eisenbahngesellschaft von Vaihingen nach Enzweihingen Güterverkehr und Schülerverkehr – bis die DB durch Strukturveränderungen das Schicksal der Bahn besiegelte. Gibt es eine öffentliche Verantwortung für die Güterbahn?

Länder müssten festlegen, für welche Bestandteile des Netzes sie mittel- bis langfristig eintreten wollen. Der Betrieb der Infrastruktur solle unternehmerische Aufgabe bleiben. Mittels Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen zwischen Ländern und Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) könne eine angemessene Leistungsfähigkeit der Infrastruktur sichergestellt werden. Vernachlässigungen in der Unterhaltung sollten zu Sanktionen führen und die Möglichkeit begründen, Leistungen anderweitig im Wettbewerb zu vergeben.

Vorbild für ein solches Modell sei die Regionalisierung des SPNV. Allerdings müsse durch eine strenge Zweckbindung ausgeschlossen werden, dass bereitgestellte finanzielle Mittel anderweitig verwendet würden. Henke geht davon aus, dass der derzeitige Finanzrahmen des Bundes in Höhe von 2,5 Milliarden Euro jährlich ausreichen müsste, die regionale Infrastruktur zu sichern. Ähnlich wie im SPNV müssten diese Mittel den Ländern nach einem festzulegenden Schlüssel durch den Bund zugewiesen werden.

Durch die Bündelung der Entscheidungs- und Finanzierungsverantwortung bei den Ländern und deren größere Nähe zu den Märkten sei eine größere Effizienz zu erwarten. Unterstützt werden könne dies durch die mögliche Leistungsvergabe im Wettbewerb. Die Kosteneffizienz werde insgesamt steigen – schlicht und einfach verbessere sich die Perspektive bei gleich bleibendem Finanzrahmen. Erstmals werde hierdurch auch die Verantwortung für die NE-Infrastruktur institutionalisiert. Während der Bund seiner Verantwortung nicht ausreichend nachkomme, stünden die Länder bisher nur als Eigentümer in einer solchen Verantwortung, wenngleich sie bereits jetzt Verpflichtungen in Verträgen mit der DB Netz AG übernehmen.

■ Friedrich (CDU): Netz nicht nur betriebswirtschaftlich betrachten

Hans-Peter Friedrich, Mitglied der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und der Föderalismuskommission, unterstreicht, dass allein die betriebswirtschaftliche Betrachtung nicht sinnvoll sei. Wenn eine Gleichbehandlung von Schiene und Straße erreicht werden solle, bedürfe es ähnlich des Straßenwesens einer Klassifikation von Bundes- und Ländernetzen. Hierin müssten auch Regelungen zur Auf- und Abstufung von Strecken, deren

Funktion sich geändert hat, enthalten sein. Der Grundfehler der Bahnreform sei gewesen, dass die ordnungspolitische Zuständigkeit an das Eigentum gekoppelt wurde. Anknüpfungspunkt müsse jedoch die Bedeutung der jeweiligen Strecke sein. Am Beispiel der in seinem Wahlkreis liegenden fränkischen Höllentalbahn sehe er, dass es eines Infrastrukturauftrags der Politik bedürfe, der zwischen Bund und Ländern verfassungsrechtlich aufgeteilt werden könne. Entscheidend sei, dass die Finanzierung auch für die Länder gesichert werde.

Friedrich empfahl den Verkehrsexperten aller Ebenen, sich mit einem klaren Konzept zur Fortsetzung der Bahnreform auch im verfassungsmäßigen Kontext zu beteiligen. In der kürzlich beendeten Arbeit der Förderalismuskommission sei über die Thematik allenfalls am Rande gesprochen worden. In einer nachfolgenden Kommission werde aber die Notwendigkeit und Gelegenheit bestehen, das Thema zu behandeln. Die zwischenzeitlich fehlende Einigung zur Neuordnung der Beziehungen zwischen Bund und Ländern gewähre Aufschub, die Arbeit werde aber fortgesetzt.

■ Schmidt (B 90/Die Grünen): Regionalisierung nicht zu Ende gedacht

Auch Albert Schmidt, verkehrspolitischer Sprecher der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen, sieht als großes Versäumnis, dass der Grundgedanke der Regionalisierung im Rahmen der Bahnreform nicht zu Ende gedacht worden sei. Die Regionalisierung des SPNV habe sich als großer Erfolg erwiesen. Es bedürfe der konzeptionellen Übertragung auch auf die Infrastruktur. „Wir werden niemals die Sorgfalt, das Bemühen um die regionale Infrastruktur haben, solange die Zuständigkeiten in Berlin gebündelt bleiben“, so Schmidt. Der Sachverstand, die Kompetenz und das Geld müssten in die Nähe zum Geschäft verlagert werden. In diesem Sinne sei klar für eine Regionalisierung zu plädoyieren, wie sie der VDV vorgeschlagen habe.

Es könne sich jedoch nicht allein um eine Strukturdebatte handeln. Die Finanzierung müsse im selben Schritt geregelt werden. Allein die 20 Prozent der Mittel, die nach Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSchwAG) für die regionale Infrastruktur vorbehalten seien, könnten bei einer Schlüsselzuweisung an die Länder ausreichen. Die Regionalisierung berge ein ungeheuerliches Potenzial kosteneffizienterer Bewirtschaftung. Gerade wenn tendenziell immer weniger Geld für Schieneninfrastruktur zur Verfügung stehe, müsse dieses Potenzial genutzt werden. Dennoch dürfe das Gesamtvolumen nicht über Gebühr zusammenschmelzen, das Ende des Themas sei dann schnell erreicht. Der Eigentümer Bund müsse sich allerdings schnell entscheiden, was er wolle – sowohl für das Fern- als auch für das regionale Netz.

■ Hedderich (DB AG) verweist auf Regio-Netze

Alexander Hedderich, Leiter Konzernentwicklung der Deutschen Bahn AG, weist darauf hin, dass sich die DB AG bereits ortsnah aufstelle. In den vergangenen Jahren seien Barrieren schrittweise aufgebrochen worden, was bei einem großen Unternehmen nicht ganz einfach sei und Zeit brauche. Die Leitung der Regionalnetze der DB Netz AG habe in den ver-

gangenen Jahren mehr für die regionale Infrastruktur erreicht, als manchem bekannt sei. Das Eigentum der regionalen Netze der DB AG umfasse ein Anlagevermögen von 21 Milliarden Euro, die zu einem Drittel in der Eröffnungsbilanz der DB AG „mit auf den Weg gegeben“ worden seien. Zwei Drittel – 14 Milliarden Euro – seien angestiegenes Vermögen, jeweils zur Hälfte zinslose Darlehen und Eigenmittel. „Heute trägt die DB AG in der regionalen Infrastruktur die vollständige Finanzierungsverantwortung für jeden Euro Eigenmittel, zinslose Darlehen und Baukostenzuschüsse“, so Hedderich. Würden Leistungen entfallen und Strecken stillgelegt, wären nicht nur die Eigenmittel verloren, sondern es müssten auch öffentliche Mittel zurückgezahlt werden.

Hedderich sieht Überlegungen zur Regionalisierung skeptisch. Die Länder hätten bereits heute als Eigentümer die Verantwortung für regionale Netze. Meist kämen sie ihrer Aufgabe aber nicht nach. Woher das Vertrauen komme, dass auf einmal alles anders werde, will er wissen. Zudem solle der Anspruch an die Infrastrukturbetreiber geklärt werden. In welchem Auftrag seien die Unternehmen aktiv? Sollten Ersatzinvestitionen aus den Trasseneinnahmen erwirtschaftet werden müssen? Wie gestalte sich hierdurch die Wettbewerbsfähigkeit der Schiene zur Straße? Die Verantwortung der Politik, vor allem des Bundes, müsse geklärt werden. Es sei sachlich darüber zu diskutieren, wie aktuelle Fragen vorangebracht werden können.



Foto: Wappler

Das Erzgebirgsnetz gäbe es nicht, wenn nicht die Streckenausbauten zu fast 100 Prozent und die laufenden Infrastrukturkosten ebenfalls vollständig aus öffentlichen Mitteln bezahlt würden. Und damit soll Dividende für Hartmut Mehdorns Börsenpläne erwirtschaftet werden? Zug in Reifland-Wünschendorf am Tag der Wiedereröffnung der Strecke Chemnitz – Olbernhau am 29.1.2005.

■ Bender (HGK): Es fehlt ein Konzept

Rolf Bender, Vorstandsvorsitzender der Häfen und Güterverkehr Köln AG (HGK) und Vizepräsident des VDV, verdeutlicht, dass auch die nichtbundeseigenen Eisenbahnen (NE) klare wirtschaftliche Betrachtungen vornehmen und über Stilllegungen nachdenken. Es gebe Strecken, die ihre Kosten und sogar Gewinne erwirtschaften, und solche, die ihre Kosten nicht erwirtschaften können. Aus struktur- und verkehrspolitischen Gründen sei aber auch deren Aufrechterhaltung

geboten. Sie trügen zum Erfolg des Gesamtsystems Schiene bei und verhinderten, dass alle Verkehre auf die Straße verlagert werden.

Die HGK habe zum Glück einen kommunalen Eigentümer, der seiner kommunalpolitischen Aufgabe gerecht werde und zum Defizitausgleich bereit sei. Unternehmerisch betrachtet könne das System mit der alleinigen betriebswirtschaftlichen Verantwortung jedoch nicht aufrechterhalten werden. Das Gemeinwesen müsse entscheiden, welche Rolle der Schieneninfrastruktur zugemessen werde. Es bedürfe eines Konzepts, wie die bedarfsgerechte Infrastruktur definiert werden könne und nicht nur dem Zufallsprinzip der Existenz oder Nichtexistenz einer NE überlassen bleibe. Hiernach dürften Stilllegungen auch nicht mehr dem Zufallsprinzip unterliegen. Die Verantwortung müsse vor Ort, in den Regionen und Ländern, verankert werden, wo auch der Nutzen stattfände. Auch die Finanzierung müsse „von oben koordinierend“ nach benötigter Infrastruktur geregelt und gesichert werden. Bender betont, es gehe im Idealmodell nicht um die Anstangung des Eigentums. Auch sollen weiterhin Trassenpreise der Infrastrukturfinanzierung dienen. Allerdings müsse eine Abkehr vom Vollkostenprinzip möglich sein, indem öffentliche Mittel über Quersubventionierungen für Infrastrukturen bereitstünden, die ihre Kosten nicht erwirtschaften könnten. Die öffentliche Hand könne hierdurch steuernd eingreifen und zum Nutzen des Gesamtsystems beitragen.

■ Länder zur Übernahme der Verantwortung bereit

Die Länder scheinen grundsätzlich bereit. Die Regionalisierung der Infrastruktur könne aber nur mit sicheren Mittelzuweisungen in angemessener Größenordnung und durch eine feste Zweckbindung vorgenommen werden. Es besteht die Sorge, dass Haushaltsrisiken des Bundes auf die Länder abgewälzt und die Mittel kontinuierlich verringert werden könnten. Auch trauen die Verkehrsressorts ihren eigenen Finanzverwaltungen nicht. Die Konkurrenz gegenüber anderen Landesaufgaben wie Schule, Polizei, Bildung könne die Verkehrspolitik nur schwer bestehen, meint etwa Eckhard Busch, Verkehrsabteilungsleiter in Nordrhein-Westfalen. Bei enger Zweckbindung und parallel ungekürzten Regionalisierungsmitteln des SPNV sowie Mitteln des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) könne man mit den 20 Prozent aus dem BSchwAG zurechtkommen. NRW engagiere sich heute bereits, meist als Eigentümer von NE. Die Regionalisierung werde in den Ländern zu einer ehrlichen Diskussion darüber führen, was man sich leisten wolle. Es könne auch daran gedacht werden, dass der Staat den Aus- und Neubau sowie die Ersatzinvestitionen finanziere und die EIU den laufenden Betrieb erwirtschaften müssen. Sein bayerischer Kollege Dieter Wellner verhält sich skeptischer. Sicher sei eine Regionalisierung sinnvoll, weil die Länder in den Regionen besser steuern könnten und wüssten, welche Raumentwicklungen infrastrukturell zu begleiten wären. Seine große Sorge gilt aber der Finanzierung. Sichere Finanzzuweisungen, die Planungssicherheit gäben, kann er sich noch nicht vorstellen. Zudem erfülle der Bund – neben zu geringen Investitionsmitteln – seine Infrastrukturverantwortung unzureichend bei der Optimierung des Netzaufwands und bei der Sicherstellung einer funktionierenden



Die Regiobahn gilt als gelungenes Beispiel regionaler Verantwortung. Die Strecke der S 28 zwischen Kaarst, Düsseldorf und Mettmann befindet sich im kommunalen Eigentum. Der Betrieb konnte aufrechterhalten werden, wesentliche Fahrgaststeigerungen wurden möglich.

Schieneinfrastruktur. Der Bund dürfe „kein Netz nach Zufall“ zulassen – etwa Stilllegungen akzeptieren, weil teure Brückenbauwerke erneuert werden müssen. Im Zusammenhang mit einer Regionalisierung seien noch zahlreiche Fragen zu klären, etwa die der Abgrenzung von Regional- und Fernnetzen, die Feststellung des langfristigen Erhaltungsaufwands und Verbesserungsbedarfs sowie die der technischen und betrieblichen Strukturorganisation. Vorteile lägen allerdings in regionalen Gestaltungsmöglichkeiten und einer schnelleren Optimierung analog den Standards der NE.

■ Kohl (BMVBW): Erfolgsmodell Regionalisierung

Und wie sieht es der Bund? Thomas Kohl, Abteilungsleiter im Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW), weist ausdrücklich auf die Erfolge der Regionalisierung des SPNV hin. Hieraus könne bereits eine grundsätzliche Zustimmung zum Vorhaben einer Regionalisierung der Infrastruktur erkannt werden.

Zunächst einmal könne durch die Investitionsplanung Schiene für den Zeitraum 2004 bis 2008 „der Bedarf für Erhaltung und Modernisierung des Bestandsnetzes vollständig gesichert und Substanzverzehr vermieden werden“, so Kohl. Die Sicherung der Eisenbahninfrastruktur rücke dennoch zunehmend in den Mittelpunkt. Mit dem Dritten Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften würden wesentliche Erleichterungen für die Übernahme von Infrastruktur der Eisenbahnen des Bundes durch Dritte ermöglicht. Zudem werde auf Einberufung des Eisenbahn-Bundesamts ein Netzbeirat Empfehlungen zur Entwicklung, zum Ausbau und zum Erhalt der Schienenwege machen. Auch werde eine neue Bund/Länder-Arbeitsgruppe unter Beteiligung des VDV zahlreiche konkrete Fragen erörtern. Kurzfristig würden die rechtlichen Änderungen helfen, so Kohl. Ob darüber hinaus weitere strukturelle Änderungen vorzunehmen seien, solle eingehend geprüft werden. In jedem Fall müsse der Bund aber seiner Gewährleistungspflicht nach Artikel 87e Absatz 4 des Grundgesetzes nachkommen. Als Eigentümer eben, aber nicht aufgrund der Funktion dieser Strecken ...