

Stellungnahme des Bundesverbands SchienenNahverkehr zum Referentenentwurf des Bundeschienenwegeausbaugesetzes (BSWAG)

Berlin, 03.05.2023

1. Allgemeine Vorbemerkungen

Der Bundesverband SchienenNahverkehr e. V. (BSN) bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesschienenwegeausbaugesetzes (BSWAG). Gleichzeitig weisen wir zum wiederholten Male darauf hin, dass eine Stellungnahmefrist über ein durch einen Feiertag verlängertes Wochenende (Freitag, 20:19 Uhr bis Mittwoch, 13:00 Uhr) der hohen Bedeutung des Sachverhalts unangemessen ist und einer echten Beteiligung nicht gerecht wird.

Inhaltlich begrüßt der BSN viele Teile des Gesetzentwurfs und, dass mit der geplanten Änderung des BSWAG künftig neben Investitionen auch Instandhaltung und Aufwand gefördert werden können. Ebenso unterstützen wir die vorgesehene Möglichkeit, die bundesseitige Finanzierung verstärkt über Baukostenzuschüsse abzuwickeln. Diese Finanzierungsmöglichkeiten des Bundes finden in der neu geschaffenen Vorschrift des § 11a BSWAG ihre gesetzliche Grundlage. Damit tritt die Möglichkeit zur Finanzierung von Maßnahmen, die der Unterhaltung und Instandhaltung der Schienenwege des Bundes oder die aufgrund bau- oder eisenbahnrechtlicher Anforderungen notwendig sind. Darüber hinaus werden als Maßnahmen, an deren Finanzierung sich der Bund beteiligen kann, ausdrücklich genannt:

- IT-Leistungen im Rahmen der Digitalisierung der Schienenwege
- Kosten für Betrieb und Instandhaltung von Anlagen zur Herstellung von Barrierefreiheit oder für freiwillige Lärmsanierungsmaßnahmen
- Ersatz bei Verkehrsstationen

Nichtsdestotrotz ist der vorliegende Entwurf in Anbetracht des ungeklärten Ziel- und Gesamtbildes der zukünftig gemeinwohlorientierten Schieneninfrastruktur sowie weiteren notwendigen, anstehenden Gesetzesänderungen nur bedingt beurteilungsfähig.

Weitere zentrale Punkte, wie die Finanzierung von Schienenersatzverkehren bei den vom Bund veranlassten Grundsanierungen der Hochleistungskorridore sowie die Förderfähigkeit von Betriebsanlagen, v. a. von Empfangsgebäuden als Eintrittstor für die Fahrgäste, bleiben ungeklärt und unberücksichtigt. Auf diese und weitere gehen wir im Folgenden ein.

2. Auswirkungen der außerordentlichen Bautätigkeiten für die Hochleistungskorridore nicht berücksichtigt

Durch die im Juni 2022 überraschend durch Minister Dr. Volker Wissing und den Vorstandsvorsitzenden der DB AG, Dr. Richard Lutz, verkündete neue künftige Bauweise für sogenannte Hochleistungskorridore, wird die wirtschaftliche Lage von Aufgabenträgern und Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) massiv und nachhaltig gefährdet sowie in bestehende Verkehrsverträge eingegriffen.

Der vorgestellte Plan zur Sanierung der sogenannten Hochleistungskorridore bedeutet einen Paradigmenwechsel. Mit der LuFV III haben der Bund, DB Netz und DB Station&Service noch die gemeinsame Absicht dokumentiert, Kapazitätseinschränkungen während durchzuführender Baumaßnahmen zu reduzieren, die in Ersatzinvestitionsgeschehen ihren Ursprung haben. Ausdrückliches Ziel des Bundes ist es, die Einschränkungen durch Baumaßnahmen für Reisende und Güterverkehrskunden durch Baumaßnahmen auf stark beanspruchten Streckenabschnitten zu mindern und somit die Akzeptanz für den Verkehrsträger Schiene zu erhalten (vgl. Anlage 8a.2 Teil 2 Ziffer 7 zur LuFV III).

Die nun geplante Komplettspernung der Hochleistungskorridore bedeutet eine maximale Kapazitätseinschränkung, die im Gegenzug auf eine möglichst kurze Dauer beschränkt wird. Diese Totalspernung langer Abschnitte der Hochleistungskorridore betrifft nicht nur den Fernverkehr und den Schienengüterverkehr, der ggfs. über andere Strecken unter Inkaufnahme von umleitungsbedingten längeren Fahrtzeiten abgewickelt werden kann. Diese Sperrung betrifft aber in besonderem Maße den SPNV, der vielfach nicht einfach über andere Strecken umgeleitet werden kann, sondern vielfach SEV erforderlich macht, um die Verkehrsbedürfnisse der jeweils betroffenen Region zu bedienen.

Der Bund ist nach dem Grundgesetz verantwortlich für Bau und Erhaltung der Bundesverkehrswege (Bundesschienenwege: Art. 87e GG). Den Betreiber der Schienenwege trifft eine Betriebspflicht gemäß § 11 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG). Sofern eine Eisenbahnstrecke zum Zwecke der Sanierung über mehrere Monate für Baumaßnahmen gesperrt werden muss, ist das Beleg für eine Verletzung des verfassungsrechtlichen Gewährleistungsauftrags nach Artikel 87e Absatz 4 Grundgesetz.

Auch wenn der Umfang dieser Betriebspflicht noch nicht höchstrichterlich geklärt ist, wird der Betreiber der Schienenwege bzw. der Bund als Eigentümer und Verursacher solcher langfristigen Sperrpausen, die das übliche und bisher bekannte Maß gewöhnlicher Instandhaltungsmaßnahmen bei weitem überschreiten, für deren Folgen aufkommen müssen.

Vor diesem Hintergrund fordern wir dringlichst, dass in § 11a ein weiterer Absatz aufgenommen wird, der auch nachgewiesene Mehrkosten (nach vorheriger Gegenrechnung aller Einsparungen wie bspw. entfallende Infrastrukturnutzungsentgelte, geringere Wartungs- und Instandhaltungsaufwände, eingesparte Energie- und Personalkosten), die durch die neue Bauweise anderen EVU bzw. Aufgabenträgern entstehen, vom Bund getragen werden. Dazu müssen diese als förderfähig deklariert und als Teil der Baunebenkosten behandelt werden. Zu diesen Mehrkosten zählen zusätzliche Aufwendungen gegenüber dem bisherigen Bauverfahren u. a. in den Bereichen Schienenersatzverkehr, ggfs. längere Wege zur Werkstatzzuführung sowie Einnahmeminderungen.

3. Keine Zukunftsfähigkeit von Verkehrsstationen

Mit der fehlenden Begriffserweiterung um die Empfangsgebäude sowie Serviceeinrichtungen versäumt der derzeitige Entwurf die Berücksichtigung und Förderung der „Visitenkarten“ des Schienenpersonenverkehrs sowie seiner wichtigen Betriebsanlagen.

Die Empfangsgebäude sind ein wichtiges Puzzleteil für die Erreichung der Mobilitätswende. Hier wurden in den letzten Jahren viele – aufgrund der schlechten Finanzarchitektur leider nachvollziehbaren –

Fehlentscheidungen getroffen. Bis zum Jahr 2022, in dem der Verkauf von Empfangsgebäuden gestoppt wurde und ein Kurswechsel eingeleitet wurde. Nur mit dem Rückerwerb und einer auskömmlichen Finanzierung können attraktive Bahnhöfe und Mobilitätsstationen geschaffen werden.

Ersatzinvestitionen in Verkehrsstationen und Serviceeinrichtungen sind dringend auch in Hinblick auf den zukünftig erwartbaren verkehrlichen Bedarf zu ermöglichen. Nur so kann ein Wachstum ermöglicht werden.

4. Fehlen des Grades der Eigenleistungen der Infrastrukturgesellschaften

Nach bisherigem Verständnis waren Unterhaltung und Instandsetzung (neu: Instandhaltung) der Schienenwege des Bundes grundsätzlich aus Eigenmitteln der DB-Infrastrukturgesellschaften zu leisten. Die Fördermittel des Bundes entlasten insoweit die für den Erhalt der Schienenwege zuständige DB Netz AG von eigenen Aufwendungen und verbessern damit deren Ergebnis.

Auf der Grundlage der sog. Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen (LuFV), trägt der Bund bereits zum Erhaltungsaufwand für die Schienenwege des Bundes bei. Zum 01.01.2020 ist die LuFV III mit einer Laufzeit von zehn Jahren bis 2029 in Kraft getreten, die regelt, dass über den Geltungszeitraum insgesamt 63,4 Mrd. Euro für Ersatzinvestitionen in das Bestandsnetz eingesetzt werden sollen. Der größte Anteil (rund 51,4 Mrd. Euro) entstammen dabei dem Bundeshaushalt. Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen des DB-Konzerns verpflichten sich zudem, für die Instandhaltung der Schienenwege während der Vertragslaufzeit der LuFV III insgesamt mindestens 22,78 Mrd. Euro aufzuwenden, so dass im Zeitraum der Laufzeit der LuFV III insgesamt mindestens 86,2 Mrd. Euro für Ersatzinvestitionen und die Instandhaltung des bestehenden Schienennetzes bereitstehen sollen. (Quelle: EBA, [EBA - Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung \(LuFV\) \(bund.de\)](#))

Weder der Gesetzestext noch die Gesetzesbegründung erwähnen diesen Umstand der bereits vertraglich vereinbarten Eigenleistungen der DB-Infrastrukturgesellschaften, so dass völlig unklar bleibt, ob die jetzt mit dem Änderungsgesetz bereitzustellenden Bundesmittel neben die vertraglich vereinbarte Eigenleistung oder an deren Stelle treten.

Die Neuregelung enthält – im Gegensatz zur LuFV – keinerlei Regelung in Bezug auf mögliche Gewinne, die nach der LuFV an den Bund auszuschütten waren, um sie dann dem Finanzierungskreislauf für die Schiene wieder verfügbar zu machen.

5. Fehlen einer Regelung des Anteils, der dem SPNV dienen soll und Mitwirkungsmöglichkeit der Länder

Von den Mitteln, die der Bund gemäß § 8 Absatz 1 BSWAG für den Bau, Ausbau sowie Ersatzinvestitionen in die Schienenwege der Infrastrukturunternehmen des Bundes zur Verfügung stellt, sind gemäß § 8 Absatz 2 BSWAG insgesamt 20 Prozent für Investitionsmaßnahmen, die dem Schienenpersonennahverkehr dienen, zu verwenden.

Es fehlt an einer entsprechenden Quotierung, in Bezug auf die Mittel, die vom Bund jetzt für den Erhaltungsaufwand an Netzen des SPNV zur Verfügung gestellt werden sollen. Damit besteht die Gefahr, dass diese zusätzlichen Haushaltsmittel des Bundes ausschließlich für solche Infrastrukturen eingesetzt werden, die ganz oder überwiegend dem Fernverkehr dienen. Das ist deshalb aus Sicht der Aufgabenträger für den SPNV kritisch zu sehen, weil gerade die ehemaligen Regionalnetze unter dem größten

Instandhaltungsstau leiden und hier der Bedarf an Finanzmitteln zur Herstellung zuverlässiger Netze besonders groß ist.

Es ist außerdem erforderlich, dass die Bundesländer bei der Planung und Realisierung der zu fördernden Projekte für Barrierefreiheit und Lärmsanierung ein Mitspracherecht eingeräumt bekommen. Die bisherige Regelung, die ein solches Mitspracherecht der Länder ausdrücklich ausschließt, ist daher nicht konsensfähig.

6. Vermeiden von Fehlanreizen

Der beklagenswerte Zustand der Infrastruktur ist in erheblichem Maße auf Fehlanreize zurückzuführen, die mit der bisher geltenden Rechtslage gesetzt worden sind. So hat die bisherige Rechtslage und die Ausrichtung der DB Netz AG als gewinnorientierte Kapitalgesellschaft dazu geführt, dass es aus Sicht der Gesellschaft wirtschaftlich sinnvoller war, die Infrastruktur durch Unterlassen von Aufwendungen für deren Instandhaltung „auf Verschleiß zu fahren“, weil die Ersatzaufwendungen zur Wiederherstellung nicht aus Eigenmitteln, sondern aus den Zuschüssen aus Bundesmitteln geleistet werden. Der Bund hat es bislang versäumt, diese Fehlanreize zu beseitigen und konkret die DB Netz AG dazu zu verpflichten, einen definierten Netzzustand sicherzustellen.

Obwohl den DB-Infrastrukturgesellschaften jetzt über die geplante Änderung des BSWAG zusätzliche Haushaltsmittel auch zur Instandhaltung zur Verfügung gestellt werden sollen, fehlt es an einer gesetzlichen Regelung, die beschriebenen Fehlanreize zu vermeiden. Vielmehr wird der Betreiber der Schienenwege jetzt insoweit weiter entlastet als die Möglichkeit einer Förderung auch der Instandsetzung durch Haushaltsmittel geschaffen wird, so dass unterlassene Instandhaltung nicht zwangsläufig auf das Ergebnis durchschlägt.

Soweit der Bund auch für die Deckung der Kosten einer unterlassenen Instandhaltung aufkommt, wird die DB Netz AG und deren Geschäftsleitung insoweit entlastet.

7. Fehlen von Zielen und Kriterien für eine Priorisierung von Maßnahmen

Im Rahmen der Planung von Verkehrswegen bildet das BSWAG und die mit ihm in Gesetzeskraft verbundene Vorhabenliste den zweiten Schritt der Verkehrswegeplanung. Grundlage für die Erhaltung, Entwicklung und den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur sind die Bundesverkehrswegepläne (BVWP). Der BVWP bildet die Grundlage für den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung der Ausbaugesetze für Bundesschienenwege, Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen mit den zugehörigen Bedarfsplänen. (Quelle: BMDV, [BMDV - Bundesverkehrswegeplanung](#))

Mit dem Gesetzentwurf geht der Bund den zweiten Schritt, ohne dass eine Anpassung oder Konkretisierung des geltenden BVWP 2030 erfolgt ist.

Weder dem BVWP noch der Gesetzesbegründung oder dem Gesetzestext selbst ist zu entnehmen, welcher Zielzustand mit den konkreten Maßnahmen und deren finanzieller Förderung erreicht werden soll.

Ohne eine solche Zieldefinition ist es jedoch nicht möglich die haushalts- und beihilferechtlich notwendige Erforderlichkeit der Maßnahmen zur Einhaltung des Gebots der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu bewerten und damit eine den Anforderungen des § 7 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) entsprechende Erfolgskontrolle durchführen zu können.

Im Gesetzentwurf stehen diverse förderfähige Maßnahmen wie Instandhaltung, Ersatzinvestitionen, Barrierefreiheit oder freiwillige Lärmsanierung nebeneinander, ohne dass es eine Regelung gibt, in welchem Verhältnis oder auch nur in welchem Verfahren hier die Aufteilung der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel vorgenommen werden soll. Damit bleibt es quasi dem Zufall oder dem Verhandlungsgeschick der Akteure überlassen, welche Maßnahmen hier mit welcher Priorität in welcher Reihenfolge umgesetzt werden sollen.

„Wesentliche Grundlage für die Verausgabung von Steuermitteln muss immer die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen sein. Damit diese gewährleistet werden kann, muss die Bundesregierung mit einer effektiven Erfolgskontrolle nachvollziehen, dass die Vertragspartner die erhaltenen Haushaltsmittel [...] auch zielgenau einsetzen und diese auch zu einer Verbesserung der Qualität des Bestandsnetzes führt.“ (Quelle: Antrag der FDP-Fraktion im Dt. Bundestag, „*Qualität des Schienennetzes effektiv verbessern – Ausgabe von Steuermitteln besser kontrollieren*“ vom 25.06.2019, BTags-Drs. 19/11110, [Drucksache 19/11110 \(bundestag.de\)](https://www.bundestag.de/Drucksache19/11110))

Für die Aufgabenträger bedeutet das Fehlen jeder Zielsetzung und Priorisierung, dass eine Abstimmung eigener Planungen der Länder mit denen des Bundes unmöglich ist. Es fehlt an einer „Vorhabenliste“ gemäß der Anlage 1 „Bedarfsplan“, der durch die Darstellung und Aufnahme konkreter Projekte mit der jeweiligen Zuordnung in eine der drei Gruppen „vordringlicher Bedarf“, „potenzieller Bedarf“ und „neue Vorhaben, weitere Bedarf“ wenigstens eine grobe Orientierung, welche Maßnahmen im Rahmen des Vollzugs des BSWAG eine Perspektive auf Realisierung durch den Bund haben.

Das Fehlen jeglicher Definition, in welchen Zustand das Schienennetz gebracht und dann auch gehalten werden soll, ist auch ein Manko in Bezug auf die Ausformung der künftigen Organisation und mit der Definition eines solchen Zielzustandes synchron laufenden Finanzierungsmodells für die künftige Infrastrukturgesellschaft – ganz unabhängig von ihrem Grad der Verbindung zum DB-Konzern.

8. Fehlen einer Perspektive für nachhaltige Deckung des Investitionsbedarfs


Wir schließen uns der Forderung an, eine nachhaltige und stetige Finanzierung des Erhalts und des Ausbaus der Verkehrsinfrastruktur sicherzustellen. Der vorgelegte Gesetzentwurf betrachtet dabei mit vier Jahren nur eine vergleichsweise kurze Zeitspanne, die bereits von der Laufzeit der LuFV III übertroffen wird.

Dem BSWAG fehlt es an einer Regelung einer Finanzierungsoption, die mittel- bis langfristig sowohl den Bundeshaushalt entlastet als auch die Finanzierung von politischen Entscheidungen unabhängig und damit auf eine verlässliche Planungsgrundlage stellt.

Vor diesem Hintergrund bedauern wir, dass die Vorschläge zur Schaffung eines Verkehrs- oder Schieneninfrastrukturfonds, der über seine Erträge zumindest teilweise die Kosten für Investitionen in die Schieneninfrastruktur decken könnte, vom BMDV (noch) nicht aufgegriffen worden sind.

9. Fazit

Der vorgelegte Gesetzentwurf lässt viele Fragen offen, so dass wie dargestellt erheblicher Ergänzungsbedarf besteht. Aus Sicht der Aufgabenträger wird der Gesetzgeber mit der Verabschiedung dieses Gesetzentwurfs ohne die geforderten Ergänzungen und Klarstellungen seiner Gewährleistungsverpflichtung für die Eisenbahninfrastruktur nicht gerecht.



Gerade der Schienenpersonennahverkehr, der in besonderem Maße sensibel auf die Streckensperrungen reagiert, weil großräumige Umleitungen nicht möglich sind, wird bei den gesetzlichen Regelungen vergessen. Den Verkehrsunternehmen und Aufgabenträgern des Schienenpersonennahverkehrs entstehen durch die angekündigten Sanierungsmaßnahmen erhebliche Folgekosten mit gravierenden wirtschaftlichen Folgen, mit denen sie nicht allein gelassen werden dürfen.

Das künftige BSWAG sollte eindeutige Regelungen finden, die klarstellen, welche Aufgaben der Bund aufgrund des Art. 87e GG in seiner Finanzierungsverantwortung sieht und welche nicht. Eine jährliche Entscheidung je nach Haushaltslage darf nicht als zielführend angesehen werden.

Der derzeitige Entwurf erschwert erneut einen ernstgemeinten Paradigmenwechsel in der Finanzierung der Schieneninfrastruktur und verhindert somit die Mobilitätswende.