
Positionspapier der BAG-SPNV

Kein Kapazitätsrückbau bei der Eisenbahninfrastruktur!

Berlin, 28.11.2005

Einführung

Betriebswirtschaftliche Erwägungen führen bei der DB Netz AG seit der Bahnreform dazu, dass aus Sicht des Eisenbahninfrastrukturunternehmens aktuell nicht benötigte Anlagenbestandteile mit dem Ziel der Senkung der Instandhaltungskosten zurückgebaut werden. Zahl und Umfang dieser Rückbaumaßnahmen haben sich nach Beobachtungen der Aufgabenträger des SPNV seit dem letzten Jahr verstärkt. Neu ist, dass nicht mehr nur das Nebenbahnnetz betroffen ist, sondern auch im Kernnetz und auf Strecken mit grenzüberschreitendem Verkehr Anlagen zurückgebaut werden. Durch diese Maßnahmen ergibt sich für die Aufgabenträger des SPNV, die Verkehrsunternehmen und die Fahrgäste eine Reihe von Problemen.

Mit einer Darstellung der unterschiedlichen Positionen der handelnden Akteure möchte die BAG-SPNV in dem vorliegenden Positionspapier zunächst den Hintergrund des Sachverhaltes beleuchten (1.Teil), um nach einer Beschreibung und Bewertung ausgewählter Probleme (2.Teil) Vorschläge zur Lösung des Zielkonfliktes zwischen den Beteiligten (3.Teil) aufzuzeigen. Beispiele zu dem diskutierten Sachverhalt finden sich im Anhang des Positionspapiers.

1. Ziele und Zwänge der Beteiligten

Die Position des Bundes

- Der Bund hat den Gewährleistungsauftrag zur Berücksichtigung des Allgemeinwohls beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahn des Bundes (Art. 87e Abs. 3 und 4 GG) und ist Eigentümer der Bundeseisenbahninfrastrukturunternehmen.
- Restriktionen des Haushaltes führen zu Druck auf die Bundesunternehmen, ihren Kostendeckungsgrad zu erhöhen.
- Diskutiert wird in Politik und DB-Konzern eine integrierte (Teil-)Privatisierung der Eisenbahninfrastruktur, Bedenken aufgrund des strukturellen Defizits des Netzes konnten jedoch nicht ausgeräumt werden. Die Veröffentlichung einer durch die Bundesregierung beauftragten ergebnisoffenen Prüfung der Privatisierungsvarianten des DB-Konzerns steht noch aus.

Die Situation des Eisenbahninfrastrukturunternehmens (EIU)

- Eigenmittel zur Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen sind infolge unternehmensinterner Steuerung nur in sehr begrenztem Rahmen vorhanden, dadurch können augenscheinlich nicht alle Bundesprogramme ausgeschöpft werden.
- Aus unternehmerischer Sicht gilt „Maximale Kapazitätsauslastung vor qualitativer Verbesserung oder Kapazitätserweiterung“ - es wird angestrebt, gleiche Erträge bei geringerem Aufwand zu erzielen.
- Eigendefinierte und -optimierte Streckenstandards bestimmen Art und Umfang der vorzuhaltenden Infrastruktur.
- Planmäßig nicht benötigte Infrastruktur ist grundsätzlich entbehrlich.
- Basis für Erneuerungs- oder Rationalisierungsinvestitionen ist der durchrationalisierte Zustand; darüber hinausgehende Anlagen bedürfen der konkreten Bestellung eines Verkehrsunternehmens oder Aufgabenträgers.
- Abgängige Anlagen sind stets hinsichtlich ihres weiteren Bedarfes zu überprüfen, Ersatzinvestitionen durch projektbezogene Wirtschaftlichkeitsnachweise zu begründen.
- Das Vorhaltungs- oder Nutzungsrisiko für Anlagen des Nahverkehrs ist durch die Aufgabenträger des SPNV abzusichern.

Die Situation der Aufgabenträger des SPNV

- Seit der Regionalisierung des SPNV sind die Aufgabenträger verantwortlich für Organisation und Bestellung des SPNV.
- Zur Organisation eines reibungslosen Betriebes besonders bei Störungen, Verspätungen und Bauarbeiten benötigen die Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen eine hinreichend flexibel nutzbare Infrastruktur.
- Durch die Aufgabenträger des SPNV werden betriebliche Verbesserungen konzipiert und zur Umsetzung neuer Betriebskonzepte mittel- und langfristige Fahrplankonzepte verfolgt.
- Daraus folgt, dass die Bestellverantwortung für den SPNV auch Infrastrukturverantwortung benötigt. Diese wird heute bereits in hohem Umfang wahrgenommen, allerdings nur in Form der Finanzverantwortung für die Infrastruktur.
- Entscheidungen über die Bewirtschaftung der Infrastruktur trifft weiterhin die DB Netz AG, die Aufgabenträger des SPNV finden ihre Belange häufig nicht berücksichtigt und sehen ihre Bestellerverantwortung konterkariert.
- Bei Rückbauentscheidungen werden die Interessen der Aufgabenträger häufig nicht abgefragt. Wenn doch eine Beteiligung stattfindet, bleiben die abgefragten Interessen beim anschließenden Abwägungsprozess oft unberücksichtigt.

2. Beschreibung und Bewertung der Probleme

Während die DB Netz AG unter dem Zwang der Minimierung des Vorhaltungsaufwands der Eisenbahninfrastruktur steht, benötigen die Aufgabenträger des SPNV zur Wahrnehmung ihrer Bestellverantwortung im SPNV eine ausreichende Flexibilität der Infrastruktur. Von den aus diesen einander gegenüberstehenden Positionen für die Aufgabenträger des SPNV erwachsenden Problemen werden nachfolgend zwei exemplarisch beschrieben:

Annahmen der Leistungsfähigkeitsberechnung

Grundlage aller Infrastrukturaus- und -rückbaumaßnahmen der DB Netz AG sind Leistungsfähigkeitsberechnungen auf Basis der bekannten aktuellen bzw. langfristigen Trassenbestellungen. Dabei ist die Qualität des simulierten Betriebszustandes aus Sicht der Aufgabenträger des SPNV nicht immer ausreichend berücksichtigt.

Es gibt zwei Aspekte:

1. Indem die Simulationen nur die bereits vergebenen und langfristig bestellten Trassen berücksichtigen, fehlen nach den darauf basierenden Rückbaumaßnahmen Kapazitäten, um Trassen in zusätzlichen oder gegenüber dem heutigen Zustand veränderten Fahrplanlagen anzubieten.

Nachteilig an diesen Kapazitätseinschränkungen sind entweder Einbußen der betrieblichen Flexibilität (wenn auf einer Strecke nur noch wenige Betriebsprogramme im SPNV fahrbar sind), oder der Rückbau verhindert gar das Angebot einer ausreichenden Zahl von Trassen in der gewünschten Zeitlage. Zuweilen ist das Angebot von zusätzlichen Zügen, etwa Einzelverdichtern im Berufsverkehr, nach Durchführung der Rückbaumaßnahmen nicht mehr möglich.

Andere Maßnahmen führen dazu, dass das Angebot im SPNV zwar alle vom Aufgabenträger bestellten Fahrplanlagen widerspiegelt, die Nutzung der Züge für die Fahrgäste aber mit Komforteinbußen wie zusätzlichen Umsteigevorgängen, langen Umsteigewegen oder einer verlängerten Fahrzeit verbunden ist.

Zudem führt z.B. wünschenswerter zusätzlicher oder wiederaufgenommener Güterverkehr umgehend zu massiven Trassenkonflikten.

2. Der den Leistungsfähigkeitsberechnungen unterstellte Zugbetrieb entspricht vielerorts nicht der Realität.

Die Leistungsfähigkeitsberechnungen sind regelmäßig zu optimistisch, da sie zwar den Betrieb nach dem Sollfahrplan simulieren, der Abbau von Verspätungen aber mit zu günstigen Parametern

bewertet wird. So führt die Unpünktlichkeit eines Zuges auf der reduzierten Infrastruktur in der Praxis leicht zum Ausfall oder zu Verspätungen zahlreicher anderer Züge.

Besonders anfällig für eine solche Vervielfältigung von Verspätungen sind Strecken mit verspätungsanfälligem internationalem Verkehr, Strecken mit neu auftretenden Langsamfahrstellen und Strecken, auf denen Fahrzeuge mit einem hohen Ausfall- und Verspätungsrisiko eingesetzt werden. Ausreichende Reserven oder „Erholungsphasen“ sind vielfach nicht berücksichtigt.

Das Verfahren des Infrastrukturrückbaus

Eine systematische Beteiligung der Aufgabenträger des SPNV und der Verkehrsunternehmen findet bei Entscheidungen der DB Netz AG über die Durchführung von Rückbaumaßnahmen nicht statt. Es sind Fälle bekannt, in denen die Betroffenen auch bei turnusmäßig stattfindenden gemeinsamen Gesprächen nicht über die Maßnahmen informiert werden.

Die Einwände der Betroffenen führen nur in einzelnen Fällen zu einer Änderung der Planungen der DB Netz AG. Gelegentlich werden von der DB Netz AG sogar Zusagen zur Beibehaltung der Infrastrukturausstattung im Rahmen von Bauarbeiten nachträglich widerrufen.

Die Handlungsoptionen der Aufgabenträger des SPNV bei der Stilllegung von einzelnen Infrastrukturbestandteilen sind sehr begrenzt:

- Es bedürfen nur solche Rückbaumaßnahmen einer Planfeststellung oder Plangenehmigung (§ 18 Abs. 3 AEG), die nicht „von unwesentlicher Bedeutung“ sind. Die Stilllegung von Anlagen ist nur bei einer „mehr als geringfügigen Verringerung der Kapazität der Strecke“ (§ 11 Abs. 1 AEG) bei der Aufsichtsbehörde zu beantragen.

Die Schwelle der „wesentlichen Bedeutung“ liegt im Regelfall zu hoch für die Genehmigungs- und Anzeigepflicht der einzelnen Maßnahme; das EBA geht davon aus, dass sie erst bei einem Abbau der Kapazität bis hinunter auf das gegenwärtige Betriebsprogramm zuzüglich 20 % Reservekapazität (bezogen auf den ganzen Tag) liegt. Die Trassen der Reservekapazität sind aufgrund ihrer zeitlichen Lage jedoch in der Regel kaum marktfähig.

§ 11 Abs. 1 AEG ist formal auch auf zum Rückbau vorgesehene Streckenteile wie z.B. Verbindungskurven, Bahnhofsnebengleise usw. anzuwenden. Da derartige Streckenteile regelmäßig nicht eigenständig für einen Dritten vermarktbar sein werden, wird es ebenso regelmäßig nicht zu erfolgreichen Verhandlungen mit Dritten zur Übernahme kommen.

§ 11 Abs. 1 AEG läuft somit für den Rückbau von die Kapazität geringfügig verringernden Streckenteilen ins Leere.

- Die Bemühungen einzelner Aufgabenträger, auf die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens durch die DB Netz AG hinzuwirken, sind erfolglos geblieben.
- Die betroffenen Länder verfügen in der Regel nicht über die notwendigen finanziellen Mittel, um die Durchführung der Maßnahmen durch eine Übernahme der „Mehrkosten“ der DB Netz AG abzuwenden.

Bewertung des Sachverhaltes durch die BAG-SPNV

Die Folgen des Infrastrukturrückbaus sind häufig nachteilig für den Verkehrsträger „Schiene“:

- Unmittelbar spürbar sind die negativen Auswirkungen im Betrieb für die Fahrgäste in Form verspäteter Züge und verpasster Anschlüsse, unattraktiver Fahrpläne, unnötiger Umsteigevorgänge oder zu langen Fahrzeiten. Damit wird die Bahn weniger konkurrenzfähig im Vergleich zu anderen Verkehrsmitteln.
- Grundsätzlich steht der unabgestimmte Abbau der Kapazität der Bahninfrastruktur im Gegensatz zu dem verkehrspolitischen Ziel der Bundes-, Länder- und EU-Politik, mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen, wenn die Bestellung zusätzlicher Trassen nicht mehr möglich oder mit für den Kunden unangemessenen zeitlichen Restriktionen verbunden ist. Mit dem aus rein betriebswirtschaftlichen Motiven durchgeführten Rückbau von Bahninfrastruktur wird tatsächlich mehr Verkehr auf die Straße gebracht, die in der Region selten Kapazitätsengpässe aufweist!

Bemerkenswert ist, dass nicht einmal die vor zwei Jahren eingeführten Regionalfaktoren auf die Trassenpreise die beschriebene Entwicklung gebremst haben. Es stellt sich die Frage, zu welchen Zwecken die zusätzlichen Einnahmen in Höhe von etwa 250 Mio. Euro p.a. verwendet werden und ob der Bund seiner Aufgabe der Unterhaltung des Bundesschienennetzes überhaupt in ausreichendem Maße nachkommt, wenn sich die Nutzbarkeit der regionalen Netze durch die beschriebenen Rückbaumaßnahmen gegenüber dem Zustand im Jahr 2002 noch verschlechtert.

3. Vorschläge zur Lösung des Zielkonfliktes

Leistungsvereinbarungen

- Die BAG-SPNV begrüßt, dass die mit der Novellierung des Eisenbahnrechtes vorgesehenen Anreize zur Verringerung von Störungen und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Schienennetzes (§ 21 Abs.1 EIBV) zum 30.09.2005 in die Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB) der DB Netz AG aufgenommen worden sind. Die Aufgabenträger des SPNV drängen darauf, dass durch die Partner zügig einvernehmliche und justiziable Leistungsvereinbarungen abgeschlossen werden, die das zu erbringende Leistungsniveau des Infrastrukturbetreibers festlegen und ausdrücklich auch Aussagen über die Betriebsqualität der Infrastruktur und deren Erfassung treffen.

Pönalisierung schlechter Leistungen

- Das Instrumentarium zur Definition, Messung und Sanktionierung der geschuldeten Leistungsqualität hinsichtlich der Streckeninfrastruktur ist unter Berücksichtigung der Belange der Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger des SPNV weiterzuentwickeln. Die BAG-SPNV ist bereit, sich in diesen Prozess einzubringen.
- Es ist zu prüfen, ob das in den SNB vorgeschlagene Anreizsystem geeignet ist, eine echte Anreizwirkung für das EIU zu entfalten. Die Anreize sollen insbesondere auch dafür sorgen, dass Qualität und Verfügbarkeit der angebotenen Trassen verbessert und die Leistungsfähigkeit des Schienennetzes für alle Nutzer zu erhöht werden.

Verbesserung der Kommunikation

- Der Zielzustand der Infrastruktur („befriedigende“ oder „gute“ Qualität) ist zwischen EIU und Aufgabenträgern des SPNV einvernehmlich abzustimmen.
- Durch die EIU geplanten Rückbaumaßnahmen sind den Aufgabenträger des SPNV und EVU frühzeitig bekannt zu geben, damit diese Zeit haben, über die Übernahme der Infrastruktur zu entscheiden und zu verhandeln.
- Eine Stilllegung jeder Art von Eisenbahninfrastruktur darf nur im Rahmen eines geeigneten Stilllegungsverfahrens, zumindest aber unter Mitsprache der Region durchgeführt werden. Die Regelungen zur Abgabe und Stilllegung von Infrastruktureinrichtungen nach § 11 AEG sind zu überarbeiten, da Verkauf oder Verpachtung einzelner Infrastrukturelemente (wie z.B. Verbindungskurven, Bahnhofsnebengleise) an Dritte und ihr Betrieb durch diese realitätsfremd ist.

Kapazitätsbemessung

- Infrastrukturbestandteile dürfen nur dann zurückgebaut werden, wenn auch nach der Maßnahme
 - stabile Fahrpläne auch bei typischen Betriebsstörungen gewährleistet sind und
 - zusätzliche Trassen für Mehr- und Sonderverkehre vergeben werden können.Dieser Sachverhalt („gute Betriebsqualität“) ist durch eine praxisnahe Betriebssimulation nachzuweisen.
- Keinesfalls dürfen NKU als Grundlage der Kapazitätsbemessung auf bloße Erlös-Kosten-Rechnungen reduziert werden; die Methodik von projektbezogenen Wirtschaftlichkeitsrechnungen ist unter Beachtung qualitativer Kriterien weiterzuentwickeln.

Übertragung der Verantwortung für regionale Infrastruktur

- Die Entscheidungs- und Finanzverantwortung für die regionale Bahninfrastruktur gehört in die Regionen - weil in den Regionen die Folgen der Entscheidungen hinsichtlich Quantität und Qualität der Infrastruktur wirksam werden, dort die Kompetenz der Entscheider liegt und von dort zum weit überwiegenden Teil die finanziellen Mittel für Bau und Betrieb der Infrastruktur kommen.¹ Zu diesem Zweck ist die Regionalisierung des Betriebes des SPNV durch die Regionalisierung der regionalen Infrastruktur zu ergänzen. Die mit der Übertragung der Infrastrukturverantwortung verbundenen finanziellen Risiken der Regionen sind durch eine festgeschriebene und zweckgebundene Mittelzuweisung des Bundes zu begleiten.

Anhang:

- Beispielsammlung

¹ Vergl. das Positionspapier der BAG-SPNV „Regionale Infrastruktur“ (Quelle: www.bag-spnv.de > Position)