

Kommunale Verantwortung im Schienenverkehr

Große Sprünge mit leerem Beutel oder Chance zu einer umfassenden Finanzreform?

Referat von Jürgen Leindecker,
Erster Beigeordneter beim
Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt in Magdeburg

zum Kongress der KPV-Hessen am 02.12.2000 in Eltville

I. Aktuelle Lage

„Es fährt ein Zug nach Nirgendwo“ titelte kürzlich die Tageszeitung „Die Welt“ quasi als Antwort auf das Thema des heutigen Kongresses. Der „Spiegel“ brachte es auf die Kurzformel „Deutsche Wahn AG“ und Ernst Heidemann, Karikaturist der Frankfurter Neuen Presse, fasste es bereits im September 1993 in der Eisenbahner Rundschau der GDBA hellseherisch in dünne Striche mit der Unterschrift: **Die neue Organisation der Bahn steht** - Heinz Dürr baut ein Kartenhaus auf.

Hellseher brauchte man allerdings nicht zu sein, um zu erkennen, dass nicht aufgehen würde, was der Unternehmensstrategie Dürr da entwickelte. Im Juli 1994 habe ich in einem Artikel der Zeitschrift „Der Gemeindehaushalt“ die Bahnreform mit der Erfindung des „**perpetuum mobile**“ gleichgesetzt, war doch der finanzwirtschaftliche Effekt der Reform gleich Null. Und eine „Fata Morgana“ war auch jene „schwarze Null“, mit der Heinz Dürr in den ersten Jahren der Bahn AG die Politik zu begeistern versuchte.

„Die Bahnreform ein Fehlschlag?“ – ein falscher Rückschluss, aber eine Reform mit Fehlern und Mängeln, die es heute aufzuarbeiten gilt. Eine Reform, bei der die Politik einem großen „Kartenspielertrick“ aufgesessen ist. Die Politik allerdings nicht nur in Gestalt der damaligen Regierung, sondern auch der Opposition, deren Mitwirkung bekanntlich wegen der Grundgesetzänderung zwingend erforderlich war.

Die Bahnreform bedarf der Nachbesserung und diese Nachbesserung kann nicht darin bestehen, die Lasten eines unterfinanzierten Schienennetzes auf Länder und Gemeinden zu verschieben.

Neue Verantwortung im SPNV muss einhergehen mit einer soliden Finanzausstattung zugunsten der aufgabenübernehmenden Gebietskörperschaft – ob Land oder Kommune. Und aus der Sicht der Kommunen müssen sich die Länder vermeintlicher Wohltaten enthalten, die dazu führen könnten, dass die kommunale Ebene mit dem zur Verfügung stehenden nicht auskommen kann.

II. Ein Zug nach Nirgendwo?

- ◆ Was will die Bundesregierung,
- ◆ was will die Deutsche Bahn AG?

Zwei Fragen, auf die der Betrachter bisweilen nur nebulöse Antworten bekommt. Eisenbahn, das ist allem Anschein nach das ökologische Gewissen jener, die gerne mit dem Dienstwagen fahren, ohne zu wissen, wie es tatsächlich um die Bahn, ihre Wirtschaftskraft und ihren Kundendienst bestellt ist.

Eisenbahn ist per se weder ökologisch noch preiswert. Eisenbahn wird erst zur ökologischen Alternative, wenn ausreichend viele Fahrgäste den Zug benutzen und ausreichend viele Güter über die Schiene transportiert werden.

Dass letzteres so verheerend abgestürzt ist, mag wohl ein Fehler der Politik sein, denn die Rahmenbedingungen für den Wettbewerb Straße ./ Eisenbahn stimmen tatsächlich nicht.

Aber auch die Deutsche Bahn AG hat ihren Anteil an diesem Zusammenbruch, gelingt es ihr doch bis heute nicht, das System „Just in Time“ auf der Schiene in die Wirklichkeit umzusetzen, obwohl gerade die Schiene beste Voraussetzungen hierfür bietet. Nach dem Abschied von der Montanindustrie hat die gütertransportierende Bahn nicht wieder Tritt gefasst und das hat Auswirkungen auf die Finanzierung der Eisenbahnen.

Heute soll der Personenverkehr erwirtschaften, was vor gut 100 Jahren in betriebswirtschaftlicher Mischkalkulation zwischen Personen-, Gepäck-, Post-, Stückgut- und Güterverkehr geplant und verwirklicht wurde.

Dazu kommt ein erheblich gesteigertes technisches Niveau für Eisenbahnverkehr, allein schon mit Blick auf die Streckengeschwindigkeiten, was deutlich höhere Investitions- und Betriebskosten bedingt.

Das erfordert ungleich mehr Personenverkehr und macht deutlich, dass nur dort, wo eine ausreichende Anzahl von Reisenden vorhanden ist, Eisenbahnverkehr ökonomisch und ökologisch gerechtfertigt ist. Denn Eisenbahnverkehr ist nicht billig.

- ◆ Was will die DB AG?

Das ist gar nicht so einfach erkennbar, weil seit Monaten fast täglich neue Nachrichten durch die Medien rauschen. Diese rasch wechselnden Bilder haben seit dem Amtsantritt von Hartmut Mehdorn eine Rasanz angenommen, dass wir Gefahr laufen, heute über Dinge zu sprechen, die morgen schon nicht mehr aktuell sind. Dennoch hier der Versuch einer Orientierung.

Seit einigen Monaten geistern zwei Begriffe durch die Welt der Eisenbahn, die als Wundermittel gehandelt werden:

- ◆ „**Mittelstandsinitiative**“ von Hartmut Mehdorn und das Projekt mit dem vielversprechenden Namen

- ◆ „Regent“. Bei beidem handelt es sich kurz umrissen um folgende Überlegung:

Viele Nebenbahnen / Nebenstrecken lassen sich mit dem schwerfälligen Apparat eines großen Eisenbahnunternehmens nicht wirklich kundennah betreiben. Deshalb haben gerade kleinere - lokal oder regional angesiedelte - Eisenbahnunternehmen (Albtalbahn, Hohenzollernsche Landesbahn, Dürener Kreisbahn) durch ihre regionale Bindung weitaus effektivere Lösungen erreicht und vor allem Erfolg beim Kunden.

Diesem Beispiel folgend möchte die DB regionale Netze nun ihrerseits in regionale Gesellschaften einbinden, die vor Ort operativ gesteuert werden können und damit den örtlichen Bedürfnissen besser gerecht werden.

Diesen Weg verfolgt die Bahn nunmehr in ganz unterschiedlicher Form. U.a. soll in Nordhessen die sogenannte „Kurhessenbahn“ entstehen, die zwischen Kassel, Korbach und Erndtebrück die Regionalbahnen zu einem neuen Betrieb zusammenfassen soll.

Bleibt anzumerken, dass ich einen entsprechenden Vorschlag der Deutschen Bundesbahn seinerzeit schon 1980 unterbreitet habe; aber gut Ding braucht Weil und das besonders bei der DB.

Zwei Aspekte sind jedoch beachtenswert. **Die DB glaubt erstens,**

- ◆ mittelständische Unternehmen, aber auch Eisenbahner, die sich gerne selbständig machen wollen, in diese regionalen Bahngesellschaften mit einbeziehen zu können: Deshalb „Mittelstandsinitiative“.

Ein paar Vergleichsfälle gibt es dafür bereits - allerdings bedarf deren wirtschaftliche Grundlage einer kritischen Analyse und es muss zuverlässige Rahmenbedingungen geben.

Ich fürchte, dass weitere unterkapitalisierte Gesellschaften entstehen, für die die Kommunen schließlich zum Nothelfer werden.

- ◆ **zweitens:** offeriert die DB Beteiligungsrechte und sie denkt dabei vor allem an kommunale Gebietskörperschaften.

Auch dafür gibt es Beispiele - jüngstes kommunales Unternehmen ist die „Nordwestbahn“, gebildet als Teil der Stadtwerke Odenburg und Osnabrück zum Betrieb der dortigen Bahnen. Auch hier ist die Grundsatzfrage nach den Parametern noch nicht hinreichend geklärt.

Ich rate zu raschen Verhandlungen über die Finanzierung des Fahrwegs und über zusätzliche - einer wirklichen Konnexität gerecht werdende - Finanzzuweisungen an die Kommunen zur dauerhaften Sicherung der Finanzierung von Lasten des Schienenverkehrs im Falle einer Kommunalisierung.

Vor diesem Hintergrund ist das heutige Thema meines Referats zu sehen und das möchte vor allem auch auf die finanzwirtschaftlichen Aspekte dieser Überlegungen hinweisen.

III. Ausgangslage Bahnreform

Die Bahnreform hat - wie gesagt - einen sehr nachhaltigen Webfehler:

◆ **Die Finanzierung des Fahrweges.**

Sie hat aber auch eine

- ◆ **außergewöhnliche Finanzierungsregelung**, auch diese werde ich Ihnen noch genauer erläutern, denn sie ist **finanzverfassungsrechtlich** eine vorbildliche Regelung.

Die Bahnreform hat zudem eine **Blüte des Eisenbahnverkehrs** ausgelöst, die so nie erwartet worden war. Auch wenn sich ein Teil dieser Blüte heute als „Strohfeuer“ darstellen sollte, so gilt doch festzuhalten:

1. Die Deutschen Bahnen verfügen heute über einen weitgehend modernisierten Fahrzeugpark.
2. Die Deutsche Bahn hat in Ostdeutschland eine teilweise vorbildliche Aufbauleistung erbracht.
3. In Westdeutschland gibt es an vielen Orten eine Renaissance des Eisenbahnverkehrs (Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Teile von Bayern und Hessen), die ohne die Bahnreform so nie entstanden wäre.
4. Erstmals haben Wettbewerber auf der Schiene eine Chance, zu kalkulierbaren Kosten Schienenverkehr anzubieten.
5. Im Rahmen dieses – leider nur begrenzten – Wettbewerbs, hat es erstmals neue Formen des Eisenbahnbetriebs gegeben, die heilsame Zeichen für die Kostensenkung im Eisenbahnverkehr gesetzt haben. (siehe Triebwagen)

Deshalb gilt es, **die Bahnreform vom 27.12.1993** fortzuentwickeln.

Die in diesem Zusammenhang geschaffene Rechtslage ist aber auch konstitutiv für alle weiteren Fragen auch im Zusammenhang mit einem kommunalen Engagement im ÖPNV und besonders im SPNV.

IV. Finanzausstattung und Aufgabenerledigung

Das im Rahmen der Neuordnung des Eisenbahnwesens geschaffene „Regionalisierungsgesetz“ enthält in § 5 eine Finanzierungsregelung, die im Verhältnis zu den übrigen Finanzierungsregelungen bei Aufgabenübertragungen besonders bemerkenswert ist. Da heißt es in Abs. 1:

„Den Ländern steht für den öffentlichen Personennahverkehr aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes im Jahr 1996 ein Betrag von 8,7 Milliarden Deutsche Mark und ab dem Jahr 1997 jährlich ein Betrag von 12 Milliarden Deutsche Mark zu.“

Das ist zunächst eine Regelung, die der gerade von den Kommunen geforderten „Konnexität“ – **also der Regelung der Finanzierung bei Aufgabenübertragung** – gerecht wird. Dass die Gelder – soweit sie weitergereicht werden auf die kommunale Ebene – gleichwohl nicht ausreichend sind, hat zwei Ursachen.

- ◆ Einmal bestimmen viele Länder in ihren ÖPNV-Gesetzen zusätzliche Standards, deren finanzielle Unterfütterung weitgehend ausgeblieben ist. Hessen ist hier eine Ausnahme.
- ◆ Die zweite Ursache liegt darin begründet, dass zusätzliche Verkehrsleistungen gefordert werden, deren Finanzierung aufgrund der undurchsichtigen Rechnungslegung der Deutschen Bahn AG nicht wirklich kostengerecht ist.

Die finanzpolitische Besonderheit des Regionalisierungsgesetzes wird aber auch in einer zweiten Regelung besonders deutlich, die ich hier – weil sie beispielgebend ist – nicht verschweigen möchte. § 5 Abs. 2 bestimmt nämlich:

„Der Betrag von 12 Milliarden Deutsche Mark steigt ab 1998 jährlich entsprechend dem Wachstum der Steuern vom Umsatz; hierbei bleiben Änderungen der Steuersätze im Jahr ihres Wirksamwerdens unberücksichtigt. Im Jahr 2001 wird mit Wirkung ab dem Jahr 2002 auf Vorschlag des Bundes durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, die Höhe der Steigerungsrate neu festgesetzt sowie neu bestimmt, aus welchen Steuereinnahmen der Bund den Ländern den Betrag nach Absatz 1 leistet.“

Damit weist – fast einzigartig – ein Gesetz eine Gleitklausel auf, die die zu erwartenden Ausgabesteigerungen mit den tatsächlichen Einnahmesteigerungen des Bundes koppelt. Dies ist finanzwirtschaftlich eine bemerkenswerte Rechtsgrundlage, die gerade für die Aufgabenübertragung aus kommunaler Sicht vorbildlich ist.

Fraglich ist allerdings, ob die Summe, die dem Regionalisierungsgesetz zugrunde gelegt wurde, damals wie heute den tatsächlichen Kosten des Fahrweges jemals entsprochen hat. Auch das heftig umstrittene Trassenpreissystem der DB AG steht und fällt mit Kostenwahrheit und Kostenklarheit.

V. Die Verschlimmbesserung des Fehlers

Dass die Bahnreform in schweres Wasser geraten ist, liegt also an dem bereits erwähnten konstruktiven Fehler, der **unzureichenden Finanzierung des Fahrwegs**.

Conditio einer Bahnreform war – seit Mitte der achtziger Jahre gab es eine entsprechende Diskussion –, dass **Fahrweg und Betrieb** der Bahn strikt voneinander getrennt würden.

Wettbewerbsgleichheit würde es nur geben, wenn dabei der Fahrweg tatsächlich aus allgemeinen Steuermitteln bezahlt und weitgehend nutzungsunabhängig unterhalten würde.

Der politische Fehler, Fahrweg und Betrieb nicht voneinander getrennt zu haben, findet seine „Verschlimmbesserung“ in betriebswirtschaftlichen Fehlern der Deutschen Bahn AG, bzw. deren Rechtsvorgänger Bundes- und vor allem auch Reichsbahn.

Diese einst staatlichen Organisationen verfügten offenkundig nicht über eine geordnete Buchführung, geschweige denn über ein betriebswirtschaftliches Anlagenmanagement.

Jeder Eisenbahner der DB AG wird dieser Behauptung entschieden entgegentreten müssen, aber Tatsache ist, dass die wahren Kosten des Zugverkehrs, konkret bezogen auf eine Bahnstrecke, bis zum heutigen Tage nur in nebulöser Form vorliegen.

Hartmut Mehdorn gibt dies ja auch offen zu, wenn er etwa in einem dpa-Interview behauptet, die Bahn repariere sich zu Tode. Sie könne gar nicht so viel Geld herbeschaffen, wie für die Reparaturen erforderlich sei.

Schließlich – auch der regionale oder kommunale Versuch, der Bahn durch Investitionszuschüsse zu helfen – höchst bedenklich angesichts der Aufgabenverteilung nach der Bahnreform – scheiterte in der Regel daran, dass dem Zuschussgeber beim Rückfluss der Zuschüsse keinerlei transparente Rechnungswerke vorgelegt werden, die nachvollziehbar seine Investition gegenüber anderen Leistungen als rentierlich rechtfertigen würden.

VI. Finanzbedarf für den Fahrweg

Beim derzeitigen Streckennetz der Deutschen Bahn AG von rund 38 000 Kilometer, hat die DB heute nach überschlägiger Berechnung – ohne Berücksichtigung von größeren Kunstbauten - **nur zur Erhaltung** ihres Betriebsnetzes einen jährlichen Finanzbedarf von rund 20 Milliarden DM, **zuzüglich** Neubaustrecken, **zuzüglich** Großprojekte, **zuzüglich** der Sanierung herausgehobener Bauwerke - etwa die Göltzschtalbrücke oder auch nur die Rhein- und Main-Brücken von Mainz und Wiesbaden.

Über eine solche Größenordnung müssen wir also reden. Die entscheidende Frage steht im Raum:

Können und wollen wir uns eine solche Eisenbahn erlauben und die Frage muss, wenn sie zugunsten der Bahn beantwortet wird, mit allen Konsequenzen beantwortet werden.

Die Frage ist in dieser Schärfe nie gestellt worden, weil sich Bahnvorstände – allen voran Heinz Dürr – unter Nutzung längst abgeschriebener Bahnanlagen und -fahrzeuge über die Runde gerettet haben.

Kaufmännisch betrachtet sind deshalb immense Unterhaltungsrückstände entstanden, die ihre äußerliche Darstellung als Spitze des Eisberges in tausenden von Langsamfahrstellen finden.

Ganz zu schweigen von der Erblast, die aus der Konkursmasse der Deutschen Reichsbahn übergegangen ist: Milliarden Verluste durch Fehlinvestitionen und insbesondere durch minderwertigen Materialeinsatz zu DDR-Zeiten.

Mit dieser Finanzlage vor Augen sind nun Ideen zu bewerten, die mit Stichworten wie „Regent“, „Mittelstandsoffensive“ oder „Beteiligung Dritter“ (bevorzugt Kommunen) umschrieben werden.

VII. Regent – Titel ohne Mittel?

Martin Henke vom VDV meinte kürzlich, es gebe auch für regionale Bahnen gut eine Chance in Lösungen vor Ort und unter Beteiligung von Kommunen und Mittelstand und er verweist auf erfolgreiche Modelle der letzten Jahre. Modelle, die ja auch heute hier noch teilweise vorgestellt werden. Doch diese Modelle basieren auf einem **funktionalisierenden Streckennetz**, auf **bezahlbare Trassenpreise**, die über **Leistungsverträge** mit der öffentlichen Hand refinanziert werden. Verträge mit Ländern, Verbänden oder Kommunen, bzw. Zweckverbänden.

Ob dabei auskömmliche Trassenpreise vereinbart wurden, ist - wie erwähnt - angesichts der Unterhaltungsrückstände der Bahn zweifelhaft. Ob auskömmliche Trassenpreise mit den vorhandenen Mitteln des Regionalisierungsgesetzes finanzierbar sind, muss schlicht bestritten werden. Klar ist, dass das Netz der Eisenbahnen in Deutschland aufs Höchste gefährdet ist und Finanzen braucht.

Mittelstandsoffensive – Beteiligung Dritter – meine Damen und Herren – dies ist Augenwischerei, solange es keine solide finanzwirtschaftliche Untermauerung dieser Vorstellungen gibt.

Ich kann nur davor warnen, vorschnell eine weitere Verschiebung finanzieller Lasten der Bahn zu akzeptieren, wenn es nicht eine grundlegende Finanzreform für diesen Bereich gibt.

Das heißt eindeutig: **Der Bund** muss die finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen schaffen, die es kommunalen Gebietskörperschaften ermöglichen, in einem Zeithorizont von 25 Jahren in die „Eisenbahn“ zu investieren. Mit diesen Rahmenbedingungen steht und fällt das weitere Schicksal der Eisenbahnen und insbesondere auch jede Initiative wie „Regent“ oder „Mittelstandsinitiative“.

Auch bei einem durchfinanzierten Streckennetz - das erst Wettbewerbsgleichheit zwischen Straße und Schiene bedeutet - bleiben die Finanzlasten für den Betrieb dieses Netzes so hoch, dass ohne finanzielle Unterstützung weder „Private“ noch „Kommunale“ allein in der Lage sein werden, diese Aufgabe auf Dauer wahrzunehmen; es sei denn, es käme zu dirigistischen Eingriffen im Bereich des Güterverkehrs, die tatsächlich zu einer Verkehrsverlagerung auf die Schiene führen würden oder der DB gelänge es, im Markt des Güterverkehrs wieder attraktiv zu werden. Allerdings muss man auch hier Wasser in den Wein gießen, denn das Netz der DB ist durch kurzfristige Entscheidungen der Bahn - Finanzzwänge - teilweise gar nicht mehr leistungsfähig genug, um wesentlich mehr Verkehr aufzunehmen.

Die wesentlichen weiteren Voraussetzungen für ein stärkeres Engagement von Kommunen im Eisenbahnbereich können Sie dem von mir Ihnen auf Ihren Platz gelegten Zeitungsartikel aus der Verbandszeitung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes entnehmen. Wir haben uns mit dem Thema schon frühzeitig befasst und wie ich meine, auch etwas tiefergehend als andere Organisationen.

VIII. Zusammenfassung

Zusammenfassend bleibt also festzuhalten:

1. Es muss entweder eine „bundeseigene und bundesfinanzierte“ Trägergesellschaft für das Netz der Bahn oder

entsprechende Finanzierungszusagen (gesetzlich + vertraglich, vor allem langfristige) für den Fahrweg für die jeweilige regionale Bahnbetreiber-gesellschaft geben.
2. Es muss Betriebskostenzuschüsse des Bundes für den Kostenanteil, der neben dem Nahverkehr aus der Beförderung von Fahrgästen des Fernverkehrs entsteht, die verlässlich sind, geben.
3. Die Regionalisierungsmittel sind an die neuen Gegebenheiten unter Berücksichtigung eines grundsätzlich „stündlichen“ Zugangebots, im Verdichtungs-bereich „halbstündlich“, in Ballungszentren häufiger. Darunter liegend kann man Zugverkehr als tatsächliche Alternative nicht betreiben.
4. Der Nebel in der Unternehmenspolitik der Bahn muss sich lichten, um der Bahn eine Perspektive für die nächsten zweieinhalb Jahrzehnte zu geben.
5. Eisenbahn ist ein teures Unternehmen - die Bahn hat einen hohen Finanzbedarf, der durch hohe Unterhaltungsrückstände noch verschärft wird - dem ist dauerhaft Rechnung zu tragen. Die Politik muss sich grundsätzlich zu diesem hohen Finanzbedarf der Bahn bekennen und die notwendigen grundlegenden Beschlüsse fassen.
6. Die Bahn muss ihrerseits Ernst machen mit Kostentransparenz, Kostencontrolling und betriebswirtschaftlicher Ausgestaltung aller Rechenwerke, ohne dass dabei Kundendienst und Service-Leistungen auf der Strecke bleiben. Sie muss Rationalisierungen am Vorteil des Kunden ausrichten und zu einer effektiven Leistungserbringung kommen.
7. Für die kommunale Ebene kann es ein Engagement in Eisenbahnbetrieben langfristig nur geben, wenn deren Betrieb durch finanzielle Transferleistungen ebenso langfristig gesichert ist. Bund und Länder sind aufgerufen, die hierfür notwendigen Finanz- und Rechtsgrundlagen zu schaffen, wenn der Bahn eine Zukunft erhalten bleiben soll.