

BAUEN IST TEIL DER LÖSUNG

Vorschläge für eine
gemeinwohlorientierte
Schieneninfrastruktur



© Jaromir Chalabala/Shutterstock.com

Inhalt

Deutschland braucht eine starke Schiene: Garant für Erhalt und Ausbau des Schienennetzes ist die Deutsche Bauindustrie	03
Der Systemwechsel erfordert eine gemeinwohlorientierte und wettbewerbsneutral agierende Infrastruktursparte	04
Hohe Qualität der Infrastruktur ist nur mit einer nachhaltigen Instandhaltungsstrategie möglich	06
Ziel: Verkehrsverlagerung	06
Präventive statt reaktive Instandhaltungspolitik	07
Notfallmanagement: Was tun bei einer Havarie?	08
Flexible Finanzierungsstrategie	09
Kapazität und Baustellen	10

1.

Deutschland braucht eine starke Schiene: Garant für Erhalt und Ausbau des Schienennetzes ist die Deutsche Bauindustrie

Verspätungen, Zugausfälle, Havarien sowie Engpässe und Überlastungen – der Zustand und die Schwächen des Schienennetzes sind nicht zu übersehen. Es ist dringend Zeit, einen radikalen Systemwechsel herbeizuführen. Gemeinsam mit dem Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV), der Politik und der Deutschen Bahn (DB) müssen jetzt optimale Rahmenbedingungen für eine effiziente Ausbau- und Erhaltungsstrategie gesetzt und Einschränkungen im Betrieb möglichst auf ein Minimum reduziert werden. Wir sagen deutlich: Die Deutsche Bauindustrie wird ein verlässlicher Partner bei der Umsetzung der von Bundesverkehrsminister Volker Wissing und DB-Chef Richard Lutz vorgestellten Ansätze für ein Hochleistungsnetz sein.

Wenn wir das Bauen als fundamentalen Teil der Lösung und nicht als Problem begreifen, werden wir im kooperativen Zusammenspiel aller Partner auf Augenhöhe die Ziele im Rahmen der Mobilitätswende erreichen können. Mit vorausschauenden Strategien für den Ausbau, die Ertüchtigung und insbesondere für den Erhalt des Bestandsnetzes können wir gemeinsam die notwendige und gewünschte hohe Infrastrukturqualität realisieren. Grundpfeiler dafür ist ein fairer Wettbewerb im Bahnbau mit genügend Raum für Innovationen sowie mit Planungssicherheit dank flexibler Finanzierungsinstrumente für die Schieneninfrastruktur.

2.

Der Systemwechsel erfordert eine gemeinwohlorientierte und wettbewerbsneutral agierende Infrastruktursparte

Die Umsetzung der politischen Ziele für den Sektor Schiene kann nur mit einer starken Infrastruktursparte gelingen, die den grundgesetzlichen Auftrag, nämlich die Versorgung der Bürgerinnen und Bürger mit einem verlässlichen Mobilitätsangebot, in das Zentrum ihres Handelns rückt. Daher begrüßt die Bauindustrie ausdrücklich das Vorhaben der Bundesregierung aus dem Koalitionsvertrag, eine gemeinwohlorientiert ausgerichtete Infrastruktursparte zu formen, die wettbewerbsneutral im Sektor Schiene die Ertüchtigung und den Betrieb einer hochqualitativen Schieneninfrastruktur zu ihrer satzungsgemäßen Maxime erhebt.

Durch die geplante Bündelung und Vereinheitlichung der wesentlichen Abläufe – von der Planung über die Ausschreibung bis hin zum Bau – erwarten wir unter Berücksichtigung der weiteren Digitalisierung aller Prozessschritte einen erheblichen Beschleunigungseffekt im Sektor Schiene:

- Der künftige Gemeinwohlsanspruch an die neue Infrastruktursparte muss sich über die weitreichenden politischen Ziele für die Schiene sowie ihren grundgesetzlich verankerten Gewährleistungsauftrag definieren.
- Eine wirtschaftliche Mittelverwendung ist daher unerlässlich. Bauprojekte müssen dabei stärker nach volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten geplant und umgesetzt werden.
- Das Ziel der künftigen Infrastruktursparte sollte darauf gerichtet sein, eine optimale Verfügbarkeit des Schienennetzes sicherzustellen. Daher ist es wichtig, die wesentlichen

politischen Vorhaben sowie die Qualitätsziele als Maxime in der künftigen Satzung der Infrastruktursparte zu verankern. Nur so kann eine optimale operative Ausrichtung gelingen.

- Dafür ist auch eine ausreichende Finanzausstattung notwendig. Erwirtschaftete Erträge aus der Infrastruktur müssen künftig lückenlos in das Schienennetz reinvestiert werden können. Es muss eine Diskussion über die Gesellschaftsform geführt werden, da insbesondere im Aktienrecht eine Gewinnerwirtschaftung vorgesehen ist, die dem Gemeinwohlanspruch jedoch nicht gerecht werden würde. Daher sollten auch die heute bestehenden Gewinnabführungsverträge zwischen den DB-Infrastrukturunternehmen und der DB Holding (DB AG) künftig aufgelöst werden. Die im Sektor favorisierte GmbH-Lösung würde effektivere Kontroll- und Einflussmöglichkeiten seitens der Politik ermöglichen. Der Einkauf, der bisher noch bei der DB AG angesiedelt ist, sollte ebenfalls in die neue Infrastruktursparte integriert werden.
- Nur so kann das Ziel eines qualitativ hochwertigen Netzes erreicht werden, das allen berechtigten Nutzern ohne Zugangsbeschränkungen zur Verfügung steht. Ein wettbewerbsneutrales Agieren im Sektor Schiene wird daher elementar für die Erreichung einer hochqualitativen Infrastruktur sein, wobei die Anforderungen durch den Deutschlandtakt angemessen berücksichtigt werden sollten.



3.

Hohe Qualität der Infrastruktur ist nur mit einer nachhaltigen Instandhaltungs- strategie möglich

Ziel: Verkehrsverlagerung

Der von der Politik anvisierte Deutschlandtakt kann im Hinblick auf die ebenfalls gewünschte Verkehrsverlagerung auf die Schiene nur mit einer Verbesserung des Instandhaltungsmanagements der neuen Infrastruktursparte gelingen. Notwendig ist unserer Ansicht nach eine überjährige und großflächig angelegte – präventiv gedachte – Instandhaltungsstrategie, die auf die jeweiligen Anforderungen des künftigen Taktnetzes zugeschnitten ist. Schon heute verkehren laut DB-Angaben auf dem 3.500 km langen – hochausgelasteten und teils überlasteten – Netz bereits 25 Prozent aller Züge, obwohl das DB-Netz deutlich über 33.000 km misst. Bis 2030 sollen sich allein die Streckenkilometer des hochausgelasteten Schienennetzes mit 9.000 km im Vergleich zu heute mehr als verdoppeln. Aber auch auf den anderen Netzabschnitten sind in den nächsten Jahren entsprechende Verkehrszuwächse vorprogrammiert, da die Politik von Grund auf allein bis zum Jahr 2030 eine Verdopplung des Personenverkehrs auf der Schiene anvisiert. Daher kann eine ausschließlich auf betriebswirtschaftliche Belange gerichtete Instandhaltungsmethodik den künftigen Anforderungen an ein hochfrequentiertes Taktnetz keinesfalls mehr gerecht werden. Im Zentrum muss deshalb eine Verfügbarkeitsgewährleistung stehen, die finanziell unterlegt werden muss.

Präventive statt reaktive Instandhaltungspolitik

Das am 22. Juni 2022 veröffentlichte Eckpunktepapier zur Sanierung und Ertüchtigung des Hochleistungsnetzes ab 2024 und die darin vorgesehene Bündelung von Baumaßnahmen verdeutlichen, dass eine solche Strategie auch seitens des Ministeriums gefordert wird. Eine darüber hinaus großflächig angelegte, präventiv gedachte Instandhaltungsstrategie für das Gesamtnetz zu erarbeiten und zu etablieren bedeutet – auch bei einer Konzentration auf das Hochleistungsnetz – einen Kraftakt, der nur unter intensiver Einbindung des Knowhows der Gleisbauindustrie zum Erfolg geführt werden kann. Mit einer starken Einbeziehung der Branche stehen die zur Realisierung nötigen Technologien, Maschinen sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Verfügung, wenn es an die Umsetzung der Strategie geht. Für einen Deutschlandtakt und die dafür absolut notwendige Pünktlichkeit braucht es ein intaktes Netz. Deshalb benötigen wir eine solche Instandhaltungsstrategie sowie einen koordinierten Ausbauplan. Die künftige strategische Instandhaltung sollte unserer Ansicht nach folgende Punkte berücksichtigen und dabei Folgendes ins Zentrum rücken:

- Es muss unterschiedliche Instandhaltungsmechanismen je Streckentyp geben. Zur Beurteilung, welche Instandhaltungsstrategie die richtige ist, sollte zunächst das Schienennetz in hochfrequentierte Taktstrecken und weniger kritische Streckenabschnitte segmentiert werden.
- Die entsprechenden Instandhaltungskonzepte müssen aufgrund ihrer Komplexität bereits in der Planungsphase erarbeitet werden. Die Bauindustrie muss Teil dieses Planungsprozesses werden. Diese Beteiligung kann bei geeigneten Projekten bereits in der Projektvergabe verankert werden.
- Durch eine frühzeitige Informations- und transparente Vergabepaxis wird eine günstigere Planbarkeit in der Bauwirtschaft sowie eine bessere Bereitstellung verfügbarer Kapazitäten in Mensch und Maschine erreicht.
- Entsprechende Marktdialoge zur Entwicklung innovativer Bauverfahren und ihrer Zuführung zur Marktreife sind hierbei elementar – auch um möglichst kapazitätsschonend bauen zu können. Das schafft Planungssicherheit. Die im Regulierungsrecht vorhandene Möglichkeit zur Nutzung der Erprobungsklausel zum Deutschlandtakt sollte im Rahmen eines diskriminierungsfreien Verfahrens stärker genutzt werden.
- Ein partnerschaftlicher Umgang miteinander und eine Projektabwicklung auf Augenhöhe sind selbstverständliche Elemente hochqualitativen Planen und Bauens. Hierfür haben DB, BAUINDUSTRIE und der Verband Beratender Ingenieure (VBI) eigens ein Modell der Partnerschaftlichen Projektabwicklung (Partnerschaftsmodell Schiene, kurz: PMS) entwickelt, das konsequent in die Umsetzung kommen sollte. Damit solche alternativen und innovativen Geschäftsmodelle zukunftsfähig sein können, müssen bestehende Finanzierungshürden im Haushaltsrecht (feste Kostenkalkulation) beseitigt und an die neuen Bedürfnisse im partnerschaftlichen Projektgeschäft angepasst werden.
- Um die anvisierte Qualität des Schienennetzes gewährleisten zu können, muss es dem Bund (Parlament) als Eigentümer künftig möglich sein, einen vollständigen Zugriff auf alle relevanten Daten, die durch die DB bereits erhoben werden, zu erhalten (Kontrollmechanismus).

Die Vorteile liegen auf der Hand: Ausdifferenzierte und nachhaltig geplante Instandhaltungsstrategien führen zu einer konstanten Instandhaltungsnachfrage mit weitem Planungshorizont. Das würde den Bauunternehmen auch die notwendige Planungssicherheit für den erforderlichen Kapazitätsausbau geben. Eine mittelstandsfreundliche Planungs- und Ausschreibungspraxis kann somit ebenfalls gewährleistet werden.

Mit diesem Konzept gelänge zudem eine „Abkehr von der verlängerten Werkbank“ der DB. Die Bauunternehmen könnten bei geeigneten Projekten eigene Instandhaltungskonzepte einbringen und umsetzen, was auch zu einer Stärkung von Innovation und Qualität führen würde.

Notfallmanagement: Was tun bei einer Havarie?

Damit der Schienenverkehr auch im Havariefall aufrechterhalten werden kann, benötigt die neue Infrastruktursparte einen ständigen Rückgriff auf eigene Gleisbaukapazitäten. Bis heute erledigt diese Arbeiten die unter der DB AG angegliederte „DB Bahnbau Gruppe GmbH“ im Inhouse-Bereich der DB Netz AG als eigenständige Gesellschaft, agiert allerdings zeitgleich im freien Wettbewerb und schafft damit zahlreiche wettbewerbliche Problempotenziale, die sich qualitativ negativ auf den gesamten Bahnbaumarkt auswirken (können). Diese Struktur bahnbaueigener Betriebe kann dem künftigen Gemeinwohlanspruch auch kaum noch gerecht werden. Nicht nur aus diesem Grund spricht sich die Bauindustrie für eine Umstrukturierung aus, die folgende Aspekte enthalten sollte:

- Als „integrierte Reparatereinheit“ wird ein internes Notfallmanagement betrieben. Eine Teilnahme am freien Wettbewerb findet nicht mehr statt. Die dafür notwendigen Kapazitäten stehen in ausreichendem Maße zur Verfügung und werden allein für die Kontrolle und Beseitigung infrastrukturbedingter Störungen aufgewendet. Im Bedarfsfall werden kleinere Instandhaltungsarbeiten ebenfalls durch die integrierte Einheit durchgeführt (Kleinmaßnahmen).
- Damit alle für die Erreichung der politischen Ziele notwendigen Ressourcen im Bahnbereich auch weiterhin zur Verfügung stehen können, wäre es sinnvoll, die aus der DB Bahnbau Gruppe GmbH herausgelösten Kapazitäten, die nicht für die Netz-Instandsetzungseinheit gebraucht werden, im freien Markt einzusetzen. Die Gesellschaft sollte allerdings völlig unabhängig und ausschließlich im Wettbewerb agieren, einen eigenen Maschinenpark und keinerlei Geschäftsbeziehungen zur Infrastruktur-Instandsetzungseinheit unterhalten. Sie sollte dementsprechend auch nicht in der Infrastruktursparte angegliedert sein.

Die Vorteile liegen auf der Hand: Durch die geschaffene Ressourcenaufteilung stünden jegliche notwendige Havarie-Instandhaltungsleistungen allein der neuen gemeinwohlorientierten Schieneninfrastruktursparte zur Verfügung, ohne dass dieselbe Gesellschaft im Wettbewerb sachfremde Gewinnleistungen erzielen müsste. Die bisher mit der DB Bahnbau Gruppe GmbH einhergehenden Wettbewerbsprobleme können somit parallel aufgelöst werden und den Bahnbaumarkt entsprechend nachhaltig stärken.

4.

Flexible Finanzierungsstrategie

Parallel zur Strukturreform sollte auch eine Finanzierungsstrategie ausgearbeitet werden. Grundvoraussetzung hierfür ist ein deutlich flexiblerer Mitteleinsatz, als wir ihn bis heute vorfinden:

- So sollten bei Planungs- und Baubedarfsänderungen nicht benötigte Finanzierungsmittel für ein bestimmtes Bahnbausegment auch kurzfristig einem anderen zugutekommen können, ohne dass Fristabläufe die Erfüllung des Bedarfs unnötig verhindern und damit den Planungs- und Bauablauf hemmen. Grundsätzlich würde eine größere Unabhängigkeit des Finanzierungshorizonts von den jährlich festzusetzenden Haushaltsmitteln zu mehr Planungssicherheit führen (Einrichtung eines Schienenfonds).
- Die heute in der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung III (LuFV III) gelebte Unterscheidung von Eigen- und Fremdmitteln kann ebenfalls aufgehoben werden, da die Notwendigkeit von Gewinnerzielungsabsichten der heutigen DB Netz AG künftig entfielen.
- Gleichzeitig würde durch die Satzungs-Maxime „Infrastrukturqualität“ der Anreiz beseitigt, Instandhaltungsarbeiten so lange aufzuschieben, bis daraus vom Bund bezahlte Ersatzinvestitionen werden. Dieser Ansatz würde auch dem künftigen Anspruch einer präventiven Instandhaltungsstrategie entsprechen.

Die Vorteile liegen auf der Hand: Aufgrund der an die jeweiligen Streckentypen angepassten Instandhaltungsstrategien und der vorausschauenden Planbarkeit der Arbeiten lassen sich verlässlichere und ebenfalls planbare Finanzierungshorizonte entwerfen, deren Gesamtbedarf durch die Neu- und Ausbautvorhaben ergänzt werden würde.

5.

Kapazität und Baustellen

Bauen und Fahren: das führt naturgemäß zu Interessenkollisionen, denn jede Baumaßnahme schränkt den laufenden Verkehr ein. Die Bauindustrie bekennt sich daher zur Notwendigkeit eines kapazitätsschonenden und kundenfreundlichen Bauens. Bereits heute bieten unsere Gleisbauunternehmen entsprechende Lösungen an, diese kommen jedoch nur in Ausnahmefällen zur Anwendung. Neue Bauverfahren, die zu einer deutlich besseren Vereinbarkeit von Bauen und Fahren führen, finden heute noch keine Berücksichtigung. Die aktuellen politischen Forderungen und die Einsicht in die Notwendigkeit drastischer Änderungen bieten entsprechende Chancen für neue Wege, die bereits zu Beginn der Planung von Baumaßnahmen ansetzen müssten.

So kann beispielsweise eine wichtige zweigleisige Strecke entweder unter 6-wöchiger Vollsperrung beider Gleise erfolgen oder unter Aufrechterhaltung des Verkehrs auf einem Gleis. Werden zwingend beide Gleise benötigt, können die Arbeiten auch in Nachtsperrpausen und an Wochenenden umgebaut werden, unter der Woche stehen dann beide Gleise zur Verfügung.

Viele gewählte Bauabschnitte sind oftmals sehr kurz, es werden nur wenige Kilometer saniert. Da die hohen Kosten für die Baustelleneinrichtung stets gleich sind, entstehen durch die zahlreichen kurzen Abschnitte wesentlich höhere Kosten pro Meter und eine deutlich höhere Belastung des Personals. Der Umbau längerer Abschnitte würde Kosten senken und die Effizienz deutlich steigern.

Dann wird das Bauen auch Teil der Lösung!

Kundenfreundliches Bauen darf allerdings nicht bedeuten, dass Arbeiten vor allem in Randzeiten, also in der Nacht, am Wochenende und an Feiertagen, stattfinden. Gemeinsam sollten daher alle Anstrengungen unternommen werden, den Bahnbauberuf deutlich attraktiver zu gestalten und die Bedürfnisse der entsprechenden Arbeits- und Fachkräfte ausreichend zu berücksichtigen. Nur so können wir auch in Zukunft gewährleisten, dass die für die Erreichung der politischen Ziele benötigten Ressourcen weiterhin in ausreichendem Maße dem Sektor Schiene zur Verfügung stehen.

Impressum

Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V.
Bundesfachabteilung Bahnbau
Kurfürstenstraße 129, 10785 Berlin

T +49 30 21286-132
E lars.duehrsen@bauindustrie.de

Stand: November 2022

bauindustrie.de