



Die nichtbundeseigenen Eisenbahnen brauchen eine solide Grundfinanzierung ihrer Schienennetze

Die zentralen Aussagen im Überblick

- Mit der deutschen Bahnreform und den Änderungen des europäischen Rechtsrahmens für die Eisenbahnen sind die öffentlichen Infrastrukturen der bundeseigenen und der nichtbundeseigenen Eisenbahnen gleichgestellt.
- Neben den Trassenentgelten erhalten die Bundeseisenbahnen Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt. Sie belaufen sich derzeit auf etwa 3,5 Milliarden Euro pro Jahr, davon allein 2,5 Milliarden Euro zur Erhaltung des Bestandsnetzes.
- Die nichtbundeseigenen Eisenbahnen finanzieren ihre Infrastrukturen selbst. Sie können dabei nur auf die Trassenentgelte der Nutzer zurückgreifen, die insbesondere im Güterverkehr aber nur geringe Beiträge zur Kostendeckung liefern. Die freiwilligen Investitionszuschüsse der Länder sind in den vergangenen Jahren fast überall massiv gekürzt, in einzelnen Fällen sogar vollständig gestrichen worden. Die Existenz der Infrastrukturen der nichtbundeseigenen Eisenbahnen ist deshalb in vielen Regionen ernsthaft gefährdet.
- Der immense volkswirtschaftliche Nutzen dieser Infrastrukturen ist unbestritten. Sie sind aus wirtschafts-, struktur-, umwelt- und regionalpolitischen Gründen unverzichtbar.
- Der Bund hat in den zurückliegenden Jahren einen gemeinsamen Ordnungsrahmen für alle Bahnen geschaffen. Eine solide Finanzierungsgrundlage für die nichtbundeseigenen Eisenbahnen besteht jedoch nach wie vor nicht. Der Bund ist in der Pflicht, diese Lücke zu schließen und die Grundfinanzierung des Infrastrukturbestandes der nichtbundeseigenen Eisenbahnen sicherzustellen. Hierzu ist jährlich ein Betrag von 150 Millionen Euro erforderlich.
- Im Rahmen des laufenden Gesetzgebungsprozesses zur Eisenbahnneuordnung bestehen gute Chancen, die NE-Infrastrukturfinanzierung in einem Bundesgesetz zu regeln. Bleibt diese Chance ungenutzt, sind die Finanzierungslasten von den Ländern und den kommunalen Gebietskörperschaften zu tragen, wenn sie die vielfältigen Vorteile der Schiene für ihre Städte und Regionen auch für die Zukunft sichern wollen. Andernfalls sind Streckenstilllegungen der nichtbundeseigenen Eisenbahnen in erheblichem Ausmaß zu erwarten.

Die nichtbundeseigenen Eisenbahnen brauchen eine solide Grundfinanzierung ihrer Schienennetze

Die Eisenbahninfrastruktur der nichtbundeseigenen Eisenbahnen (NE) steht aktuell vor kaum lösbaren finanziellen Problemen.

Mit den Änderungen des nationalen und des europäischen Ordnungsrahmens wurden die NE in den vergangenen Jahren den Eisenbahnen des Bundes gleichgestellt. Dabei hat der Gesetzgeber zahlreiche aufwandsrelevante Änderungen des Ordnungsrahmens beschlossen und den NE zusätzliche öffentliche Pflichten auferlegt, ohne die damit verbundenen finanziellen Lasten auch nur ansatzweise abzudecken. In einzelnen Bereichen - dies gilt gleichermaßen für die mit der AEG-Novellierung im Jahr 2005 geöffneten Hafenbahnen - ist den bis dahin praktizierten Finanzierungsmechanismen für die regionale Infrastruktur die Grundlage entzogen worden, ohne dass der Gesetzgeber alternative Finanzierungsmöglichkeiten aufgezeigt hat. Gleichzeitig sind die verfügbaren Mittel aufgrund bundespolitischer (Regionalisierungsmittel, Gemeindeverkehrsfinanzierungs- bzw. Entflechtungsgesetz) und landespolitischer Entscheidungen (Kürzungen von originären Landesmitteln zur NE-Finanzierung) bereits seit mehreren Jahren rückläufig und auf längere Sicht weiter gefährdet.

Ohne eine sachgerechte Konsolidierung der Finanzierung sind massive Rückschnitte im Bestand der NE-Infrastrukturen bis hin zur vollständigen Aufgabe zu erwarten.

Wirtschaft und Gesellschaft brauchen qualitativ hochwertige NE-Infrastrukturen

Mit 4.140 km Betriebsstreckenlänge bewirtschaften die NE etwa 11 Prozent des Eisenbahnnetzes in Deutschland. Etwa 65 % der NE-Schienenwege werden ausschließlich vom Güterverkehr genutzt. Zur öffentlichen NE-Infrastruktur zählen darüber hinaus auch die Gleisanlagen der See- und Binnenhäfen mit einer Gleislänge von ca. 1.800 km. Die nichtöffentlichen Eisenbahninfrastrukturen der Werks- und Industriebahnen sind hierbei nicht berücksichtigt.

Die NE-Infrastrukturen sind aus vielerlei Gründen unverzichtbar. Sie spielen genauso wie die Infrastrukturen der Bundeseisenbahnen eine zentrale Rolle bei der Umsetzung wichtiger allgemeiner bundespolitischer Ziele. Sie sind aber auch für die Bundesländer und zahlreiche kommunale Gebietskörperschaften von hervorragender Bedeutung, wenn es um die Umsetzung landesplanerischer und regionalpolitischer Zielsetzungen geht.

- Sie sichern die räumliche Erschließung durch die Schiene in vielen Regionen Deutschlands.
- Sie garantieren den Verkehrsbetrieb auf der letzten Meile und damit eine hohe Auslastung des Hauptstreckennetzes.
- Sie stellen in vielen Regionen kurzfristig Alternativrouten zu den an Kapazitätsgrenzen stoßenden Bundesschienenwegen da.
- Sie gewährleisten die Mobilität auch und vor allem in Ballungsräumen und in dem auf die Zentren bezogenen Verkehr.

- Sie tragen mit einer großen Anzahl von Gleisanschließern flächendeckend zur Sicherung und Weiterentwicklung von zahlreichen Wirtschaftsstandorten bei.
- Sie entlasten die bereits jetzt in vielen Regionen überlastete und weder kurz- noch langfristig erweiterbare Straßeninfrastruktur.
- Sie garantieren möglichst umweltschonenden Verkehr und leisten einen wichtigen Beitrag zu dem für nachfolgende Generationen unverzichtbaren Klimaschutz.

Zu beachten ist auch, dass nichtbundeseigene Eisenbahninfrastrukturunternehmen seit der Bahnreform zur Stilllegung anstehende Strecken der Eisenbahnen des Bundes mit einer Gesamtlänge von knapp 2.500 km übernommen haben. Nur so konnten Bestand und verkehrswirtschaftlicher Nutzen dieser Strecken für Bevölkerung und Wirtschaft der betroffenen Regionen langfristig gesichert werden. Die NE haben damit mehrfach unter Beweis gestellt, dass sie unter schwierigen wirtschaftlichen Bedingungen angemessene und effiziente Lösungen zur Sicherung regional bedeutender Eisenbahninfrastrukturen entwickeln können. Die Existenz solcher Infrastrukturunternehmen ist aber zwingend an den Fortbestand der NE-Infrastrukturen gebunden.

Die öffentliche Infrastrukturfinanzierung benachteiligt die nichtbundeseigenen Eisenbahnen eklatant

Die Finanzierungsverantwortung des Bundes für die Infrastrukturen der DB-Gruppe ist im Grundgesetz verankert und bundesgesetzlich im Bundesschienenwegeausbaugesetz (künftig ggf. Bundesschienenwegegesetz) geregelt. Die Finanzierung der Straßen wird je nach Kategorie von Bund, Ländern oder kommunalen Gebietskörperschaften sichergestellt. Eine in Art und Umfang mit diesen gesetzlichen Regelungen auch nur annähernd vergleichbare Finanzierungsgrundlage für Infrastrukturen der NE (unter Einschluss der von der DB gepachteten Strecken) existiert nicht. Die Finanzierungsverantwortung liegt hier direkt bei den Unternehmen. Dies ist eine massive Benachteiligung der nichtbundeseigenen Eisenbahnen, obwohl sie in dem durch die Bahnreform geschaffenen Ordnungsrahmen den Bundeseisenbahnen gleichgestellt sind.

NE-Infrastrukturen sind substanziell gefährdet

Zwar stellen einzelne Bundesländer Mittel aus dem Entflechtungsgesetz (früher GVFG), aus dem Regionalisierungsgesetz (beide ausschließlich für den SPNV) oder auch aus den Landeshaushalten (Oberbauprogramme) für die Eisenbahninfrastruktur von NE-Bahnen bereit. Eine verlässliche Finanzierungsgrundlage ist hieraus aber nicht abzuleiten. Im Gegenteil: In den vergangenen Jahren sind diese Mittel fast überall gekürzt, in einzelnen Fällen sogar vollständig gestrichen worden. Bei Strecken mit regelmäßiger Nutzung im Personenverkehr können vielfach noch - soweit überhaupt Verkehrsverträge bestehen - nennenswerte Beiträge zur Deckung der laufenden Kosten für Infrastrukturbetrieb und -instandhaltung erwirtschaftet werden. Bei schwächer frequentierten Strecken - das trifft fast immer auf die reinen Güterverkehrsstrecken zu - sind die Unternehmen schon bei den laufenden Kosten auf den Verlustausgleich ihrer Eigentümer (meistens Länder und kommunale Gebietskörperschaften) angewiesen, wenn nicht auf Verschleiß gefahren werden soll.

Ersatz- und Modernisierungsinvestitionen sind unternehmerisch kaum zu schultern. Sie werden deshalb häufig mit erheblicher Verzögerung realisiert. Zwangsläufig weist die Eisenbahninfrastruktur der NE daher in vielen Fällen erhebliche Investitionsrückstände auf, die sich in eingeschränkter Verfügbarkeit und/oder hohen Betriebskosten niederschlagen.

Schon in den vergangenen Jahren wurden deshalb NE-Strecken in einigen Regionen Deutschlands stillgelegt. Angesichts der unsicheren Finanzierungslage sind zahlreiche substanzielle Rückschnitte des NE-Netzes vorprogrammiert.

Die Forderung nach einer Finanzierungsgrundlage für NE-Infrastrukturen ist politisch unabweisbar

Der Bund hat nach Art. 87e Abs. 4 GG zu gewährleisten, dass dem Wohl der Allgemeinheit beim Ausbau und Erhalt der Schieneninfrastruktur des Bundes Rechnung getragen wird. Die Verpflichtung bezieht sich ausdrücklich nur auf die im Eigentum des Bundes stehenden Eisenbahnen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Bund aller Pflichten im Hinblick auf die Infrastruktur der nichtbundeseigenen Eisenbahnen enthoben wäre.

Die Frage nach der Finanzierung der Infrastruktur der NE stellt sich durch den vorliegenden Gesetzentwurf zur Kapitalprivatisierung der DB AG in verschärftem Maße. Dies gilt insbesondere angesichts der Tatsache, dass er die Finanzierung der Schieneninfrastruktur der bundeseigenen Bahnen in bisher nicht gekannter Tiefe regelt, ohne auch nur annähernd vergleichbare Regelungen für NE-Infrastrukturen zu treffen. Dabei ist es auch aus Sicht des VDV erforderlich, dass aus dem Bundeshaushalt jährlich mindestens 2,5 Mrd. Euro zur Erhaltung des Netzes an die bundeseigenen Bahnen fließen. Hinzu kommt, dass erneut umfangreiche Eingriffe in die Rechte der nichtbundeseigenen Eisenbahninfrastrukturunternehmen vorgesehen sind.

Spätestens mit der nunmehr vorliegenden Regelung wird die Schaffung einer gesetzlichen Finanzierungsgrundlage für die NE-Infrastrukturen unabweisbar. Die Intensität der Intervention des Bundes in die Rechte der NE-Infrastrukturunternehmen kann nur dann dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit entgehen, wenn er entweder sich selbst im Hinblick auf die Schienenwege der nichtbundeseigenen Eisenbahnen finanziell engagiert oder die Länder finanziell ausstattet und verpflichtet, sich dieser Aufgabe anzunehmen.

Gesetz zur Finanzierung der Bestandsnetze der NE

Angesichts der bisherigen Entwicklung und der vorgesehenen gesetzlichen Änderungen im Rahmen der Kapitalprivatisierung der DB AG sind gleichzeitige gesetzgeberische Aktivitäten zur finanziellen Absicherung der NE-Infrastrukturen unverzichtbar.

In einem Gesetz zur Finanzierung der Bestandsnetze der nichtbundeseigenen Eisenbahnen sollte der Bund den Ländern streng an diesen Zweck gebundene Mittel zur Verfügung stellen. Die Finanzierung sollte sich eindeutig und ausschließlich - analog zur künftigen Finanzierung der Eisenbahnen des Bundes - auf die Erhaltung der Eisenbahninfrastruktur beziehen. Diese beinhaltet sowohl Ersatzinvestitionen als auch Maßnahmen zur Instandhaltung.

Bei erster grober Abschätzung ergibt sich ein jährlich bereitzustellender Betrag in einer Größenordnung von 150 Mio. Euro.

Es muss gewährleistet werden, dass die Mittelverwendung der Länder transparent ist und vom Bund geprüft werden kann.

Die Mittel sollten den Ländern nach einem Schlüssel zugewiesen werden, der auf den Anteilen der Gleislängen der NE in den Bundesländern basiert und ggf. Zu- bzw. Abschläge für aufwandsrelevante Besonderheiten (hoher Anteil an Kunstbauten, elektrifizierte Strecken o. ä.) berücksichtigt.

Das Gesetz sollte außerdem Vorgaben zur Mittelvergabe an die Eisenbahninfrastrukturunternehmen enthalten. Auf diesem Weg könnte unter Bezugnahme auf die gesetzlichen Vorgaben des künftigen Bundesschienenwegegesetzes das Instrument der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung als verbindliche Vorgabe für die NE-Bestandsnetzfinanzierung festgeschrieben werden.

Bundesländer und kommunale Gebietskörperschaften sind im Gesetzgebungsverfahren gefordert

Die Schaffung einer sicheren Finanzierungsgrundlage für die NE-Infrastrukturen betrifft elementare Interessen der kommunalen Gebietskörperschaften und der Länder. Das laufende Gesetzgebungsverfahren zur Neuordnung der Bundeseisenbahnen bietet einen guten Ansatz, die Infrastrukturfinanzierung der NE im Rahmen eines Gesetzes zur Finanzierung der Bestandsnetze der nichtbundeseigenen Eisenbahnen zu regeln.

Die Bundesregierung hat einen Entwurf des Gesetzes zur Neuordnung der Eisenbahnen des Bundes vorgelegt. Es ist beabsichtigt, das Gesetzgebungsverfahren noch in diesem Jahr zum Abschluss zu bringen. Dazu ist die Zustimmung des Bundesrates erforderlich. Dies eröffnet den Bundesländern die Chance, den künftigen ordnungs- und finanzpolitischen Rahmen des Eisenbahnwesens in Deutschland entscheidend zu beeinflussen und ihren berechtigten Interessen wirksam Geltung zu verschaffen. Hierzu gehört zweifellos auch die Lösung der offenen Frage der Finanzierung der NE-Infrastrukturen.

Die kommunalen Gebietskörperschaften haben keine unmittelbaren Mitwirkungsrechte im Gesetzgebungsverfahren. Sie sind aber in den meisten Fällen vom drohenden Rückbau der regionalen Eisenbahninfrastruktur unmittelbar betroffen. Zahlreiche kommunale Gebietskörperschaften tragen unter dem Druck kurzfristiger Handlungserfordernisse die Lasten der Finanzierung unaufschiebbarer Infrastrukturprojekte, ohne die strukturellen Finanzierungsdefizite längerfristig beseitigen zu können. Die „Kommunen“ verfügen deshalb über wesentliche Argumente, um die NE-Finanzierung bei der Ausgestaltung der laufenden Eisenbahnneuordnung wirkungsvoll zu thematisieren. Sie sind deshalb aufgefordert, diese Interessen gegenüber den Ländern klar und deutlich zu formulieren.