



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Jahresbericht 2020

Nr. 13 Förderung der Reaktivierung der Zellertalbahn

**- ungeklärte Fragen, finanzielle Risiken für
den hoch verschuldeten Donnersbergkreis -**

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

Nr. 13

**Förderung der Reaktivierung der Zellertalbahn
- ungeklärte Fragen, finanzielle Risiken für den hoch
verschuldeten Donnersbergkreis -**

Für die Reaktivierung der Bahnstrecke im Zellertal ermittelte der Donnersbergkreis Gesamtkosten von mehr als 8 Mio. €. Bisher wurde für das Projekt eine Zuwendung von 6,7 Mio. € beantragt.

Wesentliche Gesichtspunkte für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Projekts waren nicht berücksichtigt und Annahmen zum künftigen Betrieb nicht geklärt:

- Im Zuge der Planung wurde nicht untersucht, ob die Strecke das für den Schienengüterverkehr notwendige Tragfähigkeitsniveau aufweist oder weitergehende Ertüchtigungsmaßnahmen erforderlich sind.
- Des Weiteren wurde nicht hinreichend geprüft, ob bei der Wiederinbetriebnahme der Strecke Schallschutzmaßnahmen erforderlich sind.
- Der von der DB Netz AG für die Verpachtung der Bahnstrecke an den Donnersbergkreis geforderte Betrag von 36.000 € jährlich übersteigt den Pachtzins, den der Donnersberg-Touristik-Verband e. V. derzeit zahlt, um mehr als das Zehnfache.
- Konkrete Zusagen von Transportunternehmen, die ein ausreichendes Schienengüterverkehrsaufkommen und entsprechende Einnahmen des Donnersbergkreises sicherstellen, fehlten.
- Das touristische Wertschöpfungspotenzial und das aus dem Ausflugsangebot erwartete Fahrgastaufkommen wurden überschätzt. Auch wenn die diesbezüglichen ambitionierten Annahmen der Nutzen-Kosten-Untersuchung erreicht würden, wären die Sitzplätze der vorgesehenen Dieseltriebwagen selbst an den nachfragestärksten Tagen nur zu 30 % ausgelastet.
- Ob der Einsatz von Regionalisierungsmitteln zur Finanzierung von Verkehrsleistungen für den saisonalen Ausflugsverkehr zulässig ist, war nicht geklärt.

Das Vorhaben birgt wirtschaftliche Risiken, die die dauernde Leistungsfähigkeit des hoch verschuldeten Donnersbergkreises weiter gefährden.

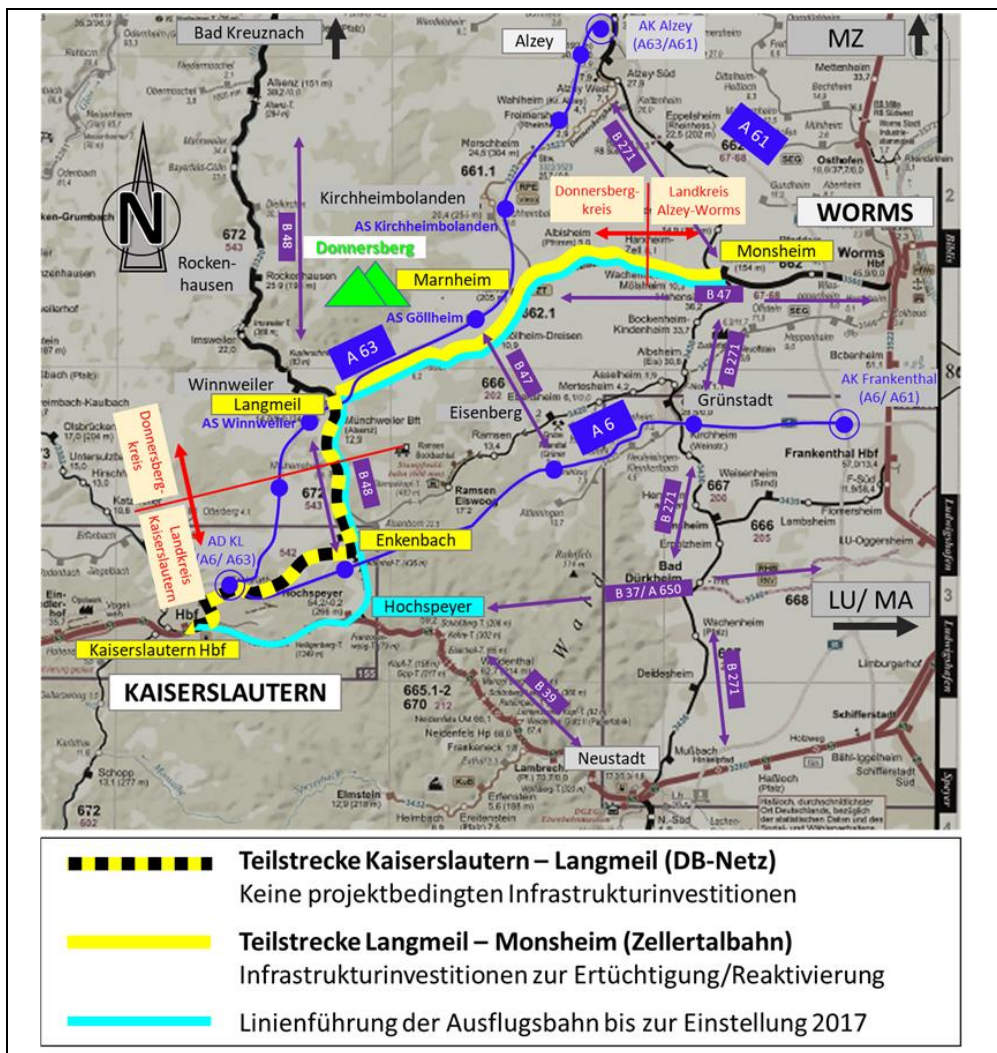
Die Investition ist gesamtwirtschaftlich nur vertretbar, wenn die Bahnstrecke neben dem Ausflugsverkehr auch in ausreichendem Maße für den Güterverkehr genutzt wird. Ansonsten bietet ein Ausflugsbusverkehr im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit, die Barrierefreiheit, die Erreichbarkeit touristischer Ziele und die Vermeidung umweltschädlicher Emissionen deutliche Vorteile.

1 Allgemeines

1.1 Projektentwicklung

Bei der Zellertalbahn handelt es sich um eine knapp 28 km lange eingleisige, nicht elektrifizierte Bahnstrecke. Sie verläuft zwischen Langmeil im Donnersbergkreis und Monsheim im Landkreis Alzey-Worms. Nach der Einstellung des Personenverkehrs 1983 und des Güterverkehrs 1998 wurde die Strecke 2001 für den touristischen Ausflugsverkehr an Sonn- und Feiertagen während der Sommermonate reaktiviert. Pächter der im Eigentum der DB Netz AG befindlichen Strecke ist seit 2003 der Donnersberg-Touristik-Verband e. V., der für den Donnersbergkreis die Aufgaben der Tourismusförderung sowie die Funktionen eines Eisenbahninfrastrukturunternehmens und Schienenbaulasträgers erfüllt. Im September 2017 wurde die Strecke wegen erheblicher baulicher Mängel gesperrt und der Ausflugsverkehr eingestellt.

Weil für die Reaktivierung des Schienenpersonennahverkehrs auf der Zellertalbahn kein volkswirtschaftlicher Nutzen nachgewiesen werden konnte, verfolgen die an dem Projekt beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften¹ seit 2012 eine Ertüchtigung der Bahnstrecke für den Schienengüterverkehr sowie für eine längerfristige Fortsetzung des Ausflugsverkehrs auf der Strecke Kaiserslautern - Enkenbach - Langmeil - Monsheim.



¹ Donnersbergkreis, Landkreis Alzey-Worms sowie die Verbandsgemeinden Winnweiler, Kirchheimbollen und Göllheim.

Der Donnersbergkreis beabsichtigt, die Strecke zu pachten und für die Wiederaufnahme der vorgenannten Verkehre herzurichten sowie als Eisenbahninfrastrukturunternehmen die damit verbundene Schienenbaulast zu übernehmen. Ausgehend von Investitionskosten von fast 7,9 Mio. €² beantragte der Donnersbergkreis im Januar 2019 für das Projekt die Gewährung einer Zuwendung von 6,7 Mio. €. ³ Der Eigenanteil des Donnersbergkreises von nahezu 1,2 Mio. € soll zur Hälfte über Kredite finanziert werden.

1.2 Nutzen-Kosten-Untersuchungen

Um die gesamtwirtschaftliche Vorteilhaftigkeit und damit die Förderwürdigkeit des Investitionsvorhabens nachzuweisen, erstellte der Donnersbergkreis 2016 und 2018 Nutzen-Kosten-Untersuchungen in Anlehnung an das Verfahren der „Standardisierten Bewertung von Verkehrsweginvestitionen des öffentlichen Personennahverkehrs“⁴. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach diesem Verfahren beruhen auf gesamtwirtschaftlich orientierten Nutzen-Kosten-Vergleichen eines sogenannten Mit-Falls mit einem Ohne-Fall:

- Der Mit-Fall stellt die Situation mit realisiertem Investitionsvorhaben dar. Vorliegend wurden die Investitionen in eine ertüchtigte Eisenbahninfrastruktur mit einem gegenüber der Vergangenheit ausgeweiteten Betriebskonzept⁵ und zusätzlich reaktiviertem Schienengüterverkehr berücksichtigt. Für den Ausflugsverkehr mit sowie ohne Schienengüterverkehr wurden jeweils zwei Varianten untersucht, die sich im Wesentlichen hinsichtlich der Fahrgastzuwächse unterscheiden. Dadurch ergaben sich vier Mit-Fälle.
- Der Ohne-Fall stellt die aktuelle Situation ohne Investitionsvorhaben unter Berücksichtigung der bis zum festgelegten Prognosehorizont realistischen Änderungen der Verkehrsnachfrage und des Verkehrsangebots sowie der Ausschöpfung gegebenenfalls noch vorhandener Rationalisierungsreserven dar. Hierfür wurde anstelle des Bahnbetriebs eine fiktive Freizeitbuslinie betrachtet, die den gleichen Bedienumfang wie die Ausflugsbahn im Mit-Fall aufweist und zusätzlich die für die Trassensicherung der Bahnstrecke erforderlichen Kosten berücksichtigt.

Als wirtschaftlich gilt ein Vorhaben, wenn das Nutzen-Kosten-Verhältnis mindestens den Schwellenwert von 1,0 erreicht. Als Salden der vier Mit-Fälle und des Ohne-Falls wurden Nutzen-Kosten-Verhältnisse von 1,3 und 1,9 für den Ausflugsverkehr ohne Schienengüterverkehr sowie von 7,9 und 8,4 für die Nutzung der Strecke durch den Freizeit- und Schienengüterverkehr ausgewiesen.

1.3 Prüfungsgegenstand

Der Rechnungshof hat geprüft, ob

- der Förderantrag des Donnersbergkreises insbesondere hinsichtlich der technischen Fragestellungen entscheidungsreif war,

² Ohne Kosten von knapp 0,4 Mio. € für kreuzungsbedingte Maßnahmen an Bahnübergängen, zu deren Finanzierung bis zum Abschluss der Prüfung durch den Rechnungshof noch kein Förderantrag gestellt worden war.

³ Antrag gemäß der Verwaltungsvorschrift des ehemaligen Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur vom 8. März 2016 über die „Förderung der Investitionen für die Reaktivierung oder Ertüchtigung von nicht bundeseigenen öffentlichen Eisenbahninfrastrukturen in Rheinland-Pfalz außerhalb des Rheinland-Pfalz-Taktes (VV NE-Bahnen)“ - MinBl. 2016 S. 90.

⁴ Die Standardisierte Bewertung von Verkehrsweginvestitionen des öffentlichen Personennahverkehrs wurde durch das Verkehrswissenschaftliche Institut der Universität Stuttgart und die Firma Intra-plan Consult GmbH seit Anfang der 1980er-Jahre entwickelt.

⁵ Geplantes Betriebskonzept mit jeweils zehn Fahrten pro Fahrtag an insgesamt 97 Tagen jährlich gegenüber bisher jeweils sieben Fahrten an 31 Fahrtagen jährlich.

- die Annahmen in der Nutzen-Kosten-Untersuchung realistisch waren und
- die Investitionskosten sowie die Folgekosten sachgerecht ermittelt worden sind und ohne Gefahr für die dauernde Leistungsfähigkeit des Donnersbergkreises finanziert werden können.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Schienengüterverkehr - nicht geklärte technische Fragen, unangemessen hohe Pacht

2.1.1 Tragfähigkeitsniveau der Strecke

Bahnstrecken im DB-Netz werden hinsichtlich ihrer Tragfähigkeit in neun Streckenklassen eingeteilt. Dabei weist die Streckenklasse A das niedrigste und die Streckenklasse D 4 das höchste Tragfähigkeitsniveau auf. Im Regelfall ist der Zustand der Brücken und Durchlässe (Ingenieurbauwerke) maßgebend für die Einstufung der Bahnstrecke.

Nach dem Pachtvertrag aus dem Jahr 2003 ist ein etwa 14 km langer Streckenabschnitt der Zellertalbahn der Streckenklasse A zugeordnet. Das Tragfähigkeitsniveau der anderen Streckenhälfte und des an die Zellertalbahn anschließenden DB-Netzes entspricht dagegen der Klasse D 4, die eine 60 % höhere Beladung der eingesetzten Güterwagen ermöglicht als die Streckenklasse A. Infolge unterbliebener Instandhaltungsmaßnahmen (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.3 dieses Beitrags) kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich die Gesamtstrecke in einem schlechteren Zustand befindet als bisher angenommen.

Gleichwohl ging die bisherige Planung von der Annahme aus, dass die Zellertalstrecke durchgängig der Klasse D 4 entspricht. Von einer statischen Nachrechnung der Ingenieurbauwerke wurde nach Auskunft des Planungsbüros abgesehen. Somit ist ungeklärt, ob die vorhandenen Brücken und Durchlässe ausreichend tragfähig sind oder ertüchtigt bzw. gegebenenfalls durch Neubauten ersetzt werden müssen.

In der Folge wurden auch die Kosten für die Sanierung der Strecke ohne die erforderliche Nachrechnung der Ingenieurbauwerke ermittelt. Zuschläge für Kostenrisiken, wie sie im Verfahren der „Standardisierten Bewertung von Verkehrsweginvestitionen des öffentlichen Personennahverkehrs“ vorgesehen sind, wurden nicht berücksichtigt. Auf Nachfrage hat die DB Netz AG dem Rechnungshof mitgeteilt, dass sie zum technischen Standard der Bahnstrecke keine Aussage treffen könne. Die aktuelle Streckenklasse müsse von dem Betreiber der Strecke bewertet werden.

Aus Gründen der Sicherheit und im Interesse einer kostenstabilen Planung und Bauausführung ist es nicht vertretbar, auf eine Überprüfung des baulichen Zustands der Strecke und eine statische Nachrechnung zu verzichten. Im Übrigen ist eine Ertüchtigung der Gesamtstrecke auf das Tragfähigkeitsniveau D 4 eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass

- die Verlagerung von Gütertransporten auf den Verkehrsträger Schiene für Transportunternehmen wirtschaftlich ist,
- der Donnersbergkreis als Eisenbahninfrastrukturunternehmen die erforderlichen Einnahmen aus Trassennutzungsentgelten generieren kann,
- auf der Ost-West-Verbindung zwischen Kaiserslautern und Worms Streckenverkürzungen im Güterverkehr erzielt und Hauptstrecken im Fall von betrieblichen Störungen entlastet werden können.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat erklärt, die Streckenklasse D 4 sei in den Nebenbestimmungen der bisher vom Land erteilten eisenbahnrechtlichen Genehmigungen als „Auflage“ für die komplette Strecke genannt und auch für die weiteren Planungen maßgebend.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass bisher keine Belege dafür vorgelegt wurden, dass der Zustand der schlecht unterhaltenen Strecke und der Ingenieurbauwerke der Streckenklasse D 4 entspricht.



Die beiden Fotografien zeigen Schadensbilder, die an mehreren Stellen festzustellen waren. So war beispielsweise die über einen Bach führende Tragkonstruktion des Ingenieurbauwerks unter dem Bahndamm eingebrochen.

2.1.2 Unverbindliche Interessenbekundungen

Ob ein hinreichendes Schienengüterverkehrsaufkommen mit entsprechenden Einnahmen und dem in der Untersuchung angenommenen Nutzen erreicht werden kann, ließ sich anhand der Interessenbekundungen von zwei Transportunternehmen und der Unterlagen des Donnersbergkreises nicht abschließend beurteilen.

Das Ministerium hat erklärt, das Land und die Kommunen hätten im Bereich des Schienengüterverkehrs keine direkten Einflussmöglichkeiten in Form von Bestellungen von Verkehren. Der Schienengüterverkehr stehe im permanenten Wettbewerb insbesondere mit dem Straßengüterverkehr. Zudem sei das Transportaufkommen auch stark konjunkturabhängig. Vor diesem Hintergrund werde es für den Donnersbergkreis nicht möglich sein, für den Containerzug eine verbindliche Trassenbestellung über die Zellertalbahn über den Zeitraum der Zweckbindung von 15 Jahren zu erhalten.

Unabhängig hiervon hat das Ministerium zugesagt, dass als Grundlage für die Erfolgskontrolle im Zuwendungsbescheid eine Berichtspflicht des Zuwendungsempfängers hinsichtlich der Entwicklung des Schienengüterverkehrsaufkommens aufgenommen werde.

Entsprechend der Empfehlung des Rechnungshofs wurden von Güterverkehrsinteressenten im Nachgang konkretere Zusagen zur Nutzung der Strecke der Zellertalbahn eingeholt. Der Rechnungshof geht davon aus, dass auch mit anderen Güterverkehrsinteressenten Verhandlungen geführt werden.

Im Übrigen sollten bei der notwendigen Neuberechnung des Nutzen-Kosten-Verhältnisses auch die Angaben der beiden vom Rechnungshof befragten Güterverkehrsinteressenten berücksichtigt werden, die in mehreren Punkten von den in der Nutzen-Kosten-Untersuchung getroffenen Annahmen abwichen:

- Bei der geplanten Abwicklung von Getreidezügen ist mit drei- bis fünffach höheren Investitionen in die benötigte Verlade- und Umschlaginfrastruktur am Bahnhof Marnheim zu rechnen als angenommen.

- Das Potenzial der durch Bahntransporte entfallenden Lkw-Fahrten war in der Nutzen-Kosten-Untersuchung nicht zutreffend abgebildet. So bezog ein Güterverkehrsinteressent im Getreidewirtschaftsjahr 2018 (Juli 2018 bis Juni 2019) etwa die Hälfte seines aus Frankreich importierten Getreides nicht über die in der Nutzen-Kosten-Untersuchung angesetzte Lkw-Distanz von 450 km, sondern nur über eine Entfernung von weniger als 275 km.
- Bei der Abwicklung von Containerzügen des anderen Güterverkehrsinteressenten verkürzt sich die Strecke gegenüber der bisherigen Fahrtroute nicht um 35 km, sondern nur um 17 km.

2.1.3 Lärm-/Schallschutzmaßnahmen

Kosten für Schallschutzmaßnahmen waren in der Nutzen-Kosten-Untersuchung nicht berücksichtigt. Eine den Lärmschutz betreffende Fachplanung wurde nach Auskunft des Donnersbergkreises nicht erstellt.

Ob sich ein Anspruch auf Schallschutzmaßnahmen ergibt, hängt u. a. davon ab, ob die geplante Erhöhung der Streckenhöchstgeschwindigkeit von zuletzt 60 km/h auf 80 km/h für den geplanten Schienenverkehr eine wesentliche Änderung des Schienenweges im Sinne der Verkehrslärmschutzverordnung⁶ darstellt. Nach Einschätzung der Planfeststellungsbehörde (Landesbetrieb „Mobilität“) kommt es darauf an, in welchem Umfang sich der Beurteilungspegel gegenüber dem bislang zulässigen Betriebsprogramm⁷ erhöht und ob die Immissionsrichtwerte der Verkehrslärmschutzverordnung überschritten werden.⁸ Sofern diese nicht anwendbar ist, aber mit verstärkten Immissionen gerechnet werden muss, bedarf es nach Auskunft der Planfeststellungsbehörde eines Gutachtens, um die Notwendigkeit von Lärmschutzmaßnahmen beurteilen zu können.

Das Ministerium hat erklärt, mit Überlegungen zur Nutzung der Zellertalbahn für höhere Geschwindigkeiten gingen auch Untersuchungen im Hinblick auf eventuell notwendige Lärmvorsorgemaßnahmen einher. Allein aus der Tatsache, dass nach längerer Unterbrechung auf der planfestgestellten Strecke wieder Güterverkehr vorgesehen sei, lasse sich kein Anspruch auf Lärmschutzmaßnahmen herleiten, sofern an dem Streckenzustand im Rahmen der Sanierungsmaßnahmen keine wesentlichen Änderungen vorgenommen würden. Einzig für die Änderung im Bereich der Bahnübergangssicherungsanlagen sei nach derzeitigem Sachstand die Durchführung von Planfeststellungsverfahren vorgesehen, wobei im Einzelfall die Frage von Lärm- und Schallschutzmaßnahmen zu betrachten wäre. Unabhängig hiervon werde die Planfeststellungsbehörde um eine immissionsschutzrechtliche Bewertung der geplanten Erhöhung der Streckenhöchstgeschwindigkeit auf 80 km/h gebeten. Die Planfeststellungsbehörde solle hierbei berücksichtigen, dass über den Altbestand der Zellertalbahn keine historischen Planfeststellungsunterlagen vorlägen.

2.1.4 Pachtvertrag

Für die Verpachtung der Zellertalbahn an den Donnersbergkreis ermittelte die DB Netz AG 2016 einen vorläufigen Pachtzins von 36.000 € jährlich. Dieser Pachtzins entspricht mehr als dem Zehnfachen des Betrags, den der Donnersberg-Touristik-Verband e. V. bisher für die Strecke entrichtet. Darüber hinaus sind der DB Netz AG

⁶ Sechzehnte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verkehrslärmschutzverordnung - 16. BImSchV) vom 12. Juni 1990 (BGBl. I S. 1036), geändert durch Verordnung vom 18. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2269).

⁷ Streckenhöchstgeschwindigkeit, Art und Zahl der Züge unter Berücksichtigung der Streckenklasse.

⁸ Die Verkehrslärmschutzverordnung ist gemäß § 1 bei erheblichen baulichen Eingriffen anzuwenden, die zu einer Erhöhung des Beurteilungspegels um mindestens 3 Dezibel (A) oder auf mindestens 70 Dezibel (A) tags oder mindestens 60 Dezibel (A) nachts führen oder wenn durch einen erheblichen baulichen Eingriff der Beurteilungspegel von mindestens 70 Dezibel (A) am Tage oder 60 Dezibel (A) in der Nacht erhöht wird.

für den Anschluss der Zellertalbahn an das DB-Netz mehr als 20.000 € jährlich zu zahlen. Der Musterpachtvertrag der DB Netz AG vom Februar 2019 sieht bei Beendigung des Pachtverhältnisses keinen Wertausgleich für die vom Pächter finanzierten Ertüchtigungsmaßnahmen vor, auch wenn diese zum Zeitpunkt der Rückgabe noch einen Restwert aufweisen. Überdies bürdet er dem Pächter umfangreiche finanzielle Verpflichtungen auf, z. B. die Finanzierung und Durchführung aller erforderlichen Instandhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen an Anlagen der Leit- und Sicherungstechnik sowie an Bauwerken und der Strecke.

Das Ministerium hat erklärt, im Rahmen der Verhandlungen sei unter aktiver Beteiligung des Landes eine Reduzierung der ursprünglich noch höheren Pachtzinsforderungen der DB Netz AG erreicht worden. Die Hinweise des Rechnungshofs zum Pachtvertrag würden grundsätzlich als richtig angesehen. In gemeinsamen Verhandlungen mit dem Donnersbergkreis zu dem Pachtvertrag mit der DB Netz AG werde es auf die Aufnahme einer Wertausgleichsregelung und eine Verringerung des angebotenen Pachtzinses oder ggf. eine umsatzabhängige Pacht hinwirken.

2.2 Ausflugsverkehr - Finanzierung wirft Fragen auf, unrealistische Prognosen

2.2.1 Einsatz von Regionalisierungsmitteln

Der Zweckverband Schienenpersonennahverkehr Rheinland-Pfalz Süd beabsichtigt, einen Ausflugsverkehr im Umfang von 20.000 Zug-Kilometern jährlich auf der Zellertalbahnstrecke zu bestellen. Die Verkehrsleistungen sollen 15 Jahre lang mit mindestens 180.000 € jährlich oder insgesamt 2,7 Mio. € aus Regionalisierungsmitteln finanziert werden.

Die auf der Grundlage des Regionalisierungsgesetzes vom Bund zugewiesenen Mittel dienen der Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit öffentlichem Personennahverkehr, d. h. der allgemein zugänglichen Beförderung von Personen mit Verkehrsmitteln im Linienverkehr, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen⁹. Vor diesem Hintergrund ist es fraglich, ob der Einsatz von Regionalisierungsmitteln zur Finanzierung von Verkehrsleistungen für den saisonalen Ausflugsverkehr zulässig ist.

2.2.2 Touristische Nutzung

Zu dem in der Nutzen-Kosten-Untersuchung enthaltenen Wertschöpfungskonzept und den darin aufgeführten touristischen Kennzahlen wurde Folgendes festgestellt:

- Prognostizierte Fahrgastzahlen und Reisezeitgewinne

In der Fahrgastzahlenprognose wurde an Sonn- und Feiertagen ein Zuwachs von bis zu 69 % gegenüber den bisherigen Fahrgastzahlen angenommen. Dieser resultierte zu einem erheblichen Teil aus einem Zuschlag für die Effekte von Marketingmaßnahmen des Donnersbergkreises, des Zweckverbands und eines Fördervereins. Der angenommene Zuwachs erscheint sehr hoch, wenn man bedenkt, dass auch der bis 2017 durchgeführte Ausflugsverkehr bereits mit Marketingmaßnahmen beworben wurde. Das Ministerium stellte hierzu in einer fachlichen Stellungnahme fest, dass das in der Nutzen-Kosten-Untersuchung ausgewiesene Nachfragepotenzial nicht substantiell begründet werden könne.

Überdies wurden bei der Ermittlung der Fahrgastzuwächse große Reisezeitgewinne gegenüber den bisherigen Reisezeiten im Ausflugsverkehr berücksichtigt, die auf den Wegfall eines Halts in Hochspeyer und einer dadurch kürzeren

⁹ §§ 1 und 2 Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz - RegG) vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2395), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234). Danach setzt das Land für die Finanzierung der Infrastrukturinvestitionen auf der Zellertalbahn keine Regionalisierungsmittel ein.

Streckenführung nach Kaiserslautern zurückzuführen sind. Dies war nicht sachgerecht, da es sich um anteilige Zeitgewinne handelt, die abseits der Zellertalbahn und unabhängig von der Reaktivierung im Bereich des ansonsten unveränderten DB-Netzes entstehen.

Auch wenn die ambitionierten Annahmen zu den Fahrgastzuwächsen erreicht würden, wären ausweislich der Nutzen-Kosten-Untersuchung selbst an den nachfragestärksten Fahrtagen nur 30 bis 32 Fahrgäste pro Zug oder 300 bis 320 Fahrgäste pro Fahrtag zu erwarten. Danach wären im günstigsten Fall nur etwa 30 % der Sitzplätze in den vorgesehenen Dieseltriebwagen ausgelastet.

Das Ministerium hat angekündigt, im Zuwendungsbescheid eine Berichtspflicht des Zuwendungsempfängers hinsichtlich der Entwicklung des Fahrgastaufkommens als Grundlage für die Erfolgskontrolle aufzunehmen.

- Touristische Kennzahlen

Das Wertschöpfungskonzept des Donnersbergkreises verwies auf eine positive Entwicklung u. a. der Übernachtungs- oder Tagesgästeprozente, der Bruttoumsätze sowie der Nettowertschöpfung für das Untersuchungsgebiet des Projekts. Zudem betonte es die Notwendigkeit eines umfangreicheren Betriebs der Zellertalbahn zur Bewältigung der tagestouristischen Besucherströme. Konkrete Einschätzungen dazu, wie sich diese Kennzahlen mit und ohne das geplante Betriebsangebot der Zellertalbahn entwickeln werden und wie sich die Tagesgästeprozente in der Vergangenheit in den touristischen Einrichtungen im Kreisgebiet entwickelt hatten, wurden nicht vorgelegt.

Bei den örtlichen Erhebungen hat der Donnersbergkreis lediglich mitgeteilt, die touristischen Kennzahlen stagnierten und entwickelten sich möglicherweise rückläufig, falls das geplante Betriebsangebot nicht realisiert werde.

- Tourismusintensität

Die Tourismusintensität (Zahl der Übernachtungen je Einwohner) in den Gemeinden und Landkreisen entlang der Strecke der Zellertalbahn folgte in den Jahren 1995 bis 2018 - wenn auch auf einem weit niedrigeren Niveau - dem landesweit leicht positiven Trend. Mit 1,9 Übernachtungen je Einwohner lag die Tourismusintensität 2018 im Donnersbergkreis um 66 % unter dem Landesdurchschnitt von 5,6 Übernachtungen je Einwohner.

Bei den Zeitreihen der Tourismusintensitäten ließen sich der Zellertalbahn für den Betriebszeitraum 2001 bis 2017 regional und lokal weder positive noch negative Effekte zuordnen. Vor diesem Hintergrund ist es fraglich, ob ein erweitertes Betriebskonzept der Zellertalbahn zu nennenswerten Zuwächsen bei den Übernachtungszahlen und den damit verbundenen Wertschöpfungen führen wird.

- Wertschöpfungspotenziale

Obwohl der Donnersbergkreis mit der Ausweitung des Verkehrsangebotes auf Fahrtage wie samstags oder mittwochs auch Übernachtungsgäste ansprechen möchte, ging er in der Nutzen-Kosten-Untersuchung davon aus, dass 87 % der Fahrgäste Tagestouristen sein werden. Das Ministerium hat in seiner touristischen Bewertung des Projekts festgehalten, dass sich das Angebot der Zellertalbahn nicht an den klassischen Touristen, sondern vor allem an Tagesgäste zu richten scheine.

Wissenschaftliche Untersuchungen¹⁰ zeigen, dass sich mit Tagesreisetourismus geringere volkswirtschaftliche Effekte (Umsätze sowie Einkommens- und Beschäftigungswirkungen) erzielen lassen als mit Übernachtungstourismus. Insbesondere die volkswirtschaftlichen Effekte von Tagestouristen aus der Zielgruppe der Radfahrer und Wanderer sind vergleichsweise gering. Diese Touristen geben während des Aufenthalts in der Regel wenig aus, da sie z. B. Essen und Getränke oftmals von zu Hause mitbringen. Die Ausgaben der Fahrradtouristen sind mit durchschnittlich 16 € deutlich niedriger als diejenigen der Tagestouristen (28 €).

Die vom Donnersbergkreis angenommenen Ausgaben von 110 € pro Tag und Übernachtungsgast sind sehr hoch angesetzt. Mit Fahrradtouristen lassen sich auch im Übernachtungsreisetourismus nur unterdurchschnittliche volkswirtschaftliche Effekte erzielen. Im Bundesdurchschnitt gibt ein Übernachtungsgast zwischen 83 € (Individualtouristen) und 108 € (Pauschaltouristen) pro Tag aus. Dagegen betragen die Ausgaben übernachtender Fahrradtouristen im Durchschnitt nur 65 € pro Tag.

Das Ministerium hat einer entsprechenden Empfehlung des Rechnungshofs folgend angekündigt, dass es einen Vorschlag für eine einheitliche Beurteilung touristischer Wertschöpfungen erarbeiten werde, damit die mit Verkehrsprojekten erzielbaren Wirkungen in einem abzugrenzenden Beobachtungsraum mess- und überprüfbar seien.

- Fahrplangestaltung

Für die Zellertalbahn ist ein Zweistunden-Takt mit vergleichsweise frühen Rückfahrzeiten vorgesehen. Die letzten Züge sollen in Richtung Kaiserslautern um 18:02 Uhr und in Richtung Worms um 17:30 Uhr abfahren. Für Rückreisen von abendlichen Festen und Veranstaltungen im Zellertal oder z. B. von den regelmäßig erst nach 20:00 Uhr beginnenden Nibelungenfestspielen in Worms kann die Zellertalbahn nicht genutzt werden. Die Erwartung des Donnersbergkreises, dass Beherbergungsbetriebe im Zellertal durch die Reaktivierung der Bahnstrecke zusätzliche Übernachtungsgäste während der Nibelungenfestspiele gewinnen könnten, ist daher nicht realistisch.

- Barrierefreiheit

Die Planung zur Reaktivierung der Zellertalbahn sah keine Maßnahmen zur Herstellung barrierefreier Bahnhaltdepunkte vor.

Das Ministerium hat mitgeteilt, vorrangiges Ziel der Landesregierung sei es, möglichst zeitnah die Barrierefreiheit der Verkehrsstationen flächendeckend herzustellen. Aktuell seien im Land erst 50 % der Verkehrsstationen im Schienenpersonennahverkehr barrierefrei ausgebaut. Im sonstigen öffentlichen Personennahverkehr sei der Umrüstungsbedarf noch wesentlich höher. Daher seien die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel im Mittelfristzeitraum für diese Bereiche vorgesehen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass sich die angenommenen Fahrgastzuwächse und touristischen Wertschöpfungspotenziale ohne eine barrierefreie Erschließung nur schwerlich erreichen lassen. Es ist nicht auszuschließen, dass Touristen insbesondere aus den umliegenden Ballungsräumen die Zellertalbahn nicht nutzen und mit dem Pkw anreisen oder aber näher gelegene, durch den Schienenpersonennahverkehr barrierefrei erschlossene Destinationen z. B. an der Weinstraße aufsuchen werden. Im Übrigen hat auch das Ministerium in

¹⁰ Z. B. Tagesreisen der Deutschen, Deutsches Wirtschaftswissenschaftliches Institut für Fremdenverkehr an der Universität München e. V. (dwif e. V.), Schriftenreihe Nr. 55/2013; Forschungsbericht Nr. 583, Ausgaben der Übernachtungsgäste in Deutschland, dwif e. V., Schriftenreihe Nr. 53/2010; Grundlagenuntersuchung Fahrradtourismus in Deutschland, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 2009; Regionalwirtschaftliche Effekte des Radtourismus in Rheinland-Pfalz, Studie Europäisches Tourismus Institut an der Universität Trier GmbH (ETI), Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, 2007.

seiner touristischen Bewertung des Projekts angeregt, auf die Barrierefreiheit der Zellertalbahn größeren Wert zu legen, um neben Menschen mit Behinderungen auch Gäste anzusprechen, die sich einen größeren Komfort wünschen. Dies würde zudem einen Beitrag zur Umsetzung der Ziele des Koalitionsvertrags leisten, mehr barrierefreien Tourismus zu ermöglichen und mehr barrierefreie Mobilitätsangebote zu schaffen.¹¹

2.2.3 Alternatives Ausflugsbetriebskonzept

Die mangelnde Barrierefreiheit der Bahnsteige der Zellertalbahn und die selbst an Spitzentagen vergleichsweise niedrige Auslastung der Dieseltriebwagen werfen aus wirtschaftlichen Gründen die Frage nach einem alternativen Ausflugsbetriebskonzept auf, sofern eine Nutzung der Bahnstrecke durch den Schienengüterverkehr nicht möglich sein sollte. Mit einem barrierefreien Bus und Fahrradanhänger könnte z. B. bei unveränderter Zahl an Fahrten an Spitzentagen eine höhere Auslastung erreicht werden. Insbesondere die Schadstoffemissionen ließen sich mit einem Fahrradbuskonzept wie in anderen Regionen von Rheinland-Pfalz reduzieren oder bei Einsatz CO₂-freier Antriebstechnologien ganz vermeiden.¹² Weitere Vorteile gegenüber der Bahn bestehen darin, dass ein Ausflugsbus

- auch abgelegene Haltepunkte ansteuern kann, die von sportlich-touristischem Interesse sind, wie z. B. den Donnersberggipfel,
- den Kreishaushalt weniger belasten würde als ein reaktivierter Schienenverkehr, da er keine hohen Infrastrukturinvestitionen erfordert und das Risiko von Verlusten im Fall einer unzureichenden Nachfrage vergleichsweise gering ist.

Das Ministerium hat erklärt, ein Busverkehr sei aus Sicht des Landes keine echte Alternative. Diese Überlegungen wären erst dann anzustellen, wenn der beabsichtigte Schienengüterverkehr auf der Zellertalbahn wegbrechen würde.

2.3 Risiken für die dauernde Leistungsfähigkeit des Donnersbergkreises

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat in ihrer Stellungnahme an das Ministerium zum Antrag auf Gewährung einer Zuwendung für die Reaktivierung der Zellertalbahn darauf hingewiesen, dass der Donnersbergkreis Ende 2017 mit einem voraussichtlich negativen Eigenkapital von fast 59 Mio. € „bilanziell überschuldet und mit einer enormen Liquiditätskreditverschuldung“ von mehr als 73,5 Mio. € sowie einer Investitionskreditverschuldung von über 20,5 Mio. € belastet sei. Der Landkreis erreiche den Haushaltsausgleich in der Rechnung langfristig nicht. Von einer dauernden Leistungsfähigkeit könne nicht ausgegangen werden. Vor diesem Hintergrund hat die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion die Bewilligung einer Zuwendung nur unter der Voraussetzung befürwortet, dass es sich um ein Vorhaben handle,

- das in sachlicher und zeitlicher Sicht unabweisbar erscheine, weil seine Unterlassung zu schweren Schäden oder Gefahren führen würde, oder
- das aus dringenden Gründen des Gemeinwohls für notwendig erklärt werde.

Die äußerst angespannte Haushalts- und Finanzlage des Donnersbergkreises hat sich nicht wesentlich geändert. Nach der aktuellen Haushalts- und Finanzplanung wird sich das negative Eigenkapital von mehr als 48 Mio. € Ende 2018 auf über 81 Mio. € bis Ende 2023 erhöhen. Die Verschuldung aus Liquiditäts- und Investitionskrediten betrug Ende 2018 nahezu 84 Mio. €. Die Liquiditätskreditverschuldung je Einwohner lag mit 879 € deutlich über dem Durchschnitt der Landkreise (395 €).

¹¹ Koalitionsvertrag Rheinland-Pfalz 2016-2021 S. 123.

¹² Dieselverbrauchswerte: Bus 25 l/100 km oder 65 kg CO₂/100 km; Bahnfahrzeug: 80 bis 100 l/100 km oder 208 bis 260 kg CO₂/100 km.

Zudem wies der Landkreis im Vorbericht zum Haushaltsplan 2020 einen Investitionsstau von 50 Mio. € im Bereich der Kreisstraßen¹³ und Schulen aus.

Danach ist davon auszugehen, dass außer der Reaktivierung der Zellertalbahn künftig die Realisierung weiterer Zuwendungsmaßnahmen geplant ist, die aus dringenden Gründen des Gemeinwohls für notwendig erklärt werden sollen. Daher sollte der Landkreis zu einer Priorisierung aller betreffenden Investitionsprojekte angehalten werden. Nur so kann eine Kumulation von Vorhaben vermieden werden, die im Ergebnis den Landkreis finanziell überfordern würde.

Des Weiteren sollte bei der abschließenden Entscheidung über eine Förderung Folgendes berücksichtigt werden:

- Nach dem Erläuterungsbericht zur Planung des Projekts entwickelte sich an der Strecke der Zellertalbahn seit 2001 ein erheblicher Instandhaltungsstau. Aufgrund von Finanzierungsproblemen unterstützte das Land den Donnersberg-Touristik-Verband e. V. in den Jahren 2013 und 2015 finanziell, damit dieser die Strecke in einem betriebsbereiten Zustand erhalten konnte. Im Zusammenhang mit der Streckensperrung 2017 stellte die Landeseisenbahnaufsicht fest, dass der Verband keine Prüf- und Instandhaltungsorganisation aufgebaut hatte und seine Bahnanlagen in großen Teilen nicht mehr den im Eisenbahnrecht geltenden Anforderungen an die Sicherheit und Ordnung genügten.

Angesichts der angespannten Haushaltslage des Landkreises besteht die Gefahr, dass die Bahnstrecke auch künftig nicht ordnungsgemäß unterhalten wird.

Die auf der Grundlage von Zweckvereinbarungen gewährten Zuschüsse der vier anderen am Projekt beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften von insgesamt 20.000 € jährlich und die geschätzten Einnahmen aus Trassennutzungsgebühren von insgesamt 229.000 € jährlich¹⁴ werden nicht zur Deckung der laufenden Kosten (Unterhaltung, Betrieb, Pacht und Infrastrukturanschluss) ausreichen. Im günstigsten Fall verbleibt nach den Berechnungen des Landkreises eine Deckungslücke von 36.000 € jährlich.

- Für den Aufbau einer Prüf- und Instandhaltungsorganisation setzte der Donnersbergkreis Ausgaben von 35.000 € jährlich¹⁵ an. Ob dieser Betrag ausreicht, um Mängel und Instandhaltungsdefizite rechtzeitig zu erkennen und zu beseitigen, erscheint fraglich¹⁶.

Das Ministerium hat dazu erklärt, im Umfeld der Zellertalbahn gebe es Vereine, die sich in hohem Maße mit ehrenamtlichen und unentgeltlichen Leistungen beim laufenden Betrieb der Strecke einbringen würden.

Eine Kostenkalkulation, die umfangreiche ehrenamtliche und unentgeltliche Leistungen berücksichtigt, birgt nach Auffassung des Rechnungshofs Risiken, da die Leistungserbringung nach Dauer und Umfang nicht gesichert ist.

- Im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Haushaltsjahr 2015 hatte das für Inneres zuständige Ministerium zugesagt, im Hinblick auf die Genehmigung von Investitionskrediten die Kommunalaufsichtsbehörden zu bitten, noch stärker als bisher darauf zu achten, dass auch beim Vorliegen von dringenden Gründen des Gemeinwohls die jeweilige kommunale Gebietskörperschaft für eine auskömmliche Finanzierung des Eigenanteils sowie der nicht förderfähigen Kosten der beabsichtigten Maßnahme zu sorgen habe. Auskömmlich er-

¹³ Diese befinden sich zu 44 % in einem sehr schlechten Zustand (Zustandsnoten 4,5 bis 5,0).

¹⁴ 180.000 € für den Ausflugsverkehr aus Regionalisierungsmitteln, 40.000 € für Güterverkehr und 9.000 € für Sonderfahrten.

¹⁵ Für einen Eisenbahnbetriebsleiter, dessen Vertreter, einen örtlichen Betriebsleiter und das Notfallmanagement.

¹⁶ So wurden beispielsweise in der Nutzen-Kosten-Untersuchung für die Reaktivierung der Aartalbahn Kosten von 50.000 € (Preisstand 2006) nur für das Sicherheits- und Kontrollpersonal berücksichtigt, vgl. Jahresbericht 2018, Nr. 14 (Drucksache 17/5350).

scheine eine Finanzierung, wenn hierdurch langfristig keine neuen Liquiditätskredite verursacht würden. Gegebenenfalls seien Verbesserungen auf der Einnahmenseite zu fordern.¹⁷

Der Rechnungshof geht davon aus, dass diese Zusage im Fall einer Förderung des Projekts eingehalten wird.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat erklärt, die Aussagen des Rechnungshofs zur finanziellen Situation des Donnersbergkreises könnten zwar vom Grundsatz her nachvollzogen werden. Eine Betrachtung der Finanzverhältnisse der Kommunen bei allen weiteren potenziell für eine Förderung in Betracht kommenden Bahnstrecken würden in der Konsequenz jedoch bedeuten, dass bei den meisten in Frage kommenden Projekten bei Anwendung dieser Kriterien eine Förderung deutlich erschwert wäre. Die meisten betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften in den ländlichen Regionen, wie der Donnersbergkreis, seien bereits jetzt strukturell gegenüber urbanen Regionen benachteiligt und würden bei einer Entscheidung gegen das Bahnprojekt weiter zurückgeworfen. Die Ausführungen des Rechnungshofs würden als eine Argumentationskette angesehen, um das noch anzustoßende Verfahren nach § 18 Abs. 2 Nr. 3 LFAG mit den Nachbarresorts¹⁸ erfolgreich durchzuführen. Die Anregungen zur möglichen Verbesserung der Einnahmesituation des Donnersbergkreises würden bei der Bearbeitung des Förderantrags berücksichtigt.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist eine Reaktivierung der Zellertalbahn und deren Förderung wirtschaftlich nur vertretbar, wenn sie neben dem Ausflugs- auch in ausreichendem Maße für den Güterverkehr genutzt wird und insbesondere die aufgeworfenen technischen Fragen im weiteren Verfahren geklärt werden. Im Fall einer Förderung ist es geboten, vonseiten der Kommunalaufsicht verstärkt darauf hinzuwirken, dass der Donnersbergkreis seine Einnahmemöglichkeiten ausschöpft und Möglichkeiten zur Vermeidung von Ausgaben nutzt, um die aus der Reaktivierung der Zellertalbahn resultierenden laufenden Ausgaben ohne Neuaufnahme von Liquiditätskrediten finanzieren zu können. Eine zusätzliche Verschuldung mit Liquiditätskrediten kann auch durch strukturpolitische Erwägungen für den Kreis und darüber hinaus für die Region nicht gerechtfertigt werden.

3 Folgerungen

3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) im Falle einer Förderung der Reaktivierung der Zellertalbahn in dem Bewilligungsbescheid messbare Ziele im Hinblick auf das Fahrgast- und Schienengüterverkehrsaufkommen für das Projekt festzulegen und Erfolgskontrollen durchzuführen,
- b) darauf hinzuwirken, dass mit Transportunternehmen konkretere Zusagen über ein ausreichendes Schienengüterverkehrsaufkommen auf der Zellertalbahn getroffen und weitere Interessenten für den Schienengüterverkehr gesucht werden,
- c) die Planfeststellungsbehörde um eine immissionsschutzrechtliche Bewertung der geplanten Erhöhung der Streckenhöchstgeschwindigkeit auf 80 km/h zu bitten,

¹⁷ Vgl. Jahresbericht 2017, Nr.12, Teilziffer 2.2, (Drucksache 17/2200).

¹⁸ D. h. Erklärung der Notwendigkeit der Investition aus dringenden Gründen des Gemeinwohls im Einvernehmen mit dem fachlich zuständigen Ministerium und dem für den Landeshaushalt zuständigen Ministerium - vgl. § 18 Abs. 2 Nr. 3 Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2018 (GVBl. S. 463), BS 6022-1.

- d) darauf hinzuwirken, dass in den Vertrag zwischen der DB Netz AG und dem Donnersbergkreis über die Verpachtung der Strecke der Zellertalbahn eine Wertausgleichsregelung aufgenommen und der Pachtzins sachgerecht bemessen wird,
- e) im Hinblick auf die Förderung von Verkehrsprojekten einen Vorschlag für eine einheitliche Beurteilung touristischer Wertschöpfungen zu erarbeiten.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) darauf hinzuwirken, dass der Förderantrag und die Nutzen-Kosten-Untersuchung grundlegend überarbeitet werden,
- b) im Falle einer Förderung darauf hinzuwirken, dass für den Schienengüterverkehr ein der Streckenklasse D 4 entsprechendes Tragfähigkeitsniveau sichergestellt wird und kreuzungsbedingte notwendige Maßnahmen an Bahnübergängen realisiert werden,
- c) im Zusammenhang mit einer Förderung die Frage zu klären, wie der Landkreis seine Einnahmesituation verbessert, um u. a. die aus dem Vorhaben resultierenden laufenden Ausgaben ohne Neuaufnahme von Liquiditätskrediten finanzieren zu können,
- d) grundsätzlich zu klären, ob der Einsatz von Regionalisierungsmitteln zur Finanzierung von Verkehrsleistungen für den saisonalen Ausflugsverkehr zulässig ist,
- e) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben c bis e zu berichten.