

Auszug aus

# Denkschrift 2017

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 15

Förderung von nichtbundeseigenen Eisenbah-  
nen nach dem Landeseisenbahnfinanzierungs-  
gesetz



**Baden-Württemberg**

RECHNUNGSHOF

## Einzelplan 13: Ministerium für Verkehr

### Förderung von nichtbundeseigenen Eisenbahnen nach dem Landeseisenbahnfinanzierungsgesetz (Kapitel 1303)

**Güterverkehrsstrecken mit geringen Frachtvolumen sowie sogenannte Entwicklungsstrecken sollten mit den knappen Fördermitteln nur dann gefördert werden, wenn sie eine realistische Perspektive für einen regelmäßigen Schienenverkehr und ein Mindestfrachtvolumen nachweisen können.**

**Auf die 100-Prozent-Förderung bei Sonderprogrammen sollte verzichtet werden.**

#### 1 Ausgangslage

In Baden-Württemberg gibt es 20 nichtbundeseigene Unternehmen, die öffentliche Eisenbahninfrastrukturen betreiben. Deren Eigentümer sind private oder öffentliche Unternehmen beziehungsweise die öffentliche Hand (Gemeinden, Städte, Kreise). Die Infrastruktur der nichtbundeseigenen Eisenbahnen umfasst nach Angaben des Ministeriums 860 km öffentliche Eisenbahnstrecke sowie Eisenbahnanlagen in Binnenhäfen, in Anlagen des kombinierten Verkehrs sowie 340 nicht öffentliche Gleisanschlüsse von Industrie- und Gewerbegebieten.

Unterschieden wird zwischen Personen- und Güterverkehrsstrecken sowie sogenannten Entwicklungsstrecken. Bei Entwicklungsstrecken wurde der reguläre Betrieb eingestellt. Sie werden derzeit weder im Personen- noch im Güterverkehr regelmäßig genutzt. Das Land strebt an, dass diese erhalten werden, um eine zukünftige regelmäßige Nutzung offenzuhalten.

Nichtbundeseigene Eisenbahninfrastrukturunternehmen erhalten vom Land Zuwendungen nach dem Landeseisenbahnfinanzierungsgesetz. Bewilligungs- und Zahlstelle ist das Ministerium für Verkehr.

Im Rahmen des „Oberbauprogramms“ fördert das Land Maßnahmen der Instandhaltung und Erneuerungsinvestitionen. Es stellt für alle Streckenarten dafür jährlich Mittel bereit (2015 und 2016 jeweils 8 Mio. Euro). Zusätzlich hat das Land 2015 für das Sonderprogramm „Nachhaltige Ertüchtigung der Infrastruktur“ und 2016 für das Sonderprogramm „Fahrgastseitige Maßnahmen“ jeweils 10 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. 2017 ist das Sonderprogramm „Bahnfunk“ geplant. Der Fördersatz für das „Oberbauprogramm“ beträgt 75 Prozent und für die Sonderprogramme 100 Prozent der bewilligten zuwendungsfähigen Ausgaben.

Der Rechnungshof prüfte die Abwicklung der gesamten Förderung. Einbezogen wurden 87 Verfahren der Jahre 2009 bis 2015 zur Förderung von 17 verschiedenen Eisenbahninfrastrukturunternehmen.

## **2 Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Fördergrundsätze sind nicht vorhanden**

Eine Zuwendungsrichtlinie oder Fördergrundsätze gibt es nicht. Einzelheiten zum Förderverfahren, die zuwendungsfähigen Maßnahmen für das „Oberbauprogramm“ und die Zweckbindung der Förderung hat das Ministerium für Verkehr in Vermerken geregelt. Der Fördersatz für das „Oberbauprogramm“ ergibt sich aus den Erläuterungen im Staatshaushaltsplan.

### **2.2 Konkrete Förderziele werden nicht festgelegt**

Das Ministerium für Verkehr hat für die Förderung übergeordnete politische Ziele festgelegt: Verkehre sollen von der Straße auf die Schiene verlagert und Kfz-bedingte Verkehrs- und Umweltbelastungen verringert werden. Das Ministerium hat diese Programmziele jedoch nicht konkretisiert: Weder in den Bewilligungsbescheiden des „Oberbauprogramms“ noch der Sonderprogramme wird bestimmt, was mit der Zuwendung konkret erreicht werden soll.

### **2.3 Entwicklungsstrecken und schwach ausgelastete Güterverkehrsstrecken werden ohne Prüfung des Potenzials gefördert**

Zuwendungen erhalten alle nichtbundeseigenen Eisenbahninfrastrukturunternehmen, die einen Antrag stellen. Die Auslastung der Strecke hat auf die Höhe der Zuwendung keinen Einfluss.

Das Land hat 2013 die Förderung auf sogenannte Entwicklungsstrecken ausgedehnt. Auf diesen findet heute ausschließlich Ausflugs- und Tourismusbahnbetrieb statt. Das Land will diese Infrastrukturen für eine mögliche künftige Nutzung mit regelmäßigem Personen- oder Güterverkehr erhalten und Streckenstilllegungen mit Entwidmungen vermeiden. Es macht jedoch keine Vorgaben, in welchem konkreten Zeitraum und in welchem Umfang ein regelmäßiger Verkehr zu entwickeln ist. Nachweise oder Konzepte für die perspektivische Entwicklung der Strecken werden für die Förderung nicht gefordert.

Der Zweckverband Kandertalbahn erhält seit 2013 für die Eisenbahninfrastruktur der Kandertalbahn (Haltingen - Kandern) Zuwendungen. Das Ministerium hatte die Strecke 2013 zur Entwicklungsstrecke erklärt. Regelmäßiger öffentlicher Personennahverkehr findet nicht statt. Lediglich in den Sommermonaten verkehren sonntags historische Züge.

Abbildung 1: Haltepunkt Hammerstein an der Kandertalbahn



Ein weiteres Ziel des Landes ist es, Güterverkehre von der Straße auf die Schiene zu verlagern. Die Güterverkehrsstrecken sollen in einem nutzungsfähigen Zustand erhalten werden. Das Frachtaufkommen der Vorjahre wird herangezogen, um die Höhe der Zuwendung zu berechnen. Die Bewilligungen enthalten jedoch keine Vorgaben, welches Frachtvolumen künftig mindestens erreicht werden soll. Tatsächlich haben auf den meisten Güterverkehrsstrecken der Verkehr und das Frachtvolumen in den letzten Jahren abgenommen. Dies führt dazu, dass das Land Güterverkehrsstrecken fördert, auf denen nur in geringem Umfang beziehungsweise überhaupt kein Eisenbahnverkehr mehr stattfindet:

So erhielt z. B. die Ablachtalbahn GmbH in den vergangenen Jahren regelmäßig Zuwendungen für die Güterverkehrsstrecke zwischen Mengen, Sauldorf und Stockach (Ablachtalbahn). Die Strecke zwischen Mengen und Sauldorf wird aktuell nur von einem Unternehmen genutzt. Auf dem Streckenabschnitt zwischen Sauldorf und Stockach gibt es keinen Eisenbahnverkehr. Für die Sanierung dieses Streckenabschnitts hatte das Land 2009 aus dem Konjunkturpaket II 5 Mio. Euro zur Verfügung gestellt.

Abbildung 2: Güterverkehrsstrecke der Ablachtalbahn GmbH



Bildrechte: Lencer; Lizenz: Creative Commons Legal Code  
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/legalcode>

## 2.4 Bemessung der Zuwendungen ist nicht transparent

Die Förderanträge für das „Oberbauprogramm“ umfassen wiederkehrende Instandhaltungs- und Investitionsmaßnahmen, die die meisten Unternehmen an ihren eigenen mittelfristigen Sanierungsprogrammen ausrichten. Mit den Sonderprogrammen werden in der Regel ausschließlich Investitionsmaßnahmen gefördert.

Da die Haushaltsmittel immer geringer sind als die beantragten Zuwendungen, hat das Ministerium für die einzelnen Förderprogramme Berechnungsmodi entwickelt, um die zuwendungsfähigen Ausgaben zu reduzieren. Es handelt sich um reine Rechenmodelle ohne Berücksichtigung der Notwendigkeit und Dringlichkeit der Förderung. Gegenüber den Zuwendungsempfängern werden diese Rechenmodelle nicht offengelegt.

Die Bewilligung der Zuwendung erfolgt trotz reduzierter Fördersumme summarisch für alle beantragten Maßnahmen. Die Entscheidung, welche Maßnahmen mit den bewilligten Mitteln umgesetzt werden, bleibt den Zuwendungsempfängern überlassen.

## 2.5 Sonderprogramm 2015 und „Oberbauprogramm“ sind nicht klar abgegrenzt

Als Abgrenzung des „Oberbauprogramms“ zum Sonderprogramm 2015 „Nachhaltige Ertüchtigung der Infrastruktur“ legte das Ministerium fest, dass laufende Unterhalts- und Instandsetzungsarbeiten sowie kleinere Maßnah-

men aus den regulären Haushaltsmitteln und größere Maßnahmen aus den Sondermitteln gefördert werden sollen. In den Förderakten sind die Entscheidungskriterien für die Zuordnung zu einem bestimmten Programm nicht dokumentiert. Gleichartige Maßnahmen wurden ohne nachvollziehbare Gründe manchmal dem einen und manchmal dem anderen Programm zugeordnet. Das Ministerium hat dadurch für gleiche Fördertatbestände unterschiedliche Fördersätze angewandt.

So haben für die Beseitigung von Schlammstellen vier Unternehmen Zuwendungen beantragt. Bei zwei Unternehmen hat das Ministerium diese Maßnahme dem Sonderprogramm und bei zwei Unternehmen dem „Oberbauprogramm“ zugeordnet. Durch die Zuordnung zum Sonderprogramm erhielt ein Unternehmen eine Förderung von 90.000 Euro. Bei Zuordnung zum „Oberbauprogramm“ hätte es wegen des geringeren Fördersatzes und der Kürzung durch das Rechenmodell 50.000 Euro weniger Zuwendungen erhalten.

## **2.6 100-Prozent-Förderungen der Sonderprogramme nicht nachvollziehbar**

Die 100-prozentige Förderung der zuwendungsfähigen Ausgaben bei den Sonderprogrammen ist nicht nachvollziehbar. Es ist nicht ersichtlich, dass hier ein größeres Landesinteresse als beim allgemeinen „Oberbauprogramm“ vorliegt. Ebenso ist nicht belegt, dass der Zweck der Zuwendung nur bei Übernahme sämtlicher zuwendungsfähiger Ausgaben erreicht wird.

## **3 Empfehlungen**

### **3.1 Förderrichtlinien erstellen**

Das Ministerium für Verkehr sollte anhand der „Grundsätze für Zuwendungsrichtlinien“ Förderrichtlinien für die Förderung nichtbundeseigener Eisenbahnen erstellen. Darin sind mindestens die Zuwendungsziele und Zuwendungsvoraussetzungen, der Zweck der Zuwendung, die Finanzierungsart, die zuwendungsfähigen Maßnahmen und Ausgaben sowie die Höhe der Zuwendung festzulegen.

### **3.2 Förderziele konkretisieren und Erfolgskontrollen durchführen**

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, die bisher allgemein gehaltenen Förderziele zu konkretisieren. Insbesondere bei der Bewilligung von Investitionsmaßnahmen, die über eine Instandhaltung hinausgehen, ist das Förderziel konkret zu bestimmen.

Das Ministerium sollte, wie in § 2 Landeseisenbahnfinanzierungsgesetz vorgesehen, einen Fünfjahresplan für die zu fördernden Vorhaben aufstellen.

Durch Erfolgskontrollen ist zu prüfen, ob die mit der Zuwendung angestrebten Ziele erreicht worden sind. Die Zuwendungsempfänger haben im Verwendungsnachweis die Zielerreichung nachzuweisen.

### **3.3 Nachweise zur Perspektive sogenannter Entwicklungsstrecken und bei Güterverkehrsstrecken fordern**

Die Zuwendungen für Entwicklungsstrecken und Güterverkehrsstrecken sind mit zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben für die Entwicklung der Strecke, des Verkehrs und des Frachtaufkommens zu verbinden. Werden diese Vorgaben wiederholt verfehlt, sollte die weitere Förderung wegen Perspektivlosigkeit eingestellt werden.

### **3.4 Zuwendungsfähige Ausgaben pauschalieren und Festbetragsfinanzierung einführen**

Für die Ermittlung der zuwendungsfähigen Ausgaben regt der Rechnungshof an, anstelle der bisherigen Berechnungsgrundlagen und Rechenmodelle ein standardisiertes Verfahren mit Pauschalen für die zuwendungsfähigen Ausgabepositionen einzuführen.

Für regelmäßig wiederkehrende Instandhaltungsmaßnahmen wie Schwellenaustausch, das Instandsetzen von Weichen und Vegetationsarbeiten sollte eine Pauschale je Abrechnungseinheit festgelegt werden. Darüber hinaus sollte auch für Investitionsmaßnahmen die Einführung von Pauschalen für die Ermittlung der zuwendungsfähigen Ausgaben geprüft werden. Die Zuwendungen sind als Festbetrag zu bewilligen.

### **3.5 Sonderprogramme klar abgrenzen und auf 100-Prozent-Förderungen verzichten**

Sonderprogramme müssen vom „Oberbauprogramm“ klar abgegrenzt sein und getrennt abgewickelt werden. Der „De-luxe-Fördersatz“ von 100 Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben bei Sonderprogrammen sollte deutlich reduziert werden.

## **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Ministerium für Verkehr führt aus, dass mit der Förderung von Entwicklungsstrecken die Infrastruktur von derzeit noch schwach ausgelasteten Strecken mit Entwicklungspotenzial erhalten und verbessert werden sollte. Voraussetzung für eine stärkere Nutzung von Strecken sei deren Qualität. Die Einstufung als Entwicklungsstrecke sei in Zusammenarbeit mit der Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg erfolgt. Auf eine Förderung von Güterverkehrsstrecken könne das Land keinesfalls verzichten, um eine Verlagerung von Güterverkehren von der Schiene auf die Straße zu verhindern.

Für den Erhalt und den Ausbau von Infrastruktur könne die aktuelle Auslastung nicht als alleiniger Maßstab gelten.

Bei der Förderung nach dem Landeseisenbahnfinanzierungsgesetz handle es sich nicht um eine Projektförderung im eigentlichen Sinn. Vielmehr sei Ziel, die Eisenbahninfrastrukturen im Land zu verbessern und Streckenstilllegungen zu vermeiden. Das Ministerium werde jedoch künftig bei der Bewilligung die Umsetzung größerer Investitionsmaßnahmen als konkrete Förderziele definieren.

Eine Förderung von 100 Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben bei den Sonderprogrammen 2015 und 2016 sei erforderlich gewesen, da die nicht-bundeseigenen Eisenbahnen bei der Programmhöhe von 10 Mio. Euro zur Finanzierung eines Eigenanteils von 25 Prozent nicht in der Lage waren. Die Umsetzung der Maßnahmen sei im Interesse des Landes erfolgt. Beim Sonderprogramm 2017 für den Bahnbetriebsfunk werde der Fördersatz auf 75 Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben begrenzt.

## **5 Schlussbemerkung**

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Forderung, Zuwendungen für Entwicklungstrecken und Güterverkehrsstrecken mit zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben für die Entwicklung der Strecke, des Verkehrs und des Frachtaufkommens zu verbinden.

Es geht nicht darum, unreflektiert auf die Förderung dieser Strecken zu verzichten. Eine Förderung ohne Nachweis einer realistischen Perspektive für einen regelmäßigen Schienenverkehr oder ein Mindestfrachtvolumen ist aber nicht zu vertreten. Angesichts der knappen Fördermittel ist es nicht hinnehmbar, dass einerseits Bahnen ohne wirtschaftlichen und infrastrukturellen Nutzen über viele Jahre gefördert werden, und andererseits Bahnen, welche die Last des täglichen öffentlichen Personennahverkehrs und Güterverkehrs bestreiten, nicht mehr in der Lage sind, den Eigenanteil für die nachhaltige Ertüchtigung der Infrastruktur zu leisten.