

An den
Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages

06. Oktober 2023

Stellungnahme

zum Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Bundesschienenwegeausbaugesetzes (Drs. 20/8288) vom 11. September 2023 sowie der Anträge der Fraktionen von CDU/CSU vom 20. Juni 2023 (Drs. 20/7350), der Fraktion der AfD vom 13. Juni 2023 (Drs. 20/7197) und der Fraktion der Linken vom 25. Mai 2023 (Drs. 20/6988) unter Würdigung des Berichts des Bundesrechnungshofs vom 15. März 2023 (Drs. 20/7025).

I. Zum Gesetzentwurf

Der Vorschlag der Bundesregierung, im Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSWAG) konkrete Maßnahmen zu benennen, mit denen der Bund seiner grundgesetzlichen Verantwortung für die Schieneninfrastruktur künftig (besser) gerecht werden kann, ist zu begrüßen.

Es ist eine unbestrittene Erkenntnis der langjährigen Auszehrung der Schieneninfrastruktur, dass nur eine langfristig gesicherte und bedarfsorientiert dimensionierte Finanzierung den Alterungsprozess stoppen und umkehren kann.

Keiner dieser beiden Erfolgsfaktoren wird allerdings vom vorliegenden Gesetzentwurf realisiert. Der ausführliche „Warnhinweis“ in VI. 3. der Begründung, wonach das Gesetz kein Präjudiz für die Bereitstellung von Haushaltsmitteln darstellt, die dort aufgeführten Kostenschätzungen unverbindlich sind und unter dem Vorbehalt der jährlichen Haushaltsfinanzierung (so auch § 8 Abs. 1 des geltenden BSWAG) stehen, macht die Novelle zu einem „Kann“-Gesetz. Abgesehen davon ist die „grobe Schätzung“ des vierjährigen Zusatzaufwands von „rd. 7,5 Mrd. €“ nicht hergeleitet bzw. nachvollziehbar. Unklar ist auch, ob und wie stark die teils nur vage angedeuteten, künftig förderbaren Maßnahmen zu einer substantziellen „Beseitigung [...] des Modernisierungsrückstands“ führen würden.

Neben einer Unterfinanzierung besteht auch das Risiko, dass für den Ausbau des Schienennetzes benötigte Bundesmittel („Finanzierungshochlauf“) für neue Aufgaben/Förderatbestände aus der Novelle eingesetzt werden und dadurch die verkehrspolitischen Ziele des Bundes zur Stärkung der Schiene, konkret der bisher kaum realisierte Umsetzungsauftrag für die im Bedarfsplan Schiene enthaltenen Maßnahmen, noch weiter verzögert bzw. gänzlich unterlaufen wird.

Bei einer Finanzierung von regelmäßigem Instandhaltungsaufwand würde die Schiene sachlich den Regeln bei der Straße (mit Ausnahme des Beitrages aus der – nur – auf den Bundesfernstraßen erhobenen Lkw-Maut) und fast allen Wasserwegen des Bundes (etwas) gleichgestellt(er), denn bisher werden Betrieb und Instandhaltung im Schienenverkehr prinzipiell durch Nutzerentgelte gedeckt, die von den Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) erhoben werden. Eine Verringerung (oder mindestens unterproportionale Steigerung) der Summe der Nutzerentgelte müsste die direkte Folge der Aufwandsfinanzierung sein und ausdrücklich im BSWAG oder durch eine parallele Änderung im Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG) sichergestellt werden. Aus volkswirtschaftlichen Gründen (Mittleinsatz, struktureller Personalmangel) muss auch sichergestellt werden, dass die Aufwandsfinanzierung durch den Bund nicht einen neuen Fehlanreiz zu Lasten von effizienzsteigernden bzw. kostensenkenden Investitionsmöglichkeiten schafft, die es in der mit überalterter Technik betriebenen Schieneninfrastruktur immer noch in großem Umfang gibt.

Die intensive Diskussion um einen Neustart der Schienen(infrastruktur)politik des Bundes erfordert Entscheidungen, in die eine Änderung des BSWAG präzise eingebunden werden muss, insbesondere

- der Klärung grundsätzlicher Fragen zur langfristigen Verkehrs- und Eisenbahninfrastrukturpolitik des Bundes und somit zum finanziellen Bedarf;
- die Beratung und Fixierung einer Eigentümerstrategie für den DB AG-Konzern und/oder die unter dem Konzerndach gebündelten Bundesunternehmen;
- insbesondere eine abschließende Regelung der Verfassung, Arbeitsweise, Transparenz, Erfolgsmessung und behördlichen Begleitung der künftigen gemeinwohlorientierten Schieneninfrastrukturgesellschaft, die im DB-Konzern errichtet werden soll,

- samt der nun auch vom Bundesrat unter den Ziffern 9 und 10 vorgeschlagenen Änderungen des DB-Gründungsgesetzes, des ERegG und des Klima- und Transformationsfondsgesetzes (KTF);
- ein Finanzierungstableau für die insgesamt nach den Regularien des Gesetzes in den kommenden Jahren zu verausgabenden Mittel;
 - eine klare Zuordnung von Finanzierungsvorhaben des Bundes zum BSWAG und zum geplanten „Moderne-Schiene-Gesetz“;
 - konzeptionell überarbeitete Entwürfe für zeitlich befristete Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen (LuFV) nach § 9 BSWAG (wo solche Vereinbarungen streng genommen nur für Maßnahmen des „Bedarfsplans“, also der Anlage zum BSWAG, vorgesehen sind) und
 - eine klare zeitliche Perspektive für die Errichtung von einem oder zwei Infrastrukturfonds entsprechend dem Vorschlag der Beschleunigungskommission Schiene.

Weitere Ausführungen zu den hier angesprochenen strategischen Debatten u. a. in den vorliegenden Anträgen der Bundestagsfraktionen befinden sich unten.

Der Gesetzgeber sollte in dieser Situation zur Absicherung unabdingbarer und dringlicher zusätzlicher Fördertatbestände eine zeitlich befristete Änderung des BSWAG erwägen, um anschließend den o. g. Gesamtkontext herzustellen, statt die konkrete Verantwortung an das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) zu delegieren.

Insbesondere die folgenden Tatbestände kommen hierfür in Frage:

- Die Übernahme „vorfinanzierter“ Maßnahmen der Deutschen Bahn AG aus dem Jahr 2023 (und ggf. 2024) nach § 11 b, Absatz 5, Satz 2.
- Die Umrüstungsfinanzierung von Triebfahrzeugen mit ETCS-On-Board-Units, die trotz der mehrfach von der Bundespolitik (sehr prominent beispielsweise im Beschluss des Koalitionsausschusses vom 28. März 2023) in Aussicht gestellte Förderung enttäuschenderweise ausdrücklich nicht den neuen Fördertatbeständen des BSWAG unterfallen soll (vgl. Gegenäußerung der Bundesregierung zu den Änderungsvorschlägen des Bundesrates, in der wolkig auf „anderweitige“ Förderung verwiesen wird).
- Die Kompensation von betrieblichen Mehrkosten durch großräumige Umleiterfahrten während der „Generalsanierung“ im Schienengüterverkehr in Analogie zu Kosten des

Schienerersatzverkehrs im SPNV im Rahmen der außergewöhnlich belastenden Korridorsanierungen, vgl. dazu Änderungsvorschlag Nr. 4 des Bundesrates.

Klarheit muss zeitnah auch über den Umfang des Engagements des Bundes für sogenannte Serviceeinrichtungen geschaffen werden. Die Andeutung, diese seien bereits heute finanzierbar, korreliert nicht mit dem konkreten Vorgehen der Administration. Abstell- und Puffergleise und andere notwendige Bestandteile der Schieneninfrastruktur jenseits von Streckengleisen erweisen sich zunehmend als Engpassfaktor, der ebenfalls der Infrastrukturverantwortung des Bundes eindeutig zugeordnet werden muss.

Im Rahmen einer ebenfalls zwischen Bund und Branche zu entwickelnden Bahnstromstrategie sollte auch die Finanzierung von Anlagen zur Erzeugung und Direkteinspeisung von Strom aus erneuerbaren Energien förderfähig gemacht werden.

II. Zu den Anträgen und dem Bericht des Bundesrechnungshofs

Wie bereits dargelegt, sind die Fragen des Engagements des Bundes in der Schieneninfrastrukturfinanzierung nicht isoliert zu klären. DIE GÜTERBAHNEN haben den Auftrag des Koalitionsvertrages, die Schieneninfrastruktur nicht mehr gewinn-, sondern gemeinwohlorientiert und dennoch wirtschaftlich zu betreiben, begrüßt.

Eine solche Gesellschaft wäre auch unter dem Dach des Konzerns betreibbar, selbst wenn eine gesellschaftsrechtliche Herauslösung für den angestrebten Zweck insgesamt geeigneter wäre. Die 2022 aufgenommenen Arbeiten des BMDV und der von ihm beauftragten Berater:innen sind nicht nachvollziehbar, die Eisenbahnbranche wurde bisher entweder auf der Ebene von Überschriften oder über bereits getroffene Entscheidungen informiert. Derzeit ist nicht davon auszugehen, dass regierungsseitig eine wirksame Veränderung des Steuerungsmodells erreicht wird. Die offenbar im Einvernehmen mit der Beteiligungsführung im DB-Konzernaufsichtsrat beschlossene Verschmelzung der DB Station & Service AG mit der DB Netz AG ist kein Fehler, bringt aber für sich nur geringen Nutzen (und möglicherweise sogar Nachteile, wenn etwa der Wegfall der Stationspreise eine auch den Güterverkehr betreffende Erhöhung der Trassenpreise nach sich ziehen würde) und wäre sachlogisch nicht der erste, sondern einer der letzten Schritte des notwendigen Transformationsprozesses.

Die getroffene Vorentscheidung für die Aktiengesellschaft (AG) als Rechtsform ist präjudizierend für stärkere Anforderungen vor allem an den Gesetzgeber zur Zieldefinition und an eine externe Begleitung.

Die beabsichtigte Beibehaltung eines – verbal relativierten, aber unpräzisen – Gewinnanspruchs steht in einem unklaren Spannungsverhältnis zu einer Reihe von verbalisierten Gemeinwohlzielen, könnte auch künftig einen wesentlichen Beitrag zur Suboptimierung der Instandhaltung leisten, ist wettbewerbsspolitisch bedenklich und für die vergleichbaren bundeseigenen Gesellschaften einmalig.

Abgesehen davon, dass ein durch Gesetz und/oder Strategie nicht eindeutig legitimierter und ggf. auch intransparenter "Durchgriff" des BMDV nicht in allen Fällen eindeutig gemeinwohlorientierte Ergebnisse zur Folge haben könnte, stellt diesem verbreiteten Wunsch von Administration und Politik das Aktienrecht große Hürden in den Weg. Daneben scheint nach Erfahrung und Lage der Dinge das BMDV vielfach auch personell und fachlich nicht in der Lage, den DB AG-Konzern zu steuern. Die beabsichtigte unveränderte Beibehaltung des Beherrschungs- und Gewinnabführungsvertrages der heutigen DB Netz AG zeigt – neben der damit verbundenen Beibehaltung des Potenzials für die Diskriminierung der Wettbewerber der DB-Verkehrsunternehmen – auch, dass weder die vom europäischen Gesetzgeber gewollte Unabhängigkeit des Betreibers der Schieneninfrastruktur erreicht wird, noch der Bund die notwendigen Maßnahmen zur Erreichung von politischen Zielen im Konfliktfall wirksam veranlassen könnte. Die offenbar geplante Beibehaltung des DB-Konzernvorstands-Ressorts "Infrastruktur" ergänzt diesen Befund.

Im unbefriedigenden Ergebnis ist wiederum die Betrachtung der Lösungen zielführend, die der Schweizer Gesetzgeber im Laufe der Zeit zur Durchsetzung des Gemeinwohls in der Schienen(infrastruktur)politik entwickelt hat. Insbesondere ist dabei auf das "Bundesamt für Verkehr (BAV)" hinzuweisen, dass als Scharnier zwischen dem auch deutlich stärker engagierten Gesetzgeber und der breiten Landschaft von Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) fungiert. Es kontrolliert nicht nur den Einsatz der Bundesmittel und die Erreichung der vereinbarten Ziele, es unterstützt auch den politisch vorgedachten Prozess des Infrastrukturausbaus und entwickelt die jeweils nächsten Ausbauschritte. Das prinzipielle Vorgehen ist auch auf die Felder der nachholenden Netzmodernisierung und

der laufenden Instandhaltung und die Sicherung einer hohen Betriebsqualität anwendbar.

Die Bundesregierung hat die Strategie verfolgt, den Auftrag des Koalitionsausschusses möglichst ohne Gesetzesänderungen umzusetzen. Angesichts der großen Reichweite der notwendigen Veränderungen auf dem Weg zu einer attraktiven und wachsenden Schieneninfrastruktur ist jedoch die Änderung vorhandener relevanter Gesetze (DB-Gründungsgesetz, ERegG, BSWAG) und auch die Erweiterung der gesetzlichen Grundlagen, um strategische Ziele für die Schieneninfrastruktur des Bundes sowie die bessere Verzahnung mit den anderen Betreibern von relevanten Infrastrukturbetreibern im In- und Ausland zu erreichen, eine Aufgabe, die des politischen und legislativen Engagements des Deutschen Bundestages bedarf. Erfreulicherweise hat der Bundesrat anlässlich der Beratung des vorliegenden Gesetzentwurfs schon deutlich seine Bereitschaft zur konstruktiven Mitwirkung signalisiert.