

VCD-Position

20 Jahre Bahnreform



Inhalt

1. Die Bahnreform von 1994	1
2. Finanzierung.....	1
3. Wettbewerb und Regulierung.....	2
4. Bahnprivatisierung und Börsengang	3
5. Infrastruktur	4
6. Güterverkehr	5
7. Schienenpersonennahverkehr	6
8. Schienenpersonenfernverkehr.....	7

1. Die Bahnreform von 1994

Im Zuge der Bahnreform wurden 1994 die beiden Staatsbahnen »Deutsche Reichsbahn« und »Deutsche Bundesbahn« in die privatwirtschaftlich organisierte Eisenbahngesellschaft des Bundes, die Deutsche Bahn AG (DB AG), überführt. Damit erfolgte die Trennung von staatlicher Gemeinwohlverantwortung und unternehmerischer Betätigung: »Der Bund gewährleistet, dass dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes sowie bei deren Verkehrsangeboten auf diesem Schienennetz, soweit diese nicht den Schienenpersonennahverkehr betreffen, Rechnung getragen wird.«¹ Dem Unternehmen DB AG sollte diese Organisationsform ein flexibles und kundengerechtes Agieren am Markt ermöglichen.

Weitere Bestandteile der Bahnreform waren die Öffnung des Eisenbahnmarktes für alle Unternehmen und die Übertragung der Zuständigkeit für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) auf die Länder. Ausgestaltung und Finanzierung der Aufgaben im SPNV wurden im Regionalisierungsgesetz vom 27. Dezember 1993 geregelt.

Mit der Bahnreform waren politische Ziele verbunden. Die neue Organisationsstruktur sollte dazu beitragen, mehr Verkehr auf die Schiene zu verlagern und die öffentlichen Haushalte finanziell zu entlasten.

Das Ziel der Verkehrsverlagerung wurde in den 20 Jahren seit Beginn der Bahnreform nicht erreicht. So liegt der Anteil des Schienengüterverkehrs am Modal Split nur bei gleichbleibenden 17 Prozent. Im Personenverkehr ist er noch geringer. Sein Schienenanteil liegt seit Jahren unter 10 Prozent, trotz Investitionen in Milliardenhöhe in die Schieneninfrastruktur.²

Darüber, ob mit der Bahnreform eine Entlastung der öffentlichen Haushalte stattgefunden hat, gehen die Meinungen auseinander. Laut DB AG sind seit 1994 die Aufwendungen des Bundes im Haushaltstitel »Eisenbahnwesen« inflationsbereinigt um 37 Prozent zurückgegangen.³ Die Partei »Die Linke« ist der Meinung, dass eine Entlastung der öffentlichen Haushalte nicht stattgefunden habe. Alle Bundesleistungen zusammengerechnet, erhalte die Bahn seit der Reform höhere Zuschüsse als zuvor.⁴

¹ Artikel 87e Absatz 4 des Grundgesetzes

² Verkehr in Zahlen 2012/2013

³ Die Finanzierung der Eisenbahnen des Bundes, November 2012

⁴ Presseinformation, Die Linke, August 2013

Die Ziele der Bahnreform wurden vom ökologischen Verkehrsclub VCD begrüßt. Denn nur mit der Verlagerung von möglichst vielen Transporten auf die Schiene lassen sich die Herausforderungen der Zukunft wie wachsender Verkehr, Klimawandel, Energie- und demografischer Wandel bewältigen.

Tatsächlich fand aber im Güter- und Personenfernverkehr so gut wie keine Verkehrsverlagerung auf den Schienenverkehr statt. Nur im SPNV, der von den Ländern verantwortet wird, konnte die Schiene wesentliche Marktanteile gewinnen.

Die Stagnation im Fern- und Güterverkehr zeigt, dass der Verkehrsträger Schiene deutlich attraktiver werden muss, um mehr Fahrgäste und Güterspediteure anzuziehen. Die Bahn muss so gut werden, dass immer mehr Menschen bereit sind umzusteigen und Spediteure ihre Güter über die Schiene versenden. Voraussetzungen dafür sind eine leistungsfähige und anwohnerfreundliche Schieneninfrastruktur, faire Wettbewerbsbedingungen mit den anderen Verkehrsträgern, aber auch auf der Schiene selbst.

2. Finanzierung

Seit Inkrafttreten der Bahnreform am 1. Januar 1994 finanziert das Unternehmen DB AG seine Aufwendungen aus seinen Einnahmen. Öffentliche Finanzierungsbeiträge beschränken sich im Wesentlichen auf zwei Aspekte: erstens auf Investitionen für den Aus- und Neubau sowie für den Ersatz der Bundes-schienenwege; zweitens auf Leistungen im SPNV, die die Bundesländer bei der DB AG und anderen Bahnen bestellen.

Seit 1994 wurden insgesamt 94,8 Milliarden Euro in die Infrastruktur investiert, das sind durchschnittlich 5,2 Milliarden Euro pro Jahr. Zu diesen Investitionen hat die DB mit durchschnittlich rund 1,6 Milliarden Euro pro Jahr selbst beigetragen, also mit rund 30 Prozent. Das durchschnittliche Alter der Schienenanlagen ist in den letzten Jahren dennoch angestiegen, was ein Beleg für die nach wie vor zu geringen Netzinvestitionen ist.

Auf Grundlage des Artikels 106 a des Grundgesetzes und des Regionalisierungsgesetzes (RegG) stellt der Bund den Ländern seit 1996 die sogenannten Regionalisierungsmittel für den öffentlichen Personennahverkehr zur Verfügung. Die Aufgabenträger der Länder entscheiden, bei welchem Verkehrsunternehmen sie mit diesen Mitteln SPNV-Leistungen bestellen und wie viel Geld sie für den anderen ÖPNV

ausgeben wollen. 2011 überwies der Bund den Ländern Regionalisierungsmittel in Höhe von 7 Milliarden Euro. Neben diesen Bestellerentgelten sind die Fahrgelderlöse die zweite wesentliche Finanzierungsquelle des SPNV. Die Fahrgelderlöse haben einen Anteil von rund 40 Prozent an der SPNV-Finanzierung.⁵

3. Wettbewerb und Regulierung

Mit der Bahnstrukturreform wurde vor 20 Jahren der Grundstein für den Wettbewerb im deutschen Schienenverkehr gelegt. Seitdem ist der Eisenbahnmarkt für alle Unternehmen geöffnet. Der Wettbewerb entwickelt sich nur sehr langsam und in den einzelnen Transportparten unterschiedlich. Während sich im Schienenpersonennahverkehr und im Schienengüterverkehr die leicht positiven Entwicklungen des Wettbewerbs in den letzten Jahren fortgesetzt haben, finden sich im Schienenpersonenfernverkehr kaum wettbewerbliche Angebote.

Im **Schienengüterverkehr** gibt es neben der DB AG 55 weitere Eisenbahnverkehrsunternehmen. Sie konnten ihren Marktanteil in den vergangenen Jahren auf 28,6 Prozent der transportierten Tonnenkilometer steigern.

Im **Schienenpersonennahverkehr** lag der Wettbewerberanteil in Personenkilometern im Jahr 2012 bei 14,6 Prozent, der Marktanteil in Zugkilometern betrug 25 Prozent. Deutschlandweit sind nur sehr wenige Unternehmen oder Unternehmensgruppen im Wettbewerb aktiv. Seit 2008 haben sich an den Verfahren zur Vergabe von Schienenpersonennahverkehrsleistungen insgesamt 14 Unternehmen beziehungsweise Unternehmensgruppen beteiligt.

Im **Schienenpersonenfernverkehr** verbleibt auch nach dem Markteintritt des Hamburg-Köln-Express im Jahr 2012 der Anteil der Wettbewerber unter der Ein-Prozent-Marke.⁶

Mit der Öffnung des Eisenbahnmarktes wurde der Zugang zur Infrastruktur neu geregelt. Die Regulierung bezieht sich im Wesentlichen auf die Vergabe der Trassen, die Höhe der Trassen- und Stationspreise und die Bahnstromversorgung. Die Vorschriften für die Regulierungen sind im Allgemeinen Eisenbahngesetz und in der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung enthalten. Die zuständige Regulierungsbehörde ist die Bundesnetzagentur (BNetzA).

2013 sollten die Regulierungen im Eisenbahnbereich neu geordnet und gesetzlich verankert werden. Ziele der Neuordnung waren die Stärkung des Wettbewerbs auf der Schiene durch eine bessere Regulierung und die Steigerung der Effizienz im Eisenbahnsektor. Die Bundesregierung scheiterte mit diesem Vorhaben.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung erhielt aus unterschiedlichen Gründen keine Zustimmung sowohl vom Bundestag als auch vom Bundesrat. Der einen Seite ging die Regulierung zu weit, der anderen nicht weit genug.

Die Regulierungsbefürworter bemängelten:

- die fehlende Trennung von Infrastruktur und Transport und die dadurch bestehenden bleibenden Möglichkeiten der DB AG zur Diskriminierung ihrer Wettbewerber,
- die unangetastet bleibenden Gewinnabführungsverträge zwischen den Infrastrukturgesellschaften des DB-Konzerns und der DB-Holding,
- die deswegen ausbleibende Senkung oder Stabilisierung der Infrastrukturentgelte,
- die daher fehlenden Mittel für den Erhalt der Infrastruktur und deren Ausbau.

Die Regulierungsgegner argumentierten,

- dass Regulierung kein Selbstzweck sei; nur wenn tatsächlich ein Marktversagen vorliege, seien Eingriffe zu rechtfertigen,
- dass der Wettbewerb sich sowohl im Personennahverkehr als auch im Güterverkehr in den vergangenen Jahren auch ohne Regulierungsgesetz sehr positiv entwickelt habe,
- dass die Preisobergrenzen für die Nutzung von Trassen und Stationen zur Schwächung des Systems Schiene beitragen, weil weniger Geld in die Infrastruktur investiert würde.

VCD-Position

Die Dominanz der DB AG im deutschen Eisenbahnverkehrsmarkt ist ein Indikator dafür, dass die Marktöffnung bisher noch nicht funktioniert, auch wenn im Güterverkehr inzwischen etliche Unternehmen ihre Dienste anbieten. Erschwert wird dieses Engagement durch weitgehend willkürliche Trassenpreissteigerungen oder Ähnliches. Der Übergang vom Monopol in den Wettbewerb ist also noch nicht vollendet. Den Konkurrenten der DB AG muss der Marktzugang erleichtert werden.

Aus Sicht des VCD muss die Eisenbahninfrastruktur im Sinne des Grundgesetzes für eine faire gemeinsame Nutzung allen Eisenbahnverkehrsunternehmen gleichermaßen zur Verfügung stehen. Zur Eisenbahninfrastruktur zählen Schienenstrecken und Bahnhöfe, aber auch Energieversorgung, Fahrplanauskunft und

⁵ Die Zahlen aus den letzten drei Absätzen beziehen sich auf folgende Quelle: Die Finanzierung der Eisenbahn des Bundes, November 2012.

⁶ Die Zahlen aus den letzten drei Absätzen beziehen sich auf folgende Quelle: Monopolkommission, Sondergutachten 64, Bahn 2013: Reform zügig umsetzen!

Fahrkartenvertrieb.

Die bisherigen Trassen- und Stationspreis-Systeme mit ihrem Vollkosten-Prinzip belohnen Mehrverkehr auf der Schiene nicht und stellen damit keinen Anreiz dar, mehr und bessere Angebote auf der Schiene sowohl im Güter- als auch im Personenverkehr anzubieten. Mehreinnahmen durch zusätzliche Trassenerlöse führen nicht zu durchschnittlich niedrigeren Trassenpreisen, sondern erhöhen nur den Gewinn des Netzbetreibers. Denkbar wäre die direkte Übernahme der Kosten für die Nutzung der Trassen durch den Bund, zumindest für den staatlich bestellten SPNV.

Den Zugang zur Infrastruktur zu gewähren birgt aber auch die Gefahr, dass andere Verkehrsanbieter diskriminiert, zumindest subtil eingeschränkt werden. Deshalb muss hier die Regulierung verbessert werden. Dazu gehören:

- Verbesserung des Zugangs zu Schienen und Bahnhöfen,
- Zugang zu den Service-Einrichtungen (Werkstätten, Tankanlagen usw.) der DB AG,
- Gewährleistung der Qualität der Schienenwege durch die Infrastrukturunternehmen,
- Diskriminierungsfreie Bahnstromversorgung,
- Stärkung der Befugnisse der Bundesnetzagentur.

Besser als eine Regulierung, die zusätzlichen administrativen Aufwand erfordert, ist allerdings die Schaffung von Rahmenbedingungen, unter denen Wettbewerb funktioniert. Das politische Ziel, mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen, lässt sich unter den Bedingungen eines integrierten Eisenbahnkonzerns nicht erreichen. Im Gegenteil: DB Netz muss sich Gewinnzielen der DB Holding unterordnen und kann deswegen nicht für einen maximalen Transport auf der Schiene eintreten. Im Sinne eines fairen Wettbewerbs ist daher eine Herauslösung des Infrastrukturbereiches aus dem DB-Konzern sinnvoll. Das würde auch der mit der Bahnreform gewollten Trennung der Gemeinwohlverantwortung des Staates von den unternehmerischen Freiheiten des Unternehmens DB AG entsprechen.

4. Bahnprivatisierung und Börsengang

Die Gründung der DB AG als Aktiengesellschaft war der erste Schritt der Bahnprivatisierung. Obwohl der Bund 100-prozentiger Eigentümer des Unternehmens blieb, hat keine Bundesregierung seit der Bahnreform wirklich Verantwortung für den Verkehrsträger Schiene und seine Weiterentwicklung übernommen. Stattdessen kreiste bis zum Herbst 2008 die Diskussi-

on vor allem um die Frage, ob und wie das Unternehmen Deutsche Bahn AG privatisiert werden soll. Der konzernweite Arbeitsmarkt, unternehmenspolitische Interessen und die Hoffnung auf Milliardenerelöse bestimmten die Positionierung. Verkehrspolitische Aspekte spielten hingegen keine Rolle.

Ursprünglich sollten die Transportgesellschaften einzeln börsenfähig werden, doch Anfang des Jahrtausends wurde dieses Modell zunächst vom integrierten Konzern abgelöst. Die in der Bahnreform angelegte Trennung von Infrastruktur und Transport wurde damals aufgehoben.

Im Juli 2007 beschloss das Bundeskabinett das »Eigentumssicherungsmodell«, dessen Umsetzung auch die Privatisierung der Bahninfrastruktur bedeutet hätte. Weder dieses Modell noch das »Volksaktienmodell« waren in der damaligen Großen Koalition konsensfähig. Auf der Suche nach einer anderen Privatisierungsvariante einigten sich DB AG und Bundesregierung Anfang 2008 auf das »Holdingmodell«, wonach die Transportparten der DB AG bis zu einem Anteil von 24,9 Prozent hätten privatisiert werden können. Am 27. Oktober 2008 sollte die neu gegründete Transporttochter DB Mobility Logistics an die Börse gehen. Wegen der weltweiten Finanzmarktkrise wurde der Börsengang verschoben.

VCD-Position

Der VCD hat alle seit 2007 diskutierten Privatisierungsvarianten abgelehnt und das in seinen Stellungnahmen auch begründet.⁷ Der VCD ist davon überzeugt, dass für die Verkehrsverlagerung auf die Schiene die Organisation des Unternehmens DB AG zweitrangig ist, ausschlaggebend sind die Rahmenbedingungen für den Verkehrsträger Schiene insgesamt. Dafür muss die Politik als Erstes ein verbindliches, zukunftsfähiges Konzept für den Schienenverkehr entwickeln, inklusive Mindeststandards und wirksamer Kontrollmechanismen. Dieses Konzept muss die absehbare Verteuerung und Verknappung der Treibstoffe für den Straßenverkehr, die Klimaschädlichkeit des motorisierten Verkehrs und die gesamteuropäischen Entwicklungen im Schienenverkehr berücksichtigen.

Damit ein fairer und gleichberechtigter Zugang für alle Bahnunternehmen zur Eisenbahninfrastruktur gewährleistet ist, muss sie zu 100 Prozent in öffentlicher Hand bleiben. Private Investoren dürfen keinen Zugriff auf die Schieneninfrastruktur erhalten, auch nicht indirekt. Das System Bahn ist laut Grundgesetz dem Gemeinwohl und nicht der Börse verpflichtet.

Auch das europäische Recht verlangt eine klare eigentumsrechtliche Trennung von Infrastruktur und Transport. Im Sinne eines fairen Wettbewerbs ist

⁷<http://www.vcd.org/bahnreform.html>

daher eine Herauslösung des Infrastrukturbereiches aus dem DB-Konzern sinnvoll. Anzustreben ist die Aufteilung in getrennte Organisationen mit unterschiedlichen Funktionen und Rechtsformen. Nur wenn die Schieneninfrastruktur in einem eigenständigen öffentlichen Unternehmen geführt wird, kann sie wirklich dauerhaft vor einer Privatisierung und Renditeorientierung geschützt werden.

Auch bei den Transportgesellschaften ist eine (Teil-)Privatisierung in den nächsten Jahren abzulehnen. Zwar muss zur Erfüllung der Gemeinwohlverantwortung kein Eigentum an den Eisenbahnverkehrsunternehmen bestehen, doch zeigen die vergangenen Privatisierungsversuche, dass auch bei den Transportgesellschaften zugunsten kurzfristiger Gewinne gespart wird.

5. Infrastruktur

Das deutsche Gleisnetz ist das größte in Europa. Insgesamt ist es knapp 34 000 Kilometer lang. Entlang der Gleise gibt es 5 700 Bahnstationen. Trotz dieser Größe stößt die Belastbarkeit der Schieneninfrastruktur schon heute vielerorts an ihre Grenzen. Viele Hauptverkehrskorridore und Bahnknoten sind so überlastet, dass eine Verlagerung von Verkehr auf die Schiene nicht mehr möglich ist – die Kapazitäten der Schieneninfrastruktur reichen nicht aus.

Seit der Bahnreform ist die Netzentwicklung in Deutschland in erster Linie von Reduktion und Verschlankung geprägt. Die Infrastruktur wurde kontinuierlich rückgebaut: Rund ein Drittel der Bahnhöfe wurden geschlossen, Gleisanschlüsse zu 70 Prozent gekappt, die Anzahl der Weichen um 50 Prozent reduziert und die Gleislänge um 17 Prozent auf 34 000 Kilometer zurechtgestutzt.⁸ Das Bahnnebennetz wurde vernachlässigt, wichtige Infrastrukturen wie Überhol- und Gütergleise abgebaut. Das rächt sich jetzt.

Bundesregierung und DB AG gehen davon aus, dass der Verkehr auf der Schiene wachsen wird, insbesondere der Güterverkehr. Nach eigenen Aussagen der DB AG würde er bis 2030 um rund 50 Prozent zunehmen, während der Personenverkehr insgesamt stagniere. In ihrer »Netzkonzeption 2030« hat die DB AG für den Schienengüterverkehr eine Zunahme an Trassenkilometern von 1 018 Millionen im Jahr 2010 auf 1 194 Millionen für 2030 errechnet. Das wäre eine Zunahme von 17 Prozent.

VCD-Position

Ein Ausbau des Schienennetzes ist dringend erforderlich. Es muss so entwickelt werden, dass in Deutsch-

land und Europa ein attraktiver Schienenverkehrsmarkt entstehen kann, der auch in Konkurrenz mit den anderen Verkehrsträgern erfolgreich ist.

Nach Aussagen des Bundesverkehrsministeriums wird in den kommenden Jahren nicht mehr Geld für den Verkehrsbereich bereitgestellt werden können. Deswegen lehnt der VCD Parallelinvestitionen in Schiene und Straße ab. Zur Förderung des umweltverträglicheren Schienenverkehrs sind beim Neu- und Ausbau gegebenenfalls Mittel vom Straßen- in den Schienenbereich umzuschichten.

Außerdem müssen neue gesetzliche Vorgaben wie die Abschaffung des Schienenbonus oder das Behindertengleichstellungsgesetz auskömmlich finanziell hinterlegt sein, denn durch die neuen Regelungen erhöht sich der Mittelbedarf für den Ausbau der Infrastruktur.

Auch beim Schienenausbau ist ein radikaler Neuanfang notwendig. Im Mittelpunkt muss ein effizienter Finanzmitteleinsatz zum größtmöglichen Nutzen für den Schienenverkehr stehen. Es müssen Projekte Vorrang haben, die kurz- und mittelfristig verkehrlichen und volkswirtschaftlichen Nutzen bringen und die die Netzkapazität verbessern. Dabei muss der Erhalt des Schienennetzes vor Neu- und Ausbaumaßnahmen stehen.

Grundsätzlich müssen die Prioritäten so gesetzt werden, dass zusätzliche Kapazitäten mit hoher Wirkung für das Gesamtnetz aufgebaut werden. Die Schaffung neuer Kapazitäten für den Güter- und Personenverkehr muss sich an bestehenden Engpassituationen und zukünftigen (Verlagerungs-)Potenzialen orientieren.

Die Bewertung von Neubauprojekten darf nicht durch den Antragsteller selbst erfolgen sondern durch unabhängige Gutachter.

Notwendig ist auch die Einbeziehung privater und kommunaler Nebenstrecken in die Infrastrukturplanung. Mit ihrem Ausbau können dem Markt schnell und mit wenig Kostenaufwand neue und zusätzliche Kapazitäten zur Verfügung gestellt werden.

Grundlage Deutschland-Takt

Bisher erfolgte der Ausbau der Bahninfrastruktur in Deutschland eher nach Art eines Flickenteppichs als nach einem integrierten Gesamtansatz. So wurden beispielsweise einzelne Hochgeschwindigkeitsstrecken gebaut, ohne dass vorher ihre Auswirkungen auf das Schienennetz insgesamt überprüft wurden. Auch werden neue Infrastrukturen bei weitem nicht so genutzt, wie es in den Planungen beabsichtigt war. Beispiele dafür sind der Anschluss Wiesbadens an die Neubaustrecke Köln–Frankfurt mit nur zwei

⁸ DB AG »Daten und Fakten« verschiedene Jahrgänge

Zugpaaren pro Werktag, oder die Verbindung Nürnberg–Erfurt, die nur im Einstunden-Takt bedient wird. Schließlich werden die durch höhere Geschwindigkeiten erzielten Fahrzeitgewinne durch längere Umsteigezeiten oftmals wieder aufgehoben.

Die Lösung für dieses Problem ist der Deutschland-Takt. Der integrale Taktfahrplan sorgt dafür, dass erst ein Fahrplan erstellt und auf dieser Grundlage die Infrastruktur ausgebaut wird, nicht umgekehrt. Dabei werden von Beginn an die erforderlichen Kapazitäten des Schienengüterverkehrs mit berücksichtigt. Mit der Ausrichtung des Netzausbaus auf das Verkehrsangebot im Personen- und Güterverkehr können die Investitionsmittel effizienter und ökonomischer eingesetzt werden.

6. Güterverkehr

Die Transporte auf der Schiene haben seit der Bahnreform zugenommen. Der Schienengüterverkehr steigerte seine Verkehrsleistung zwischen 1994 und 2011 um rund 60 Prozent. Die Transportleistung im Schienengüterverkehr betrug 1994 70 700 Millionen Tonnenkilometer, 2011 113 317 Millionen Tonnenkilometer. Die Transportmenge belief sich auf 336,9 Millionen Tonnen im Jahr 1994, 2011 waren es 374,7 Millionen Tonnen.⁹

Das bedeutete aber nicht eine Zunahme im intermodalen Vergleich. Trotz Investitionen in Milliardenhöhe in die Schieneninfrastruktur stagniert der Anteil des Schienengüterverkehrs am Modal Split bei rund 17 Prozent. Das liegt auch daran, dass die Neubauinvestitionen überwiegend in Projekte des Hochgeschwindigkeit-Personenverkehrs geflossen sind, nicht aber zur Engpass-Beseitigung für den Güterverkehr genutzt wurden.

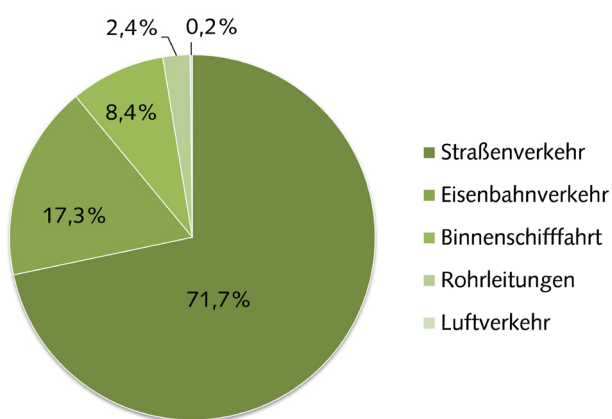


Abb.: Anteile der Verkehrsmittel an der Güterbeförderung 2011 in Beförderungsleistung¹⁰

⁹ Verkehr in Zahlen 2012/2013

¹⁰ Statistisches Bundesamt, Verkehr auf einen Blick, April 2013

¹¹ Schienennetz 2025/2030; Ausbaukonzeption für einen leistungsfähigen Schienengüterverkehr in Deutschland, 2010, Michael Holzhey, Umweltbundesamt

¹² Statistisches Bundesamt, Verkehr auf einen Blick, April 2013

Der Schienengüterverkehr hat eine hohe Bedeutung für das Verkehrsaufkommen auf der Schiene. Er trug 2011 mit 113 Milliarden Tonnenkilometern zur Gesamtverkehrsleistung auf der Schiene bei, der Personenverkehr mit 85 Milliarden Personenkilometer. Der Güterverkehr ist außerdem der Bereich mit den zurzeit höchsten Wachstumsprognosen.

Die DB AG geht in ihrer Netzkonzeption 2030 von einer Zunahme des Schienengüterverkehrs bis 2030 um 50 Prozent aus, was ihren Aussagen zufolge eine Steigerung von heute 17 Prozent auf dann 19 Prozent am Modal Split bedeuten würde. Die Bundesregierung prognostiziert einen Anstieg der Güterverkehrsleistung auf der Schiene um 65 Prozent bis zum Jahr 2025, bezogen auf das Jahr 2004. Ausgedrückt in Tonnenkilometern bedeutet das eine Zunahme um 60 Milliarden auf dann 152 Milliarden.

Ein solcher Anstieg der Verkehrsleistung ist mit der heutigen Schieneninfrastruktur nicht zu bewältigen. Ihre Kapazitätsgrenze liegt aktuell bei 130 Milliarden Tonnenkilometern. Bereits heute ist die Schieneninfrastruktur kaum in der Lage, das Transportaufkommen zu bewältigen. Schon 2005 waren im Prinzip alle wichtigen Netzknoten und eine Reihe von Magistralen stark belastet beziehungsweise überlastet.¹¹

Dabei hat die Politik große Erwartungen an den Schienengüterverkehr. Sie hofft, dass mit diesem Verkehrsträger der Verkehr zukünftig umweltverträglicher gestaltet werden kann, und möchte deswegen seinen Anteil am Güterverkehr erhöhen. Denn der Güterverkehr auf der Straße hat einen Anteil von 93 Prozent der Kohlendioxid-Emissionen. Während Eisenbahn und Binnenschiff zusammen nur für 5 Prozent der Emissionen verantwortlich sind, obwohl sie 28 Prozent der Beförderungsleistung erbringen.¹²

VCD-Position

Reduzierung des Bahnlärms

Die Eisenbahn ist das umweltfreundlichste motorisierte Verkehrsmittel. Doch der Bahnlärm verringert die gesellschaftliche Akzeptanz des Schienengüterverkehrs, er kann zu seiner zentralen Wachstumsbremse werden. Auch der dringend notwendige Ausbau der Schieneninfrastruktur droht daran zu scheitern.

Politik und Eisenbahnunternehmen müssen höchstes Interesse an einer Verbesserung der derzeitigen Situation haben und alle Möglichkeiten zur Minderung des Schienengüterlärms zügig ausschöpfen.

Dazu zählen:

- die Nutzung aller vorhandenen technischen Maßnahmen wie Schienenschleifen, Schallabsorber, Flüsterbremsen,
- wirkungsvolle lärmabhängige Trassenpreise,
- die Einführung eines zweckgebundenen Lärmcentrs auf die Mineralölsteuer zur verkehrsträgerübergreifenden Finanzierung von Lärmreduktionsmaßnahmen an der Quelle,
- das Fahrverbot für Güterwagen mit herkömmlichen Bremsen ab 2020.

Ausbau der Infrastruktur und Netzbewirtschaftung

Beim Ausbau der Schieneninfrastruktur müssen die Belange des Güterverkehrs von Anfang an mit berücksichtigt werden. Der integrale Taktfahrplan, der die Basis für den Ausbau der Infrastruktur ist, enthält somit auch die Trassen für den Güterverkehr.

Vorrangig ist dabei, Engpässe rund um die Eisenbahnknotenpunkte (z. B. Hamburg, Bremen, Mannheim, Köln, Frankfurt) zu beseitigen, zusätzliche Gleise zu bauen und weitere Strecken zu elektrifizieren.

Entlang aufkommensstarker Korridore sind kleine infrastrukturelle Maßnahmen wie folgende nicht nur für den Schienengüterverkehr von Nutzen: Elektrifizierung von Bypass-Strecken, Wiedererrichtung von Neben- und Überholgleisen, Herstellung von niveaufreien Ein- und Ausfädelungen in den Knoten. Allerdings konnte bisher für diese kleinen Maßnahmen mit den bisherigen Methoden der Nutzen-Kosten-Berechnung häufig kein ausreichender Nutzen nachgewiesen werden, obwohl er für das Gesamtnetz zweifelsohne offensichtlich ist.

Insofern ist die Methodik der Nutzen-Kosten-Berechnung fortzuentwickeln – insbesondere auch im Hinblick auf die mögliche Diskrepanz zwischen volkswirtschaftlichem und betriebswirtschaftlichem Nutzen und der somit unterschiedlichen Investitionsentscheidungen je nach Sichtweise.

Eine bessere Netzbewirtschaftung wie die Optimierung der Leit- und Sicherungstechnik und eine stärkere Angleichung der Geschwindigkeiten der auf dem Netz fahrenden Züge sind weitere für den Güterverkehr sinnvolle Maßnahmen.¹³

7. Schienenpersonennahverkehr

Der schienengebundene Personennahverkehr hat sich seit der Bahnreform am erfolgreichsten von allen drei

Beförderungssparten entwickelt. Sein durchschnittliches jährliches Wachstum betrug zwischen 1994 und 2011 3,3 Prozent.

1994 wurden im SPNV 1 369 Millionen Fahrten unternommen, 2011 waren es 2 395 Millionen und 2012 2 439 Millionen Fahrten.

Grundlage für diese positive Entwicklung ist die sogenannte Regionalisierung, die im Zuge der Bahnreform beschlossen wurde. Seit 1996 sind in Deutschland die Bundesländer für den regionalen Schienenverkehr verantwortlich. Um diese Aufgabe erfüllen zu können, erhalten die Bundesländer vom Bund einen Teil der Einnahmen aus der Mineralölsteuer, insgesamt jährlich rund 7 Milliarden Euro. Diese Regionalisierungsmittel sind neben den Fahrgeldeinnahmen das wichtigste Finanzierungsinstrument für den Nahverkehr auf der Schiene. Für die fachgerechte Verwendung der Regionalisierungsmittel und die Bestellung des Verkehrs sind von den Ländern beziehungsweise Landkreisen gegründete landeseigene Gesellschaften, Verkehrsverbünde oder Zweckverbände zuständig.

Die Regionalisierung mit ihren klaren Finanzierungsregeln hat in Deutschland zu einer Renaissance des SPNV geführt. Dazu beigetragen haben aber auch weitere Komponenten wie:

- der Ausschreibungswettbewerb,
- die Vielfalt von Nahverkehrsanbietern,
- die Einführung integraler Taktfahrpläne,
- attraktive Tarife,
- die Erneuerung der Fahrzeugparks,
- die regionale Verankerung der Aufgabenträger.

Trotz der Erfolge im SPNV waren die Regionalisierungsmittel in den vergangenen Jahren schon mehrfach von starken Kürzungen betroffen. 2004 verständigten sich Bund und Länder auf eine Kürzung der Mittel von 137 Millionen Euro. 2006 wurde eine weitere Kürzung von insgesamt 1,4 Milliarden Euro für die Jahre 2006 bis 2008 beschlossen. 2007 lag das Niveau der Regionalisierungsmittel unter dem Niveau von 2002. Im Jahr 2014 soll die Höhe der Mittel für Zeiträume ab 2015 erneut überprüft werden.

Demgegenüber stehen die steigenden Kosten für die Nutzung der Schieneninfrastruktur. Die Höhe der Trassen- und Stationspreise werden zu einem zunehmenden Problem für die Finanzierung des SPNV. 2013 wurde rund die Hälfte der Regionalisierungsmittel für die Nutzung der Schieneninfrastruktur ausgegeben.¹⁴

¹³ Die Angaben aus den letzten beiden Absätzen beziehen sich auf folgende Quelle: Schienennetz 2025/2030; Ausbaukonzeption für einen leistungsfähigen Schienengüterverkehr in Deutschland, 2010, Michael Holzhey, Umweltbundesamt

¹⁴ BAG-SPNV, Marktreport 2013

VCD-Position

Fahrgästen muss auch in Zukunft ein attraktiver SPNV angeboten werden. Bei aller Sorge um die Sanierung der Haushalte darf das eigentliche Ziel der Bahnreform, mehr Verkehr auf die Schiene zu lenken, nicht aus den Augen verloren werden.

Deshalb müssen die Regionalisierungsmittel in jetziger Höhe über das Jahr 2014 hinaus mindestens erhalten bleiben und jährlich dynamisiert werden. Die Dynamisierung muss sich an der Erhöhung der Trassen- und Stationspreise orientieren und mindestens 1,5 Prozent darüber liegen. Nur so kann die Qualität des SPNV nachhaltig gesichert und weiter verbessert werden.

Damit einhergehend muss eine aussagefähige Berichtspflicht und somit Transparenz über den Einsatz der Regionalisierungsmittel durch die Länder eingeführt werden. Wünschenswert ist außerdem eine Zweckbindung der Regionalisierungsmittel für den SPNV.

Der Verteilungsschlüssel für die Regionalisierungsmittel muss reformiert und auf ein Leistungsanzreizsystem umgestellt werden, das auch Bonus-Malus-Zahlungen für die Verantwortlichen zulässt. Der Schlüssel soll dazu Anreize geben:

- keine Strecken stillzulegen, sondern zu reaktivieren,
- einen dichten Taktfahrplan anzubieten,
- viele Personen zu befördern
- und ein ausgewogenes Angebot für kurze und lange Strecken zu gewährleisten.

Ein weiterer Schritt hin zu mehr regionaler Verantwortung im Schienenverkehr ist die Bildung von Regionalnetzen mit direkten Zuständigkeiten und Ansprechpartnern vor Ort bis hin zur Übertragung der Verantwortlichkeit für diese Netze an die Länder oder Aufgabenträger. Abseits des Hauptnetzes können damit bestehende Effizienzpotentiale besser genutzt werden. Eine zentrale Verwaltung von Nebenstrecken von Berlin oder Frankfurt aus ist nicht erforderlich, die Entscheidungswege im derzeitigen System sind zu lang.

Notwendig ist eine gesetzlich verankerte, wirksame Regulierung im Eisenbahnbereich. Sie muss sich vor allem daran messen lassen, ob weiter steigende Trassen- und Stationspreise verhindert werden können und ein diskriminierungsfreier Zugang für alle Eisenbahnverkehrsunternehmen zur Schieneninfrastruktur gegeben ist.

¹⁵ Statistisches Bundesamt, Verkehr in Zahlen 2012/2013

¹⁶ Statistisches Bundesamt, Verkehr auf einen Blick, April 2013

Die Erfahrungen zeigen, dass durch einen konsequenten Ausschreibungswettbewerb unter Berücksichtigung von Qualitäts-, Sozial- und Umweltstandards ein besseres Verkehrsangebot ohne eine Erhöhung der öffentlichen Mittel zu erreichen ist. Auch deswegen sollte eine Direktvergabe von Leistungen an einzelne Unternehmen ausgeschlossen werden.

8. Schienenpersonenfernverkehr

Anders als im Personennahverkehr stagniert die Entwicklung im Personenfernverkehr (SPFV). So sank die Zahl der beförderten Personen von 139 Millionen im Jahr 1994 auf 114 Millionen im Jahr 2004. Auch mit 131 Millionen Fahrgästen 2012 wurde noch immer nicht der Stand aus der Zeit vor der Bahnreform erreicht.¹⁵

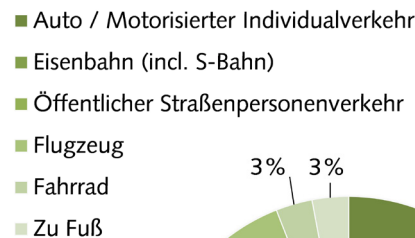


Abb.: Personenverkehr nach Verkehrsmittelwahl 2010 in Beförderungsleistung¹⁶

Trotz erheblicher Investitionen seitens des Bundes in Hochgeschwindigkeits-Neubaustrecken wie Hannover–Berlin, Köln–Rhein/Main, Nürnberg–Ingolstadt gibt es keine Fahrgastzuwächse im Fernverkehr auf der Schiene. Gründe dafür sind unter anderem der Wegfall des Interregios im Jahr 2002 und die damit zusammenhängende Ausdünnung des Fahrplanangebotes abends und an den Wochenenden. Um die dadurch entstandenen Angebotslücken zu schließen, setzen die Bundesländer auf diesen Strecken teilweise Züge des Nahverkehrs ein, finanziert aus den Regionalisierungsmitteln. Zu abnehmenden Fahrgastzahlen

führte auch die missglückte Einführung des neuen Preissystems PEP zum Fahrplanwechsel im Dezember 2002.

Hinzu kommen die teuren Investitionen in ICE-Züge mit hohen Sitzplatzkosten, die aufgrund unzusammenhängender Hochgeschwindigkeitsstrecken ihre Stärken nicht ausspielen können und damit zu hohe Produktionskosten haben.

Trotz der Öffnung des Eisenbahnmarktes im Zuge der Bahnreform findet ein Wettbewerb im Fernverkehr so gut wie nicht statt. Bis heute ist die DB AG mit wenigen Ausnahmen alleinige Anbieterin im Schienenpersonenfernverkehr.

Denn in den Fernverkehrsmarkt einzusteigen birgt ein großes unternehmerisches Risiko. Die Investitionen sind sehr hoch, die Sicherheiten gering. Fernverkehrszüge sind teuer und ihre Herstellung dauert mehrere Jahre. Zudem werden die Strecken nur für die Dauer von 5 Jahren vergeben. Das ist ein zu kurzer Zeitraum für die getätigten hohen Ausgaben.

Und so entscheidet im Prinzip allein die DB AG, welche Strecken nach welchem Fahrplan bedient werden. Kriterium dafür ist die Wirtschaftlichkeit der Verbindung. Mit der Folge, dass immer mehr Städte vom Fernverkehr abgehängt werden, unter anderem Potsdam, Cottbus und Mönchengladbach.

Eine weitere Tendenz ist, Strecken im IC-Verkehr zu streichen und durch ICE-Züge zu ersetzen. Das hat Nachteile für die Fahrgäste, denn der IC ist preiswerter als der ICE und transportiert außerdem auch Fahrräder.

VCD-Position

Die Gründe für die Zielverfehlung im Schienenpersonenfernverkehr wurden im politischen Bereich bislang nicht aufgearbeitet. Somit sind Fehlinvestitionen wie die Neubaustrecke nach Wiesbaden, die heute nur mit zwei »Alibi-Zügen« pro Tag befahren wird, auch zukünftig möglich.

Wird die Auslastung jedes einzelnen Zuges ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Rendite betrachtet, führt das dazu, dass Verbindungen in Randgebieten und in Tagesrandlagen wegfallen. Damit werden viele Regionen und Fahrgäste vom Fernverkehr abgehängt. Im Sinne einer Optimierung des Gesamtangebotes im Fernverkehr muss aber auch akzeptiert werden, dass einzelne Züge nicht ausgelastet sind. Kriterium muss das Wochenmittel und dürfen nicht die hohen Fahrgastzahlen an Freitagen und Sonntagen sein.

Eine Neuorganisation des Fernverkehrs auf der Schiene ist notwendig. Der Bund muss auch für diese Verkehrssparte seine öffentliche Verantwortung im Sinne des Art. 87 des Grundgesetzes wahrnehmen. Zum Beispiel können für die Verkehrsleistungen des

Fernverkehrs Konzessionen vergeben oder sie können wie im SPNV ausgeschrieben werden. Es sind immer ganze Linien und nicht einzelne hochprofitable Abschnitte zu betrachten. So können lukrative und weniger lukrative Verbindungen in einem Maßnahmenpaket gebündelt werden.

Der Fernverkehr muss zukünftig nach dem Prinzip des integralen Taktfahrplans organisiert werden. Ein deutschlandweiter Taktfahrplan, auf dessen Grundlage alle Großstädte, bedeutende Mittelstädte und Tourismusregionen mindestens im Stundentakt verbunden sind, macht Bahnfahren noch attraktiver. Die Bundesländer setzen bereits seit einigen Jahren auf integrale Taktpläne im SPNV. Das hat wesentlich zu den stark gewachsenen Fahrgastzahlen beigetragen. Der Deutschland-Takt kann dieses Erfolgsmodell bundesweit für den gesamten ÖV fortsetzen.

Zum Deutschland-Takt gehört auch der Deutschland-Tarif, ein reiner Entfernungstarif, der alle anderen Tarife ersetzt und in allen Zügen des Nah- und Fernverkehrs gilt. In dem Zusammenhang wird die heutige DB-BahnCard zu einer Mobilitätskarte für alle öffentlichen Verkehrsmittel. Voraussetzung für das Funktionieren des Deutschland-Tarifs sind klare Vorgaben für die Vergütung der Vertriebskosten.

VCD Verkehrsclub Deutschland e.V. • Rudi-Dutschke-Straße 9
10969 Berlin • Fon 030/280351-0 • Fax -10
mail@vcd.org • www.vcd.org

bei Rückfragen

Heidi Tischmann • Referentin für Verkehrspolitik
Fon 030/280351-36 • Fax -10 • heidi.tischmann@vcd.org

Nachdruck nur mit Genehmigung des Herausgebers
© VCD e.V. 01/2014