

DST-Beiträge zur
Wirtschafts- und
Verkehrspolitik

Reihe F Heft 12

Gleisanschlüsse in den Städten



Güterverkehr in den Städten

Arbeitshilfe zur Sicherung und Förderung von Gleisanschlüssen

Auszug aus:
„Gleisanschlüsse in den Städten“
DST-Beiträge zur Wirtschafts- und Verkehrspolitik, Reihe F, Heft 12, 2002

Bezug bei:
Deutscher Städtetag, Bereich wG, Lindenallee 13-17, 50968 Köln
e-mail-Adresse: bestellung@staedtetag.de

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung zur Arbeitshilfe	1
1. Einführung Arbeitshilfe	4
2. Nutzen von Gleisanschlüssen	6
3. Randbedingungen für die Planung und Förderung von Gleisanschlüssen	8
3.1 Der Ordnungsrahmen des Eisenbahngüterverkehrs	8
3.2 Kommunale Interessen und unternehmerisches Handeln	10
4. Empfehlungen	12
4.1 Kommunale Handlungsmöglichkeiten	13
5. Fazit	18
5.1 Sicherung erforderlicher Infrastrukturen (Gleisanschlüsse und Güterverteilanlagen) bei der Planung	18
5.2 Aufbau regionaler Kooperationen der Güterbahnen und Entwicklung neuer Bedienkonzepte	19
5.3 Schaffung von Finanzierungsinstrumenten und Kostenanlastungsstrukturen, die vergleichbare Wettbewerbsbedingungen für Straße und Schiene schaffen (u.a. Lkw-Straßenbenutzungsgebühren, Finanzierung der Netze)	19
Handlungsempfehlungen an Bund und Länder	20

Güterverkehr in den Städten

Arbeitshilfe zur Sicherung und Förderung von Gleisanschlüssen

*Prof. Dr.-Ing. Gerd-Axel Ahrens,
Technische Universität Dresden, März 2001*

*überarbeitet von:
Dr.-Ing. Dietmar Bosserhoff,
Hessisches Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen Wiesbaden, November 2001*

Vorbemerkung zur Arbeitshilfe

Bereits im Jahre 1996 hatte der Deutsche Städtetag „Leitlinien zur Verbesserung des Güterverkehrs in den Städten“¹ vor dem Hintergrund der prognostizierten Verkehrszunahmen mit den erheblichen Flächenansprüchen und Umweltauswirkungen des Straßengüterverkehrs vorgelegt.

Darin werden alle Beteiligten (Deutsche Bahn AG, nicht bundeseigene Eisenbahnen, Bund, Länder und Kommunen) aufgefordert, geeignete Rahmenbedingungen für die Planung und Förderung von Gleisanschlüssen wie

- Sicherung erforderlicher Infrastrukturen (Gleisanschlüsse und Güterverteilanlagen) bei der Planung,
- Aufbau regionaler Kooperationen der Güterbahnen und Entwicklung neuer Bedienungskonzepte,
- Schaffung von Finanzierungsinstrumenten

herzustellen.

Es ist vor allem für die dicht besiedelten Ballungsräume notwendig, jede im kommunalen Gestaltungsbereich liegende Chance zur effizienteren Abwicklung und Bündelung von Güterverkehren und zur Verlagerung von der Straße auf die Schiene (und soweit möglich Wasserstraße) zu nutzen.

In ihrer 56. Sitzung am 29. und 30. April 1999 in München erörterte die Fachkommission Verkehrsplanung des Deutschen Städtetages als ein Schwerpunktthema erneut die Fragen des städtischen Güterverkehrs. Die Komplexität des Themas und seine schwierige Beherrschbarkeit wurde durch die Berichterstattung aus den Städten deutlich. Nur beim Einsatz eines abgestimmten Bündels vieler Einzelmaßnahmen besteht die Aussicht, nachweisbare Effekte zu erzielen. Bei isolierten Einzelmaßnahmen bleiben die Wirkungen in der Regel im marginalen Bereich.²

Als ein relevantes und besonders zu behandelndes Themenfeld kristallisierte sich in den Erörterungen der Fachkommission die Behandlung von Gleisanschlüssen heraus, deren Anzahl sich rückläufig entwickelt, die kaum noch wirtschaftlich zu erstellen sind und in vielen kommunalen Konzepten aufgrund anderer Überlegungen überplant werden.

¹ "Leitlinien zur Verbesserung des Güterverkehrs in den Städten", veröffentlicht in MittDST Nr. 416/96.

² Eine zusammenfassende Darstellung der Handlungsmöglichkeiten bieten die Untersuchungsergebnisse der Ingenieurgruppe IVV Aachen „Stadtverträglicher Güterverkehr – Ermittlung von Maßnahmewirkungen zur umweltfreundlichen Führung des Güterverkehrs in städtischen Straßennetzen“ (EU-Projekt COST 321, Aachen April 1999).

Dass diese Entwicklung nicht harmonisiert mit den städtebaulichen und verkehrspolitischen Zielen, den Straßenverkehr verträglicher abzuwickeln und möglichst viele Güter mit der Bahn zu transportieren, leuchtet unmittelbar ein. Allerdings wäre es auch nicht zu verantworten, wenn die aus verkehrspolitischen Gründen mit Steuergeldern subventionierten Infrastrukturen dann nicht oder nicht wirtschaftlich genutzt werden können. Es darf nicht verkannt werden, dass der wirtschaftliche Strukturwandel und die technische Entwicklung in vielen Branchen und Gebieten den Anteil „schienenauf-finer“ bzw. „bündelungsfähiger“ Güter erheblich verringert hat. Aber auch das vorhandene Potenzial wird nur dann annähernd ausgeschöpft werden, wenn es über die technische Infrastruktur hinaus differenzierte, marktfähige Betreiberkonzepte für einen möglichst weit reichenden Güterverkehr auf der Schiene gibt.

Die Angebote und die Geschäftspolitik der DB Cargo AG zielen mit dem Konzept MORA C (Markt-orientiertes Angebot im Güterverkehr) derzeit in eine gegenteilige Richtung. Dabei macht der Wagenladungsverkehr 89% des Schienengüterverkehrs aus, nur 11% sind dem Kombinierten Verkehr zuzurechnen. Damit die Güter des Wagenladungsverkehrs möglichst schnell und wirtschaftlich in das Schienennetz des Fernverkehrs gelangen, sind ausreichende Gleisanschlüsse eine unverzichtbare Voraussetzung.

Zur Vertiefung des Themas bildete die Fachkommission Verkehrsplanung die ad hoc Arbeitsgruppe „Gleisanschlüsse“ mit folgenden Mitgliedern:

<i>Prof. Dr.-Ing. Gerd-Axel Ahrens,</i>	<i>Freie und Hansestadt Bremen (seit 01.10.2000 Inhaber des Lehrstuhls für Verkehrs- und Infrastrukturplanung, Technische Universität Dresden),</i>
<i>Dr.-Ing. Wim Joeppen,</i>	<i>Stadt Duisburg,</i>
<i>Dipl.-Ing. Klaus Lorenz,</i>	<i>Stadt Düsseldorf,</i>
<i>Dipl.-Ing. Bernd Thomas,</i>	<i>Stadt Düsseldorf,</i>

sowie als externe Berater

<i>Dipl.-Soz. Hans-Steffen Kerth,</i>	<i>Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), Köln,</i>
<i>Dr. Jörg Hilker,</i>	<i>DB Cargo Mainz,</i>
<i>Dr. Verena Stahl,</i>	<i>DB Cargo Mainz.</i>

Zum Frühjahr 2000 legte die Arbeitsgruppe den ersten Entwurf des Papiers „Gleisanschlüsse - Hinweise für die Planungs- und Förderpraxis“ vor. Der Deutsche Städtetag bat die Mitgliedsstädte um Prüfung und Stellungnahme. Ferner wurde im Rahmen des Seminars

„Gleisanschlüsse“

Sind sie noch zu retten?

Wo machen sie Sinn?,

das der Deutsche Städtetag mit der Deutschen Akademie für Verkehrswissenschaft e. V. am 13. und 14. November 2000 in Berlin veranstaltete, die Gelegenheit zur Beratung des Themas und des Papiers der ad hoc Arbeitsgruppe geboten.

Wichtige Hinweise aus den Stellungnahmen, u. a. der Städte Braunschweig, Frankfurt am Main, Halle, Hamburg, Krefeld, Mainz, München, Nürnberg, Recklinghausen, Regensburg und Stuttgart sowie des Umlandverbandes Frankfurt und aus dem Hessischen Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen, wurden nach dem Seminar in der nunmehr vorgelegten überarbeiteten Fassung berücksichtigt.

Bis auf eine Ausnahme waren die Stellungnahmen positiv und begrüßten das Papier aus grundsätzlicher Sicht. Angeregt wurden primär Konkretisierungen und Ergänzungen. Sie alle zu berücksichtigen, hätte den Rahmen dieses Einführungs- und Strategiepapiers gesprengt. Hierzu wird auf die ergänzenden Materialien aus den Vorträgen des Seminars verwiesen.

Die Vorträge und Diskussionen am 13. und 14. November 2000 in Berlin bestätigten somit die Positionen des Arbeitspapiers. In vielen Fällen, so formulierte es Kollege Reiß-Schmidt von der Landeshauptstadt München, „wird eine Flächensicherung nur über eine vorausschauende kommunale Liegenschaftspolitik und den teilweisen Verzicht auf Erlöse aus dem kommunalen Liegenschaftsvermögen möglich sein. Hiergegen werden sich leicht fiskalische Bedenken erheben lassen, denen nur mit plausiblen Güterverkehrs- und Logistikkonzepten auf regionaler Ebene zu begegnen sein wird. Solche Konzepte sind auch eine wesentliche Voraussetzung für fundierte Stellungnahmen in eisenbahnrechtlichen Entwidmungsverfahren, die im Rahmen der Flächenverwertung als nicht mehr betriebsnotwendig betrachteter Bahnflächen durch die Eisenbahn-Immobilien-Management GmbH (EIM) bzw. Vivico (seit 15.3.2001 ist die neue Firmenbezeichnung „Vivico“) bzw. Deutsche Bahn Immobiliengesellschaft mbH (DB Imm) beantragt werden“.

Damit wird ein Kernbereich der Empfehlungen der Arbeitsgruppe angesprochen: Konzepte auf der Basis zu bildender Kooperationen. Umsetzbar werden Verbesserungen nur in Partnerschaften mit innovativen und leistungsfähigen Betreibern für eine differenzierte und fein verästelte Güterverteilung auf der Schiene sein. Dafür müssen Konzepte und Kooperationen gebildet und womöglich die geeigneten ordnungspolitischen und steuerrechtlichen Rahmenbedingungen noch geschaffen werden. Die Empfehlungen der „Pällmann-Kommission“ sind hierzu ein erster Beitrag.

Vor diesem Hintergrund wurde das vorliegende Papier zu den Gleisanschlüssen als eine Initialzündung des Deutschen Städtetages gewürdigt. Zentrales Anliegen und Ergebnis der Beratungen war es, dass nun möglichst alle Akteure das Thema unter Leitung des Bundesministers für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen weiter vertieft diskutieren sollten. Für die erforderlichen fachlichen Arbeiten erscheint die Beauftragung eines Gutachters zweckmäßig, der Fragestellungen und Lösungsansätze unter Leitung und mit Begleitung durch das o. g. Gremium konkretisiert.

Prof. Dr.-Ing. Gerd-Axel Ahrens
Dresden, im März 2001

1. Einführung Arbeitshilfe

Nach wie vor steigt die Nachfrage nach Transportleistungen im Güterverkehrsmarkt mit ungebrochener Dynamik. Offensichtlich findet das Wachstum nur auf der Straße statt, obwohl Zielvorgabe auf allen Planungsebenen die Stärkung des Schienengüterverkehrs und Förderung einer engeren Kooperation der Verkehrsträger ist.

Dabei erscheint eine sachgerechte Auseinandersetzung mit den Struktur- und Systemvorteilen des Transportsystems „Schiene“ und eine Klärung der Grundvoraussetzungen für den wirtschaftlichen Transport von Gütern auf der Schiene im planerischen Tagesgeschäft (auf kommunale Ebene) und auf der Produktionsseite unter dem Zwang des Abbaus von Defiziten wenig stattzufinden. Es wundert nicht, dass der Schienengüterverkehr bis heute in der öffentlichen Verkehrsplanung und -politik auf allen Handlungsebenen lediglich eine Nebenrolle spielte und spielt. Eine eigene Gestaltungskraft hat das sowohl für die Raum-, Stadt- und Verkehrspolitik als auch für die Wirtschaftsförderung und den Umweltschutz gleichermaßen wichtige Thema deshalb nie richtig entfalten können.

Womöglich hat die in den 80er-Jahren intensiv geführte öffentliche Diskussion um den Kombinierten Verkehr, der auch in Zukunft eher geringe Anteile am Verkehrsaufkommen aufweisen dürfte³, die sachgerechte Bewertung der Grundvoraussetzungen für den Transport von Gütern auf der Schiene im planerischen Tagesgeschäft und im Bewusstsein der Öffentlichkeit in den Hintergrund gedrängt. Auch vom Konzept MORA C der DB Cargo kann alles andere als eine Wende erwartet werden. Hier geht es primär um folgende betriebswirtschaftliche Optimierungen:

- höhere Wirtschaftlichkeit bei DB Cargo
- zusätzliche Investitionen und bessere Qualität (Schnelligkeit, Pünktlichkeit) in der Bedienung der Hauptkunden
- Aufkommenssteigerung.

Das heißt, MORA C besteht im Kern in einer Ausrichtung des Einzelwagenverkehrs auf wirtschaftliche Verkehre als Basis für mehr Wachstum in den Geschäftsfeldern der DB Cargo. Zwangsläufig wird es dabei zu einer Reduzierung der von DB Cargo angefahrenen Güterverkehrsstellen kommen. Bevor aber eine Güterverkehrsstelle aus dem Angebot von DB Cargo genommen wird, werden von ihr als erstes Verlagerungsmöglichkeiten auf andere Stellen diskutiert, im zweiten Schritt die Möglichkeit der Einbindung einer Regionalbahn und im dritten Schritt die Verlagerung in den Kombinierten Verkehr (KV). Wenn es den Kooperationspartnern gelingt, die regionale Bedienung im Schienengüterverkehr durch eine verstärkte Kooperation in wesentlichen Bereichen nicht nur zu sichern, sondern auch attraktiver zu gestalten, bietet MORA C bei aller Skepsis durchaus Chancen für Verbesserungen.

Deutlich wird, dass weder die Fokussierung auf den Kombinierten Verkehr noch die betriebswirtschaftliche Optimierung bei einem Unternehmen die zielführende Strategie sein kann.

Grundvoraussetzung für die Entfaltung der Systemvorteile der Schiene sind vor allem ausreichende und richtig angeordnete Anschlussstellen an das Schienennetz für geeignete Produktionszweige und der Aufbau marktfähiger Regionalstrukturen im Schienengüterverkehr.

³ Der Wagenladungsverkehr ist mit 89% das aufkommensseitig bedeutsamste Produktionssystem im Schienengüterverkehr (Einzelwagen 31%, Ganzzüge 58%; dem KLV ist nur ein Anteil von 11% zuzuordnen)

Um die Marktanteile des Schienengüterverkehrs gegenüber dem Lkw-Verkehr zu stärken oder auch nur zu halten, gebührt den Gleisanschlüssen und dem Wagenladungsverkehr mehr Aufmerksamkeit. Dies ist nicht nur eine Aufgabe der DB AG, sondern eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Kommunen sowie der Transportwirtschaft und der Gleisanschließer. Das Wissen um die Bedeutung der Gleisanschlüsse spiegelt sich jedoch zu wenig in der Konzernstrategie der DB AG und in der Alltagsrealität der Kommunen wider. Gerade die Kommunen aber sollten dafür sorgen, dass mit der Ausweisung von Gewerbeflächen für Unternehmen mit bahnaffinen Güterverkehrsaufkommen an Schienenstrecken günstigere Voraussetzungen geschaffen werden.

Leider lassen sich viele Beispiele nennen, wo aus Gründen von Grundstücksvermarktungen, aus betriebswirtschaftlicher Sicht von Verladern und/oder Transportunternehmen, vor allem aber auch aus planerischen Sachzwängen in den Städten (Flächenmangel, schwer lösbare Probleme bei niveaugleichen Kreuzungen von Anschlussgleisen und Straßennetz) Gleisanschlüsse oder die planerische Option darauf aufgegeben oder gar nicht mehr vorgesehen werden.

Dabei profitieren die Länder und Kommunen nicht nur aus umweltpolitischer Sicht, sondern ebenso aus wirtschaftlichen Gründen von Gleisanschlüssen. Die Anbindung von Industrie-, Gewerbeparks und von Kundenstandorten an das europaweite Schienennetz ist ein zentraler Standortfaktor für die strukturelle Entwicklung von Wirtschaftsregionen. Schienenanbindung kann für Unternehmen nicht nur ein wichtiges Kriterium bei der Wahl eines neuen Standortes, sondern auch ausschlaggebend für die Beibehaltung eines bestehenden Standortes und damit zur Arbeitsplatzsicherung sein. Viele Beispiele zeigen, dass ein Gleisanschluss verbunden mit einem attraktiven Dienstleistungsangebot die Ansiedlung weiterer schienenaffiner Unternehmen begünstigt.

Seitens der DB AG (Pressemitteilung vom 22.11.2000) wird - aus unternehmerischer Sicht vollkommen gerechtfertigt - darauf hingewiesen, dass DB Cargo 85% der Umsätze mit 320 Großkunden abwickelt. Die übrigen gut 6.500 Einzelkunden tragen mit lediglich 15% zum Umsatz bei.

Die Schienentransporte werden über 2100 Güterverkehrsstellen mit jeweils ein bis vier Gleisanschlüssen abgewickelt. Diese Güterverkehrsstellen werden im Rahmen von MORA C überprüft. Dies darf keinen automatischen Rückzug aus der Fläche bedeuten. Noch wichtiger als die von DB Cargo angekündigten Kundengespräche sind vorher die Prüfungen im operativen Bereich (z. B. durch Kooperationen mit den örtlichen NE-Bahnen), ob verbesserte Rahmenbedingungen für den Schienengüterverkehr geschaffen werden können, unter denen sich sicher nicht für alle, aber für deutlich mehr als 320 Großkunden und für die Eisenbahnverkehrsunternehmen selbst Schienentransporte rechnen.

Nicht der Rückzug aus der Fläche oder aus unattraktiven Gewerbeflächen sollte für den Schienentransport das beherrschende Thema im aufgezeigten Kontext sein, sondern die Chancen, die sich durch unterschiedlichste Kooperationsformen der Eisenbahnunternehmen untereinander sowie mit der Industrie und den Gebietskörperschaften ergeben.

Der Nutzen, die wirtschaftlichen Vorteile und Potenziale von realen und optionalen Schienenanschlüssen sind kaum oder zu wenig im Bewusstsein der kommunalen Verwaltung und Politik sowie bei Investoren und Betrieben verankert. Hier liegen bei F+E-Aktivitäten, Marketing, Kommunikation und Akquisition noch wichtige Aufgabenfelder brach.

Der ad hoc Arbeitskreis "Gleisanschlüsse" der Fachkommission Verkehrsplanung des Deutschen Städtetages hat sich vor diesem Hintergrund bereits 1999 die Aufgabe gestellt, im Spannungsfeld der unterschiedlichen Interessen das Thema "Bedeutung und sachgerechte Planung von Gleisanschlüssen" aufzuarbeiten. Dabei wurde deutlich, dass ein sachgerechter Umgang mit Gleisanschlüssen auf kommunaler Seite ohne eine Umstrukturierung des Produktionssystems „Schienengütertransporte“ in den Regionen auf Seiten der Eisenbahnverkehrsunternehmen keine Aussicht auf Erfolg hat.

Der Niedergang des regionalen Schienengüterverkehrs ist kein Naturgesetz. Insbesondere Beispiele aus dem Ausland zeigen, dass es vor allem mit günstigeren gesetzlichen Rahmenbedingungen und flexiblen Management- und Kooperationsformen auch anders geht. In der Schweiz sorgen trotz relativ kurzer Transportstrecken attraktive Angebote des Schienengüterverkehrs in Verbindung mit für den Schienengüterverkehr günstigeren staatlichen Regelungen für einen deutlich höheren Anteil am Transportgeschehen. Auch in Österreich und Großbritannien sind mit günstigeren fiskalischen Randbedingungen Modelllösungen entwickelt worden, die Mut machen.

Vor dem Hintergrund technischer Entwicklungen wie u. a. Cargo Sprinter, automatische Kupplung, automatische Fahrzeugidentifikation, Sendungsverfolgung mittels GPS etc., papierloser Frachtbrief, Entgleisungsdetektoren, lärmarme Güterwagen, Simultanrangiertechnik, verbesserter Sicherung der Ladung und veränderter Rahmenbedingungen, wie dem Road Pricing für Lkw, sollte ein Quantensprung in der Verbesserung von Produktivität, Sicherheit und Qualität des Schienengüterverkehrs schon bald die bisherigen Entwicklungen auf den Kopf stellen!

Ohne die Bedeutung der übergeordneten (staatlichen und fiskalischen) Rahmenbedingungen zu verkennen - diese wurden bereits 1996 vom DST („Leitlinien zur Verbesserung des Güterverkehrs in den Städten“) ausführlich dargelegt - konzentrieren sich diese Hinweise der Fachkommission Verkehrsplanung auf die kommunalen Handlungsmöglichkeiten und die Forderung nach unternehmerischen Konzepten der Transportwirtschaft.

Ergebnis dieser Ausarbeitung sollen deshalb keine Empfehlungen orientiert an verkehrspolitischen Wunschbildern sein, sondern realistische Einschätzungen und erste pragmatische Empfehlungen für den wirtschaftlichen sowie umwelt- und verkehrsplanerisch sinnvollen Einsatz von Gleisanschlüssen. Dabei ist frühe Information und engere Kooperation der Akteure einer der Hauptschlüssel zur Problemlösung.

Wenn es gelingt, mit diesem Papier ein Nachdenken über sinnvolle Aktions- oder Kooperationsgemeinschaften zu initiieren, würde die Tür für ein wesentliches von den Kommunen beeinflussbares Handlungsfeld aufgestoßen.

2. Nutzen von Gleisanschlüssen

In Deutschland gibt es ca. 10.000 Gleisanschlüsse. Sie schließen ca. 12.000 Verlader/Kunden als Gleisanschlussbenutzer an die öffentlichen Infrastrukturen der DB Netz der Deutschen Bahn AG (DB AG) und der nichtbundeseigenen Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs (NE) an. Ca. 70% der Gleisanschlüsse entfallen auf den Bereich der DB AG, 30% auf die NE.

Da Gleisanschlüsse eine wichtige Voraussetzung dafür darstellen, dass die Eisenbahnen mit der direkten Verkehrsbedienung auf der Schiene ihre systemspezifischen Vorteile ausspielen können, bildet der Gleisanschlussverkehr das Rückgrat für den Wagenladungsverkehr.

Daneben besitzt der Gleisanschlussverkehr eine bedeutende Zubringerfunktion für den internationalen Eisenbahngüterverkehr. In Europa stehen ca. 160.000 km Schienenwege zur Verfügung. Bei der zunehmenden Verteilung der Industrieproduktion über den gesamten europäischen Kontinent wäre es wünschenswert, wenn künftig noch mehr Unternehmen die europäischen Eisenbahngesellschaften als Partner für ihre logistischen Konzepte betrachten würden. Zur Zeit fahren in Europa ca. 24.000 Güterzüge täglich und bedienen ca. 40.000 Unternehmen mit eigenem Schienenanschluss inklusive der wichtigen Binnen- und See-/Überseehäfen.

Die einleitend bereits angesprochenen Vorteile einer Entlastung des Straßennetzes und der Verminderung von Umweltbeeinträchtigungen liegen auf der Hand. Hier ist der zentrale gesellschaftliche Nutzen und das Hauptanliegen von Staat und Kommunen zu sehen. Hinzu kommt, dass zukünftig die Dienstleistungen der Eisenbahnen den Unternehmen und Betrieben, die sie als Kunden betreuen, günstige Voraussetzungen bieten können, die weit über das reine Transportieren von Gütern hinausgehen. Aus den bahnspezifischen Nachteilen im Wettbewerb werden Vorteile, wenn beim mehrschrittigen Umschlagen der Güter z. B. gleichzeitig Veredelungs- und Dienstleistungsschritte (Zuschnitte, Portionierung, Verpackung) sowie schienenbezogene Logistikkonzepte (Gleisanlagen direkt in die Produktionshalle, rollende oder stehende Warenlager) angeboten und realisiert werden.

Übernommen werden z. B. typische bahnspezifische Leistungen wie Rangierfahrten zwischen Werksteilen, Zuführung und Abholung leerer und beladener Wagen. Des Weiteren werden die Übernahme der Ladungssicherung und Verwiegung und auch die Gleispflege angeboten. Das Leistungsspektrum kann sowohl die Entladung bzw. Beladung von Waggons als auch die anschließende Reinigung umfassen. So übernimmt DB Cargo AG beispielsweise für die Bitburger Brauerei Th. Simon GmbH im Logistikzentrum Oldenburg die Lagerhaltung und die weitere Distribution der direkt aus dem Gleisanschluss der Brauerei kommenden Getränkelieferung für ganz Norddeutschland. Durch die direkte Verladung auf den Güterwagen werden zusätzliche Umladungen reduziert, wodurch die Logistikkosten sinken und zusätzlich auch Zwischenlager eingespart werden können. Der Gleisanschluss erlaubt ebenso die regelmäßige Versorgung bzw. Abnahme auch großer Mengen und entlastet damit auch das innerbetriebliche Straßennetz.

Am Beispiel der Bergisch-Gladbacher Eisenbahn Güterverkehr GmbH (BGE) wird deutlich, welche Bedeutung Gleisanschlüsse für den kommunalen Wirtschaftsstandort haben. Durch gemeinsame Gründung der Bergisch-Gladbacher Eisenbahn durch den Papierproduzenten Zanders, den Logistikkonzern P&O, die Regionalbahn Häfen und Güterverkehr Köln sowie die Stadt Bergisch-Gladbach als Besitzer eines städtischen Anschlussgleises werden 300.000 t Fracht jährlich von der Straße auf die Schiene verlagert - das entspricht etwa 16.000 Lkw-Fahrten. Das damit verbundene logistische Konzept ist eine wichtige Voraussetzung für die Sicherung des Standortes der Firma Zanders in Bergisch-Gladbach und der daran hängenden Arbeitsplätze.

Es wird deutlich, dass sich durch einen eigenen Gleisanschluss Vorteile für die Unternehmen durch die Unabhängigkeit vom überlasteten und stauanfälligen Straßennetz (Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit, Transportsicherheit, Umweltfreundlichkeit und Planungssicherheit) ergeben. Aus diesem Grund sind bereits große Firmen wie Bosch oder Siemens, Autohersteller, Warenverteilzentren von Kaufhausketten und Versandhäusern dazu übergegangen, in Teilbereichen die Lkw-bezogene Logistik auf die zuverlässigere Schienenanlieferung umzustellen. Die Umstellungen erfolgen z. T. auch als Ergebnis der von vielen Unternehmen betriebenen Umwelt-Audits.

3. Randbedingungen für Planung und Förderung von Gleisanschlüssen

Obwohl in der jüngeren Vergangenheit der wirtschaftlichen und umweltgerechteren Abwicklung des Güterverkehrs nicht nur beim Deutschen Städtetag zunehmende Beachtung geschenkt wird, sind die Kenntnisse über zweckmäßige Maßnahmen und erforderliche Kooperationen bisher immer noch lückenhaft. Welches die Grundvoraussetzungen für eine Stärkung von Schienentransporten sowohl in planerischer, finanzierungstechnischer und betrieblicher Hinsicht sind, gehört vielfach heute nicht mehr zum Wissensstand der Planer. Die Beteiligung von Unternehmen des Schienengüterverkehrs und mit hohem Transportaufkommen an der Planung von Gewerbegebieten und damit ihre an Schienenstrecken orientierte Ausweisung ist eine seltene Ausnahme geworden.

Mit der Herausgabe der "Leitlinien zur Verbesserung des Güterverkehrs in den Städten" hat der Deutsche Städtetag bereits 1996 deutliche Akzente gesetzt.

Bezogen auf das Thema Gleisanschlüsse wichtige Maßnahmen und Forderungen waren

- Sicherung von umweltfreundlichen Infrastrukturen (Gleisanschluss und Hafen) bei der Planung
- Regionale Kooperationen der Güterbahnen und Entwicklung neuer Bedienungskonzepte
- Schaffung von Finanzierungs- und Kostenanlastungsstrukturen, die vergleichbare Wettbewerbsbedingungen für Straße und Schiene schaffen (u. a. Lkw-Straßenbenutzungsgebühren, Finanzierung der Netze).

Die Gleichbehandlung der Güterverkehrsträger bzgl. der Gebühren für Netzbenutzung und bzgl. der Finanzierung erforderlicher Infrastrukturen (z. B. auch im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes oder bei der Finanzierung von Gewerbegebieterschließungen) wird als ein vorrangiges Anliegen thematisiert. Ohne die Herstellung fairer Wettbewerbsbedingungen für Straße und Schiene drohen alle planerischen Anstrengungen ins Leere zu laufen.

3.1 Der Ordnungsrahmen des Eisenbahngüterverkehrs

Mit der Umsetzung der ersten Stufe der Bahnreform und der Liberalisierung des Güterverkehrmarktes im Jahre 1994 hat sich das Umfeld des Eisenbahngüterverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland deutlich verändert:

- Die Angebotsgestaltung im Güterverkehr unterliegt nun einzig dem eigenwirtschaftlichen Interesse der Eisenbahnverkehrsunternehmen.
- Für die Unternehmen des Eisenbahngüterverkehrs besteht keine Tarif- und Beförderungspflicht mehr.
- Mit der obligatorischen Öffnung der Netze öffentlicher Eisenbahninfrastrukturunternehmen können Güter auf der Schiene auch im Wettbewerb zwischen den Eisenbahnverkehrsunternehmen befördert werden.

Bahnreform und Liberalisierung haben den Güterverkehr auf der Schiene zu einer rein privatwirtschaftlichen Angelegenheit gemacht. Die Unternehmen des Eisenbahngüterverkehrs sind von öffentlichen Aufgaben grundsätzlich befreit. Sie sind nunmehr ausschließlich ihrem unternehmerischen Interesse verpflichtet. Die Güterbahnen können dabei sowohl als Wettbewerber als auch als Kooperationspartner im Markt agieren. NE und DB Cargo haben sich auf neue Spielregeln der Kooperation geeinigt. Die Regelungen der "Vor-Bahnreform-Ära" werden durch ein Einkaufs-Verkaufs-System auf der Grundlage eines Kooperationsstufenmodells ersetzt.

Die Bedienung von Gleisanschlüssen setzt in jedem Fall die Wirtschaftlichkeit der damit verbundenen Verkehrsleistung voraus. Von Nachteil dabei ist, dass Gleisanschlüsse nicht nur an den großen Magistralen des Eisenbahnnetzes, sondern vielfach an Strecken des Regionalnetzes liegen. Die Mehrheit der Gleisanschlussbenutzer versendet keine Ganzzüge, sondern Einzelwagen, die vom Versand bis zum Empfang ein aufwendiges und kostenintensives Produktionsverfahren durchlaufen. Die Wirtschaftlichkeit dieser Leistungen hat sich in vielen Fällen durch den erheblichen Wettbewerbsdruck des liberalisierten Straßengüterverkehrs weiter verschlechtert.

Hinzu kommt, dass die von der Bahnreform vorgegebene Eigenwirtschaftlichkeit der Eisenbahnen nicht nur für die Eisenbahnverkehrsunternehmen, sondern auch für die Eisenbahninfrastruktur gilt. Die Kosten der Infrastruktur müssen grundsätzlich - anders als bei allen konkurrierenden Verkehrsträgern - aus den Erlösen des Trassenverkaufs voll gedeckt werden. Dies gilt auch für die Kosten von Gleisanschlüssen, die bei den Unternehmen öffentlicher Eisenbahninfrastruktur entstehen. Für die Geschäftsbereiche der DB Cargo und DB Netz liegt es theoretisch im Rahmen der Möglichkeiten, über eine Mischkalkulation der beiden Bereiche flexibler mit den betriebswirtschaftlichen Erfordernissen umzugehen. Insbesondere bei Gleisanschlüssen an längeren Stichstrecken mit reinem Güterverkehr (d. h. ohne SPNV) kommt es vermehrt vor, dass

- einerseits DB Cargo den Güterverkehr aufrechterhalten möchte bzw. könnte, weil die Einnahmen für einen wirtschaftlichen Betrieb offenbar ausreichen,
- andererseits DB Netz die Strecke stilllegen möchte, weil die Einnahmen aufgrund der von DB Cargo gezahlten Trassenpreise für dringend notwendige und wegen jahrelanger Unterlassung z. T. kostenintensive Sanierungsarbeiten nicht ausreichen.

Obwohl die DB AG über das Instrument der Konzernwirtschaftsrechnung theoretisch versucht, eine Gesamtwirtschaftlichkeit zu sichern, kann es leicht geschehen, dass DB Netz die zusätzlichen Trasseneinnahmen auf Fernverkehrsstrecken bei Aufrechterhaltung des Betriebes auf der Stichstrecke nicht ausreichend berücksichtigt. Die Wirtschaftlichkeit des Betriebes von DB Cargo stellt sodann wegen der Aufspaltung der DB in unabhängige Bereiche und der damit verbundenen fehlenden integrierten Sicht womöglich kein Entscheidungskriterium dar, so dass DB Netz spätestens bei akutem Investitionsbedarf das Stilllegungsverfahren einleitet.

Vor dem Hintergrund gleichwohl zu hoher Trassenpreise in Deutschland wird deshalb immer wieder diskutiert, ob die Rückkehr des Schienennetzes in staatliche Hände eine sinnvolle Alternative ist, damit die Schieneninfrastruktur möglichst genauso finanziert wird wie die Straßeninfrastruktur.

Im Folgenden soll jedoch auf die Umgestaltung der übergeordneten verkehrspolitischen Randbedingungen zugunsten des Schienengüterverkehrs nicht weiter abgehoben werden, sondern es wird auf die bei den gegebenen Rahmenbedingungen zu lösenden Fragen und Probleme vor Ort in den Städten und Regionen eingegangen.

3.2 Kommunale Interessen und unternehmerisches Handeln

Das gemeinsame Interesse von Eisenbahnen, verladender Wirtschaft und Kommunen ist ein konkurrenzfähiger Schienengüterverkehr. Dazu gehören wirtschaftlich arbeitende Eisenbahnunternehmen und eine darauf abgestimmte rationelle Vorhaltung der notwendigen Eisenbahninfrastruktur, sowie die Schaffung günstiger Voraussetzungen für den Schienengüterverkehr auch in betrieblicher und organisatorischer Hinsicht durch die Gebietskörperschaften⁴.

Zwischen Bund/Ländern und Kommunen auf der einen Seite und den Geschäftsinteressen der Eisenbahnen - z. B. auch innerhalb der Geschäftsbereiche der DB AG - auf der anderen Seite etablieren sich inzwischen zunehmend die verschiedensten Gesprächsebenen, um die jeweiligen "Konzernziele" abzustimmen. Auf allen Ebenen geht es um den Versuch des Interessenausgleichs zwischen den unternehmerischen Zielen eines Gewinns, den wirtschaftlichen Interessen der Kommunen und dem Interesse der öffentlichen Hand an einem nachhaltigen Verkehrssystem.

Länder und Kommunen sollten ein großes Interesse daran haben, Flächen, die der Durchführung des Schienengüter- und -personenverkehrs dienen oder zukünftig dienen könnten (d. h. Eisenbahninfrastruktureinrichtungen, zu denen auch Ladestraßen, Bahnsteige und Gleisanschlüsse gehören), mittel- und langfristig zu sichern. Hier entstehen zwangsläufig Konflikte in der Abwägung der Aufgaben zur Daseinsvorsorge und den Renditeerwartungen im Hinblick auf alternative Flächennutzungen.

Dieser Konflikt wird deutlich am Beschluss der Verkehrsministerkonferenz (VMK) vom 10./11. März 1999 in Wiesbaden "Verfahren bei der Veräußerung von Grundstücken der DB AG und des Bundeseseisenbahnvermögens". Die Verkehrsminister der Länder fordern u. a. den Bund auf, "darauf hinzuwirken, dass die EIM, jetzt Vivico, und die DB Imm im Vorfeld oder während der Verhandlungen zwischen DB Netz und Dritten zur Übernahme von Strecken keinen Verkauf von Flächen und Anlagen betreiben, die der Eisenbahninfrastruktur zuzurechnen sind." Leider gibt es zu viele Beispiele aus der Praxis, wo Strecken, Bahnhofsbereiche, Ladestraßen oder Gleisanschlüsse der Rationalisierung bzw. dem Veräußerungsdrang der o. g. Immobiliengesellschaften unwiederbringlich zum Opfer gefallen sind. Aufgrund des verstärkten Rückzuges der DB AG aus der Güterverkehrsbedienung der Fläche werden an vielen Strecken im ländlichen Raum aber auch in den Großstädten abseits der aufkommensstarken Schienenverbindungen Ladestraßen und Zugänge derzeit nicht mehr ihrer Zweckbestimmung entsprechend genutzt.

Wenn die DB AG beabsichtigt, den Betrieb einer Eisenbahninfrastruktur einzustellen, ist sie verpflichtet, die betreffende Eisenbahninfrastruktur Dritten zur Übernahme anzubieten (vgl. § 11 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG)). Die Chancen, einen neuen Betreiber für eine Eisenbahninfrastruktur zu finden, vermindern sich deutlich, wenn die Nutzungs- und Zugangsmöglichkeiten zu dieser Eisenbahninfrastruktur durch die vorherige Veräußerung von zur Eisenbahninfrastruktur gehörenden Flächen und Einrichtungen massiv eingeschränkt wurden. Eine Entscheidung darüber, welche dieser Flächen noch benötigt werden, sollte deshalb nicht ausschließlich auf der Grundlage der kurzfristigen Verwertungsinteressen der DB AG getroffen werden. Vielmehr müssen auch aus mittel- bis langfristigen wirtschaftlichen Eigeninteressen der DB AG (der Geschäftsbereiche Netz und Betrieb) die Nutzungskonzepte der an der Streckenübernahme interessierten Dritten sowie der Gebietskörperschaften berücksichtigt werden. Die Nutzungskonzepte interessierter Dritter gibt es allerdings oft nicht, da in der Regel marktfähige Organisationsstrukturen fehlen, die die Güter-

⁴ Hinzuweisen ist z. B. auf Logistikkonzepte vieler Baustellen mit überwiegender Ver- und Entsorgung über die Schiene wie z. B. bei den Baumaßnahmen in Berlin Mitte oder beim Bau eines Tunnels in Bremen-Hemelingen. In Straßenbahnstädten wird z. B. Gleisanschlussverkehr z. T. in der Nacht über Gleise des Straßenbahnnetzes abgewickelt (Bremen: Vertrag der BSAG mit der DASA). In Dresden wird ab 2001 die gläserne Manufaktur von VW mit einer konstruierten Güterstraßenbahn beliefert.

verkehrsbedienung (Feinverteilung und Sammlung von Einzelwagenverkehren u. a.) dort übernehmen, wo sich die DB AG aus der Fläche zurückzieht oder zurückziehen will. Ausnahmen sind allerdings zu nennen und das Interesse bei Dritten ist groß.⁵

Des Weiteren bleiben Übernahmeangebote oft erfolglos, weil die von DB Netz verlangten Preise völlig überzogen sind. Das gilt für

- die Investitionskosten zur Sanierung der Strecke
- die Kosten für den jährlichen Streckenunterhalt
- den Pachtzins oder Kaufpreis für die Strecke
- ggf. auch die Trassensicherungskosten, falls kurzfristig der Betrieb nicht erhalten werden kann, die Trasse aber zur Sicherung der Option auf Wiederinbetriebnahme erhalten bleiben soll.

Möglichkeiten zur Reduktion dieser Kosten werden zu Beginn des nächsten Kapitels als Voraussetzung für die Entwicklung tragfähiger unternehmerischer Nutzungskonzepte genannt.

In jüngster Vergangenheit ist allerdings bei entsprechenden Stilllegungsverfahren vermehrt zu beobachten, dass Teile der Eisenbahninfrastruktur wie Ladestraßen und Zugänge vor oder sogar während der Verhandlungen über die Übernahme der Strecken durch Dritte veräußert wurden. Ernsthaftige Verhandlungen zur Übernahme von Schieneninfrastrukturen durch Dritte oder zur Reaktivierung von Potenzialen, die den Weiterbetrieb regional bedeutsamer Strecken für die DB wirtschaftlich machen, finden in der Regel nicht statt.

Vor diesem Hintergrund ist es dringend erforderlich, dass die Gebietskörperschaften dafür sorgen, dass die für die Zukunft des regionalen Schienengüterverkehrs notwendigen organisatorischen Strukturen herausgefunden, gesichert bzw. aufgebaut sowie marktfähige Nutzungskonzepte mit „interessierten Dritten“ entwickelt werden. Dies wurde z. B. mit der im Raum Köln durchgeführten Untersuchung „Schienengüterverkehrskonzept und Güterverkehrsrunde“ geleistet⁶ sowie mit dem Ansatz des Düsseldorfer Projektes zur „Entwicklung des regionalen Schienengüterverkehrs“⁷. Weitere Beispiele noch nicht verwirklichter bzw. erprobter Konzepte wären zu nennen. Exemplarisch soll das Düsseldorfer Beispiel an dieser Stelle ausführlich erläutert werden:

Im Auftrag der Landeshauptstadt Düsseldorf, örtlichen NE-Bahnen (Bahnbetriebe, Hafenbahn, Bahnen der Stadt Monheim), der Fa. Henkel KGaA, der Anschließergemeinschaft Reisholz sowie der DB Cargo wurde mit Unterstützung des Landes NRW ein Konzept zum Aufbau marktfähiger Strukturen für die Feinverteilung/Sammlung von Einzelladungsverkehren und für die Bedienung regionaler Relationen des Schienengüterverkehrs im Wirtschaftsraum Düsseldorf erarbeitet. Kernpunkt der Untersuchung ist es, anhand der konkreten Logistikbedürfnisse der Gleisanschließer eine auf die Belange der örtlichen Wirtschaft ausgerichtete optimale Organisationsstruktur für Schienengüterverkehrsleistungen zu entwickeln, um darauf aufbauend die anstehenden Fragen zur Sicherung/zum Ausbau notwendiger Infrastrukturen unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten beantworten zu können.

⁵ Neue Ansätze sind beispielsweise für den Sächsischen Schweiz Ring als ein integrales Element des regionalen Schienengüterverkehrs in Sachsen mit den Standorten Pirna, Neustadt/Sa., Sebnitz und weiteren Bündelungsachsen feststellbar, u. a. mit je einer Datenverbindung in die Tschechische Republik (Usti nad Labem) und Südbrandenburg sowie schnellen Verbindungen zu einem Seehafen und einem KV-Terminal für die internationale Anbindung.

⁶ Vgl. Internationales Verkehrswesen, Heft 6/1995, S. 378, und Heft 3/1996, Seite 18/51

⁷ Planergemeinschaft SMA/RAPP: Entwicklung des regionalen Schienengüterverkehrs im Raum Düsseldorf, Zürich 2000

Das erarbeitete Strategiekonzept schlägt im Kern die Schaffung eines regionalen Schienenverkehrsunternehmens und die Zusammenführung der Verteilung in einem zentralen Verteilbahnhof für alle Gleisanschließer im Wirtschaftsraum Düsseldorf vor. Die verantwortlichen Akteure in der Stadt sehen in dem Handlungsansatz einen wichtigen Beitrag zur langfristigen Sicherung der verkehrlich günstigen Lage und Erreichbarkeit der Wirtschaftsregion Düsseldorf.

Keiner der Beteiligten ist jedoch unter den gegebenen Rahmenbedingungen auf dem Transportmarkt bereit oder in der Lage (auch nicht unter Berücksichtigung erzielbarer Synergieeffekte im Rahmen einer Kooperation oder des Zusammenschlusses), in den Aufbau der notwendigen Infrastrukturen zur zentralen Bedienung der Gleisanschlüsse im Wirtschaftsraum Düsseldorf zu investieren. Allein die DB AG würde bei dieser Lösung von der Zusammenführung von vier Güterverkehrsstellen (Bilk, Derendorf, Reisholz und Rath) zu einer zentralen Güterverkehrsstelle in Rath hinsichtlich Grundstücksvermarktung, Abgabe defizitärer Bereiche in der Verteilung, Personal- und Betriebskosteneinsparungen profitieren.

Der Düsseldorfer Ansatz zur Sicherung des regionalen Schienengüterverkehrs zeigt, dass die Förderung der VMK, Nutzungskonzepte der an der Streckenübernahme interessierten Dritten zu berücksichtigen, dahingehend zu ergänzen ist, dass den beteiligten Akteuren vor Ort nicht nur Zeit eingeräumt werden muss, marktfähige Organisationsstrukturen und Nutzungskonzepte zu entwickeln, sondern auch finanzielle Unterstützung angeboten werden muss, um die notwendigen Regionalstrukturen aufzubauen, bevor über die Übernahme von Strecken verhandelt wird.

4. Empfehlungen

Kommunen und Länder auf der einen Seite profitieren genauso wie die DB AG und die NE-Bahnen sowie Wirtschaftsunternehmen auf der anderen Seite von der langfristigen Sicherung notwendiger Gleisanschlüsse sowie Anlagen und Flächen für den regionalen Schienengüterverkehr. Die Bestandssicherung und der Ausbau von Eisenbahninfrastrukturen erfordert tragfähige unternehmerische Nutzungskonzepte für diese Infrastrukturen.

Hierfür muss der Bund bzw. die EU allerdings Rahmenbedingungen für Chancengleichheit sowohl zwischen den Verkehrsträgern Straße, Schiene, Wasserstraße als auch zwischen der DB AG und privaten Eisenbahnen schaffen. Der privatwirtschaftlich organisierte Schienengüternah- und -fernverkehr bedarf vor allem auch zusätzlicher gezielter Infrastrukturprogramme, um überhaupt eine Chance am Markt zu haben.

Sofern diese Randbedingungen nicht kurzfristig geschaffen werden, besteht die Gefahr, dass kommunale Förderungen von Gleisanschlüssen sich zu Fehlinvestitionen entwickeln. Des Weiteren sollte die Gefahr nicht unterschätzt werden, dass bei einem Zusammenbruch der ortsbezogenen Schienengüterverkehrsinfrastruktur im Warenverkehr eine strukturelle Einengung auf im wesentlichen nur noch einen Verkehrsträger und nach Veräußerung der Gleistrassen, Anlagen und Flächen eine unumkehrbare Abhängigkeit vom Straßengüterverkehr bestehen.

Voraussetzung für die genannte Entwicklung tragfähiger unternehmerischer Nutzungskonzepte mit weiteren Akteuren ist vor allem aber, dass

- Umnutzungskonzepte oder Stilllegungsabsichten der DB AG frühzeitig erörtert und beraten werden können, d. h. die DB Netz (bzw. die DB Cargo) Kommunen und Verlader informiert;
- die DB Netz die Übernahmeangebote mit realen Kosten vorlegt, in denen auch indirekte Einnahmen (z.B. Zubringerwert bei Trasseneinnahmen) und ersparte Aufwendungen (z.B. Kosten für Verkehrssicherungspflicht, den Rückbau von Gleisen oder die Dekontamination), nach der Übernahme berücksichtigt werden⁹,
- Potenziale zur Verringerung der Kosten im Bahnbetrieb durch günstigere Betriebsformen berücksichtigt werden¹⁰,
- die Kommunen im Rahmen ihrer Bauleitplanung Flächen für bahnaffine Gewerbe an Bahnstrecken orientieren (flankierend können hier Länder/Regierungspräsidien im Rahmen ihrer Kompetenz der Regionalplanung und Raumordnung sowie der Fachaufsicht tätig werden);
- alle Akteure, d. h. unter anderem Gebietskörperschaften, Verlader, Transportunternehmen und die Wirtschaft, zur Kooperation und zum finanziellen Engagement bereit sind.

Den Städten und Gemeinden kommt in diesem Kontext eine Schlüsselrolle als Initiator und Moderator zu.

4.1 Kommunale Handlungsmöglichkeiten

- Gleisanschlüsse stellen nur das Anfangs-/Endelement bei der Schienengüterverkehrs-Infrastruktur dar und können von daher nicht isoliert betrachtet werden. Die Verkehrsbedienung über Gleisanschlüsse setzt in jedem Fall eine volkswirtschaftliche Betrachtungsweise der Gesamtverkehrsleistung voraus. Hierzu sind auch alternative Erschließungs- und Bedienungskonzepte zu entwickeln und einer umfassenden Verträglichkeitsanalyse zu unterziehen.
- Die Aufrechterhaltung von Gleisanschlüssen im Rahmen der Förderung des regionalen Schienengüterverkehrs durch Städte und Gemeinden ist primär auf die Instrumente der kommunalen Infrastrukturpolitik und der räumlichen Planung/Stadtentwicklung angewiesen. Städte und Gemeinden sollten als Moderatoren oder Organisatoren auftreten und im Rahmen kommunaler/regionaler Güterverkehrsforen gemeinsam mit Verladern, Spediteuren und Eisenbahnverkehrsunternehmen die Möglichkeiten der (stärkeren) Nutzung bestehender Gleisanschlüsse untersuchen und den Aufbau marktfähiger Organisationsstrukturen für den regionalen Schienenverkehr unterstützen.

⁹ günstigere Übernahmen sind vor allem erzielbar bei Berücksichtigung von

- Kostenschätzungen für Sanierung und Unterhalt der Infrastruktur durch Gleisbaufirmen oder den Landesbevollmächtigten für die Nicht-Bundeseigenen Eisenbahnen (von DB Netz angesetzte Standards sind für Übernahmeprojekte im allgemeinen zu hoch);
- Möglichkeiten zu einer Verringerung des Pachtzinses, indem z. B. zusätzliche Trasseneinnahmen auf Fernverkehrsstrecken (Zubringerwert) berücksichtigt werden, die bei Aufrechterhaltung des Betriebes auf der Stichstrecke oder dem Gleisanschluss erzielt werden könnten.

¹⁰ Beispielsweise ist eine Verringerung der Kosten hinsichtlich Zugsicherung bzw. Sicherung der Bahnübergänge möglich durch

- Umwandlung der Strecke in ein Bahnhofsgleis
- Umwandlung der Strecke in eine nicht-öffentliche Eisenbahnstrecke (dann allerdings ohne Möglichkeit einer öffentlichen Förderung).

Die Stadt Frankfurt am Main versucht z. B. mit dem Planungsinstrument der „Industriekarte“ auch der Ausdünnung von Gleisanschlüssen entgegenzuwirken. Die Industriekarte hat die Sicherung und Entwicklung von industriellen Arbeitsstätten als Ziel und leistet damit auch vor dem Hintergrund des anhaltenden Strukturwandels einen Beitrag zur Vielfalt der Gewerbestruktur. Sie enthält alle Flächen, die der industriellen und gewerblichen Nutzung vorbehalten bleiben sollen. Damit verbunden ist die planerische Sicherung der vorhandenen Gleisanschlüsse¹¹. Aufgrund der auch in der Wirtschaft bestehenden Vorbehalte gegen Industriebranchen bleibt es jedoch schwierig, vorhandene Gleisanschlüsse bei der Neuansiedlung von Betrieben als Standortvorteil zu vermitteln.

- Räumliche Planung und Stadtentwicklung sind eher langfristig ausgerichtete kommunale Instrumente zur Beeinflussung der modalen Verteilung des stadtrelevanten Güterverkehrs. So ist eine räumliche Lage neuer Gewerbe- und Industriegebiete an Schienenstrecken oder Umschlageinrichtungen Schiene/Straße Voraussetzung für eine Nutzung der Bahn im Güterverkehr.
- Die räumliche Bündelung von Betrieben mit bahnaffinem Güteraufkommen ist eine wesentliche Voraussetzung, um Versand und Empfang auf der Schiene nachhaltig zu verbessern. Zusätzlich ist besonders auf Einzelverkehrserzeuger, wie z. B. Müllverbrennungsanlagen, Lager für Baustoffe, Streugut etc., hinzuweisen, bei denen speziell die Kommunen ihrer Vorbildfunktion gerecht werden könnten.

In diesem Kontext kann die Planung und Ausweisung von interkommunalen Gewerbegebieten ratsam sein, wenn dadurch u. a.

- für den Schienenverkehr größere Transportaufkommen geschaffen werden, die für den Schienenverkehr wichtig sind,
- Investitionen für den Schienengüterverkehr wirtschaftlicher werden
- günstigere Voraussetzungen für City-/Regionallogistik und
- durch Bündelung des Fahrgastaufkommens kostengünstige Erschließungen auch im ÖPNV geschaffen werden.

Eine stärkere Zusammenarbeit von räumlichen Planungsinstanzen mit der kommunalen bzw. regionalen Wirtschaftsförderung ist dabei zwingend erforderlich. Die Güterverkehrsunternehmen sollten frühzeitig bei Überlegungen zu Flächennutzungs- und Bebauungsplänen eingebunden werden, um aus kommunaler Sicht Lösungen für wirtschaftlich tragfähige Daseinsvorsorge zu erarbeiten und den Unternehmen eine optimale Bedienung der Kunden durch die Schiene zu ermöglichen.

- Im Rahmen der Infrastrukturpolitik sind Finanzierungsinstrumente wichtig, z. B. für Bau, Ausbau oder Reaktivierung von Anschlussgleisen. Allerdings steht dafür bei Bund und Ländern kein etwa dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) vergleichbares Regelinstrumentarium zur Verfügung. Beispiele zeigen aber, dass Finanzierungswege mit staatlicher Unterstützung gefunden werden, wenn sinnvolle und überzeugende Konzepte vorliegen. Bzgl. der Finanzierung von Strecken ist auf folgende Möglichkeiten hinzuweisen:

¹¹ Ansprechpartner für weitergehende Informationen: Stadtplanungsamt Frankfurt/Main, Frau Blaschke

- Nach Streckenübernahmen sind nach § 16 AEG Abs. 1 (3) an die NE-Bahnen für Aufwendungen für die Erhaltung und den Betrieb von höhengleichen Kreuzungen mit Straßen Ausgleichszahlungen des Landes bzw. Bundes (bei Bundesstraßen) möglich, wenn die Bahn für mehr als die Hälfte der Aufwendungen aufkommt; Ansprechpartner sind z. B. in Hessen die Regierungspräsidien.
 - Bei Anschlussgleisen zu neuen Umschlageinrichtungen in Güterverkehrszentren sind Zuschüsse vom Bund zur Förderung des Kombinierten Verkehrs möglich, Ansprechpartner ist das Eisenbahnbundesamt.
 - In einigen Bundesländern oder Regionen sind Vorhaben unter bestimmten Bedingungen förderfähig, überwiegend im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur".
 - Investitionen in Gleisanschlüsse werden unter bestimmten Voraussetzungen auch von der DB Cargo AG bezuschusst.
 - Infrastrukturmaßnahmen im Zuge der Schienenanbindung von Güterverkehrszentren können ebenfalls als kommunales Instrument zur Förderung des stadtrelevanten Eisenbahngüterverkehrs eingesetzt werden. In diesem Fall bestehen Fördermöglichkeiten nach dem GVFG. (In Hessen sind nach GVFG förderfähig „öffentliche Verkehrsflächen für ausgewiesene Güterverkehrszentren einschließlich der in diesen Verkehrsflächen liegenden kommunalen Erschließungsanlagen nach den §§ 127 und 128 des Baugesetzbuches“.)
- Zusätzlich existieren bzw. sind vorgesehen in einigen Ländern - z.B. Nordrhein-Westfalen oder Hessen - spezielle Fördermittel für den Schienengüterverkehr, die eine Übernahme von Strecken oder von DB Cargo im Rahmen des Konzeptes MORA C künftig nicht mehr bedienter Güterverkehrsstellen bzw. Gleisanschlüsse durch NE-Bahnen erleichtern sollen.
 - Bestehende Gleisanschlüsse werden - im Gegensatz zur allgemeinen Praxis bei der Straßenanbindung - systematisch auf ihre betriebswirtschaftliche Tragfähigkeit überprüft. Für die Aufrechterhaltung bestehender Gleisanschlüsse ist es wesentlich, dass die Besitzer der Gleisinfrastruktur frühzeitig die Kommunen auf stark rückläufige Verkehrsmengenentwicklungen hinweisen, um die Chance zum Gegensteuern durch Kommunen und Wirtschaftsförderung zu erhöhen. Durch eine zielgerichtete Ansiedlungspolitik können vorhandene Gleisanschlüsse so ggf. gesichert werden. Die bestehende Infrastruktur bietet deshalb für Städte und Gemeinden zahlreiche Handlungsmöglichkeiten.
 - In vielen Fällen sind Städte und Gemeinden Eigentümer von Industriestammgleisen. Modernisierungs- und Erhaltungsinvestitionen können für die Anschließer - auch in Verbindung mit logistischen Innovationen - Anreiz zur Verlagerung stadtrelevanter Verkehre auf die Schiene sein. Neue Industrie- und Gewerbegebiete sollen in Abhängigkeit von der angestrebten Nutzungskonzeption mit einem Anschluss an die Schiene versehen oder zumindest die Anschlussoption gegeben sein.

- Gerade bei neuen Nutzungskonzepten für Bahnbrachen (z. B. ehemalige Güterbahnhöfe) bietet es sich an, entsprechend gewerbliche und industrielle Nutzungskonzepte auf den Schienentransport auszurichten. Bahnaffine Industrie- und Gewerbestandorte lassen sich so am einfachsten entwickeln. Dazu bedarf es einer gemeinsam koordinierten Strategie der beteiligten Akteure, vor allem der DB Imm, mit den betroffenen Kommunen.
- Akuter Handlungsbedarf besteht - gerade unter dem Aspekt der Harmonisierung von Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsträgern - auch bei aktuell schwach oder gar nicht genutzten Gleisanschlüssen. Instandhaltung und Betrieb der Anschlussweichen und der Zuführungsgleise sind in vielen Fällen unter kaufmännischen Gesichtspunkten der Eisenbahnen nicht mehr vertretbar. Vor dem Hintergrund der geltenden Finanzierungsprinzipien für die Eisenbahninfrastruktur stehen - im Gegensatz zur Praxis für die Straße (keine Straßenanbindung würde wegen mangelnder Wirtschaftlichkeit zurückgebaut) - zahlreiche Anschlussweichen und zu schwach genutzte Gleisanschlüsse zur Disposition.

Die Erfahrung zeigt, dass entsprechende Rückbaumaßnahmen dauerhafte Fakten schaffen. Bereits die Durchführung¹², aber auch die Option des Gütertransports auf der Schiene kann in diesen Bereichen nur aufrechterhalten werden, wenn die aus der Vorhaltung der Anschlussweiche und der Zuführungsgleise resultierenden finanziellen Belastungen der Eisenbahninfrastrukturunternehmen von Dritten ausgeglichen werden. Dies ist ein Handlungsfeld für Länder und Kommunen geworden, auch wenn die Verantwortung für die Infrastruktur der Bundeseisenbahnen beim Bund liegt. Hierfür sind allerdings rechtliche und finanzpolitische Voraussetzungen zu schaffen. Auch diese Fragen dürften bei der aktuellen Diskussion zur Regionalisierung von Eisenbahnverkehren (REGENT) von Bedeutung sein.

- Wenn für einen Gleisanschluss die Möglichkeiten zur Erhöhung des Aufkommens ausgelotet werden sollen oder im Rahmen einer vorausschauenden Planung für ein Gewerbe- und Industriegebiet die Option für einen Gleisanschluss berücksichtigt werden soll, bedarf die Entscheidung einer umfassenden technischen und wirtschaftlichen Prüfung, bei der folgende Kennzahlen und Bedingungen ermittelt werden müssen:
 - Wie hoch ist das voraussichtliche Transportvolumen (Anzahl Waggon oder Tonnage)?
 - Um welche Gutstruktur handelt es sich?¹³
 - Welche Quellen und Ziele haben die Güter?
 - Wie häufig und regelmäßig sollte bzw. kann die Bedienung erfolgen?
 - Handelt es sich vermehrt um Einzelwagen- oder Ganzzugverkehre?
 - Wie hoch ist der Empfangs- bzw. Versandanteil?

¹² Vgl. "Güter auf die Bahn: Nicht so einfach." Deutsche Verkehrszeitung (DVZ), 17.10.2000. Hier wird ein konkreter Fall geschildert, wo trotz aller geschaffenen betrieblichen Voraussetzungen 70.000 t pro Jahr auf die Straße abwandern könnten, weil die DB AG-Netz isolierte Stilllegungsabsichten verfolgt.

¹³ Bahnaffine Unternehmenszweige sind u. a. chemische Industrie, Automobilfirmen und Zulieferer, Getränkeindustrie, Möbelhersteller, Versandhäuser, Handelsketten, Warenverteilzentren, Holzverarbeitung, Papierindustrie, Schrotthändler, Entsorgungs- und Recycling-Industrie usw.

- Welche Veränderungsmaßnahmen mit dem Ziel einer Verlagerung von Transporten auf die Bahn könnten bei den Unternehmen durchgeführt werden (Infrastruktur, unternehmensinterne Produktionsprozesse)?
- Sind die Partner der Kunden empfangs- oder versandseitig fähig bzw. bereit, ihre Güter auf der Schiene zu transportieren?
- Sind die zu transportierenden Güter bündelungsfähig oder sind es dispers verteilte Warenströme?
- Sind Just in Time-Transporte erforderlich?
- Wie sind die erforderlichen Bereitstellungs- und Ladeschlusszeiten?
- Wie lange dürfen die möglichen Transportzeiten sein und können sie im Schienenverkehr erfüllt werden?
- Sind es Transporte, die besondere Sicherung erfordern (z. B. Gefahrgut, überbreite Ladung)?
- Sind es Transporte von Listengut?
(Bei Listengut ist i.d.R. ein Nachweis erforderlich, dass der Transport nicht über die Straße erfolgen kann, weshalb Listengut eher als andere Güter als bahnaffin angesehen werden kann.)

Es empfiehlt sich, diese technischen und wirtschaftlichen Prüfungen - sozusagen als Voraussetzung kommunaler Planungen - gemeinsam mit den Güterverkehrsunternehmen bzw. im Rahmen der beschriebenen kooperativen Organisationsformen abzuarbeiten. Dies gilt auch für die Überprüfung der Gleisanschlüsse vorhandener Gewerbe- und Industriegebiete im Hinblick auf fortlaufende innere Umstrukturierungsprozesse. Vom Ergebnis dieser Prüfung sollten es die Kommunen abhängig machen, ob die Sicherung bzw. Planung und Nutzung der Schieneninfrastruktur weiter betrieben werden soll oder ggf. die Schieneninfrastruktur aufgegeben und die Flächen für andere Nutzungen freigegeben werden können.

- Die o. g. Fragen sind auch zu untersuchen, wenn die Aufrechterhaltung der Schienenbedienung wegen zur Zeit ungünstiger Rahmenbedingungen nicht mehr gelingt und die Strecke nach erfolglosen Übernahmeangeboten stillgelegt wird. Hier ist zu entscheiden
 - ob zur Offenhaltung der Option des Gleisanschlusses die Trasse der stillgelegten Strecke gesichert werden sollte und
 - ob ggf. mit oder ohne entsprechende Untersuchungen eine der Reaktivierung entgegenstehende Nutzung, insbesondere die Entwidmung der Trasse zu verhindern ist.
- Zur Aufrechterhaltung bzw. Aufkommenssteigerung von Schienengüterverkehr bei Unternehmen mit Gleisanschlüssen und bahnaffinen Transportgütern sind die Möglichkeiten zur Verlagerung von Lkw-Verkehren zu sondieren. Für größere Standorte/Unternehmen geeignet ist die sog. „Hindernisanalyse im Schienengüterverkehr (HIS)“, die bei DB Cargo entwickelt wurde, jetzt aber auch von Dritten eingesetzt werden kann. Hierbei wird bei allen derzeit auf der Straße stattfindenden Transporten eines Verladeters systematisch geprüft, welche Hindernisse einer Verlagerung auf die Bahn entgegenstehen

(z. B. derzeit stillgelegter Gleisanschluss beim Empfänger) und ob bzw. mit welchem Aufwand diese Hindernisse beseitigt werden können. In erster Priorität kommen für eine Verlagerung diejenigen Transporte in Betracht, bei denen auch am Ziel ein Gleisanschluss zur Verfügung steht. Die Überprüfung setzt die Mitwirkung der Verloader voraus, indem sie Informationen über die Ziele und Art der Transporte bereitstellen, und kann ggf. kostenlos durchgeführt werden.¹⁴

- Beim Erhalt wie auch bei der Neuplanung von Gleisanschlüssen (im Sinne einer „Daseinsvorsorge“) sind somit Zielkonflikte mit den städtebaulichen Vorstellungen bzw. mit den Vorstellungen der Grundstückseigentümer nicht auszuschließen. Von daher ist in jedem Fall der stadtentwicklungsplanerischen und städtebaulichen Beurteilung der aus einem Gleisanschluss resultierenden Flächenansprüche und Folgewirkungen eine Verträglichkeitsanalyse (z. B. als Verkehrs- und Umweltverträglichkeitsprüfung) gegenüberzustellen und abzuwägen.

5. Fazit

Die bereits 1996 vom Deutschen Städtetag formulierten Maßnahmen und Forderungen „Leitlinien zur Verbesserung des Güterverkehrs in den Städten“ wurden unter dem Aspekt „Gleisanschlüsse“ im Hinblick auf die kommunalen und privatwirtschaftlichen Handlungsmöglichkeiten diskutiert und konkretisiert:

5.1 Sicherung erforderlicher Infrastrukturen (Gleisanschlüsse und Güterverteilanlagen) bei der Planung

Für eine Stärkung des Schienengüterverkehrs, die aus unterschiedlichsten gesellschaftlichen Gründen von allen Seiten gefordert wird, sind neben Strecken- und Terminalausbau sowie Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbschancen der Eisenbahnen vor allem Gleisanschlüsse erforderlich. Es sind Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass mehr Wagenladungsverkehr über ausreichend und richtig angeordnete Anschlussstellen Zugang zum Schienennetz des Fernverkehrs erhält.

Für die Sicherung und Weiterentwicklung des Schienengüterverkehrs sind auf allen politischen Handlungsebenen dringend Strategiekonzepte erforderlich. Dazu ist

- von den Kommunen eine für Gleisanschlüsse bzw. Nutzung von vorhandenen Gleisanlagen sinnvolle Flächenausweisung für Gewerbe und Industrie zu betreiben und
- von den Kommunen Bereitschaft zur Übernahme von Kosten für den Erhalt von Infrastrukturen zu zeigen,
- eine sinnvolle Kostenteilung anzustreben zwischen Eisenbahnunternehmen, Gemeinden, Landkreisen und Land. Bei Übernahmeangeboten der DB Netz gibt es noch große Spielräume, die oft errechneten Kosten u. a. für Streckensanierung und -unterhaltung, Kaufpreis oder Pachtzins zu verringern.

¹⁴ Nähere Informationen Fa. Sintram, Unternehmensberatung für Logistik, E-Mail: pssintram@aol.com

Die Planung und Finanzierung der Infrastruktur und des Betriebes von Gleisanschlüssen muss so selbstverständlich und geregelt ablaufen, wie es bei der Erschließung durch Straßen der Fall ist.

Möglichkeiten hierfür sind z.B.

- eine Änderung des Baugesetzbuches dahingehend, dass die Ausweisung von Flächen für bahnaffines Gewerbe gekoppelt ist an einen Gleisanschluss oder die Option hierauf gegeben ist.
- Hierzu bedarf es einer Gesetzgebung analog der Schweiz, wo für entsprechendes Gewerbe ein Gleisanschluss gefordert wird.

Die Förderung und der wirtschaftliche Betrieb bestehender und optionaler Gleisanschlüsse erfordert von Kommunen und staatliche Stellen nicht nur bezüglich der Kostenteilung ein besonderes Engagement, das über die originären Zuständigkeiten hinausgeht.

5.2 Aufbau regionaler Kooperationen der Güterbahnen und Entwicklung neuer Bedienungskonzepte

Die Verbesserung des Wagenladungsverkehrs mit optimierten Zugangsmöglichkeiten zu den Schienennetzen stellt sich als eine umfangreiche und herausfordernde Aufgabe dar, die nur im Rahmen integrierter Konzepte mit neuen Kooperations- und Organisationsformen zwischen allen Beteiligten gelöst werden kann. Die Kommunen und staatlichen Stellen sind hier als Motor, Koordinator und/oder Moderator gefordert. Zur Vermeidung von Streckenstilllegungen ist eine frühzeitige Kooperation aller Beteiligten (DB Netz, DB Cargo, NE-Bahnen, Kommunale Gebietskörperschaften, Verlader, IHK, Länder, Eisenbahnbundesamt, Träger der Regionalplanung) insbesondere bei anstehenden Verfahren zur Übernahme von Strecken erforderlich.

Der Aufbau marktfähiger Regionalstrukturen im Schienengüterverkehr verbindet die Zielsetzung, den Wettbewerb zwischen den Eisenbahnverkehrsunternehmen zu fördern, mit der Zielsetzung, die Wettbewerbschancen der „Schiene“ zu den anderen Verkehrsträgern durch Kooperationen zu steigern. Regionale Schienengüterverkehrsgesellschaften und die DB agieren nach diesem Ansatz sowohl als Wettbewerber als auch als Kooperationspartner auf der Wegekette zwischen Verlader und Empfänger. Der Aufbau marktfähiger Regionalstrukturen ist eine privatwirtschaftliche Aufgabe. Der Umstrukturierungsprozess erfordert ein Sonderprogramm des Bundes und ggf. der Länder.

5.3 Schaffung von Finanzierungsinstrumenten und Kostenanlastungsstrukturen, die vergleichbare Wettbewerbsbedingungen für Straße und Schiene schaffen (u.a. Lkw-Straßenbenutzungsgebühren, Finanzierung der Netze)

Die übergeordneten Rahmenbedingungen für den Schienengüterverkehr sind zu verbessern. Hierzu gehört die Umsetzung der Vorschläge der Pällmann-Kommission zur Anlastung der Kosten im Straßengüterverkehr ebenso wie die Frage der nutzerneutralen Vorhaltung der Netze im Schienenverkehr.

Handlungsempfehlungen an Bund und Länder

Für die Sicherung und nachhaltige Weiterentwicklung der notwendigen Infrastruktureinrichtungen für den regionalen Schienengüterverkehr (Gleisanschlüsse und Verteilanlagen) ist kurzfristig ein Sonderprogramm des Bundes und ggf. der Länder erforderlich.

Dringend empfohlen wird, dass unter Leitung des Bundes die Hauptakteure des Schienengüterverkehrs Handlungs- und Kooperationsmöglichkeiten ausloten und erste Schritte für die erforderlichen Programme und Maßnahmen einvernehmlich festgelegt werden.