

Zehn Jahre Bahnreform

Stellungnahme des VCD e.V. im März 2004

Ziele richtig gesteckt

Die Bahn ist das umweltfreundlichste motorisierte Verkehrsmittel, daher erfährt sie durch die Verkehrspolitik zu Recht Unterstützung. Vor zehn Jahren wurde die Bahnreform eingeleitet. Sie sollte die Bahn für den Verkehrsmarkt der Zukunft fit machen. Hauptziel war, mehr Verkehr auf die Schiene zu verlagern – die Bahn sollte im Wettbewerb der Verkehrsträger bestehen können. Durch eine effiziente Organisation des Systems Bahn sollten die öffentlichen Haushalte zukünftig substantiell entlastet werden. Gleichzeitig blieb der Bund in der Pflicht die Schieneninfrastruktur und das Verkehrsangebot im Personenfernverkehr zu erhalten und auszubauen.

Der Verkehrsclub Deutschland (VCD) als Umwelt- und Verbraucherverband unterstützt die Ziele der im Jahr 1994 eingeleiteten Bahnreform. Zehn Jahre danach fällt die Bilanz des VCD jedoch negativ aus, da die meisten Ziele noch immer nicht erreicht sind. Alle Bundesregierungen seit 1994 haben die Bahnreform nicht konsequent umgesetzt und sich von vielen der damals verkündeten verkehrspolitischen Zielsetzungen verabschiedet.

Verkehrswachstum und Wettbewerbsverzerrung

Der Verkehrsmarkt ist gekennzeichnet durch anhaltend hohe Wachstumsraten der Verkehrsmengen und zunehmende Engpasssituationen bei der Infrastruktur. Insbesondere der Straßengüterfernverkehr wächst weiterhin stark, laut Prognosen des Bundesverkehrsministeriums um 64 Prozent bis 2015. Die Luftschadstoff- und Lärmbelastungen sowie der klimarelevante CO₂-Ausstoß bewegen sich weiter auf hohem Niveau, technische Verbesserungen werden oft durch Verkehrsmengensteigerungen ausgeglichen und überkompensiert. Die selbstgesetzten Ziele der Reduzierung von klimaschädlichen Emissionen werden im Verkehrsbereich deutlich verfehlt.

Intermodaler Wettbewerb

Im intermodalen Wettbewerb gibt es für die Bahn derzeit gravierende Benachteiligungen gegenüber dem Straßenverkehr und gegenüber der Luft- und der Schifffahrt. Strukturelle und fiskalische Ungleichbehandlungen der Verkehrsträger sorgen für Wettbewerbsverzerrungen und behindern die Verlagerung von Verkehrsanteilen auf die Schiene.

Nur der Schienenverkehr muss den größten Teil der Kosten seines Fahrwegs selbst decken. Ganz anders ist es beim Straßenverkehr. Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuer decken die hohen Kosten für Straßenbau, Straßenbauverwaltungen und Instandhaltung nicht ansatzweise, ganz zu schweigen von den externen Kosten, verursacht durch Lärm, Luftverschmutzung und Unfälle.

Besonders der Straßengüterverkehr verursacht immense Schäden, schwere Lkw beschädigen die Straßen beispielsweise 60.000 mal stärker als Pkw. Das allein rechtfertigt eine wesentlich höhere Belastung des Straßenschwerlastverkehrs.

Die zu Ende August 2003 geplante Einführung der Lkw-Maut war der erste Schritt in die richtige Richtung. Leider wird es zu einer tatsächlichen Erhebung einer fahrleistungsabhängigen Maut frühestens im Jahre 2006 kommen.

Ungleiche Wettbewerbsbedingungen gibt es ebenso zwischen Schiene und Luft- bzw. Schifffahrt, die gewerbliche Luftfahrt ist ganz, die Binnenschifffahrt weitgehend von Energie-

und Ökosteuer ausgenommen. Im Flugverkehr auf internationalen Strecken wird keine Mehrwertsteuer fällig, bei der Bahn ist dies jedoch der Fall.

Intramodaler Wettbewerb

Seit Beginn der Bahnreform wird innerhalb des Systems Eisenbahn der bahninterne (intramodale) Wettbewerb vom Diskriminierungspotenzial der Deutschen Bahn AG (DB AG) geprägt. Dieses betrifft insbesondere die Ausgestaltung der Nutzungsbedingungen für die Infrastruktur (Bahnhöfe, Bahntrassen, Rangierbahnhöfe und Nebenanlagen), aber auch die oft fehlende Kooperationsbereitschaft der DB AG mit konkurrierenden Verkehrsunternehmen in anderen wichtigen Bereichen, wie dem Güterverkehr, dem Tarifsystem, den Fahrplanauskünften und der Fahrzeugnutzung.

Besonders negativ wirkt sich der starke Einfluss der DB AG bei den Verhandlungen über die Verkehrsverträge mit den Ländern aus. Um andere Anbieter auszubooten, kommt es vor, dass mit Kürzungen bei Infrastrukturmaßnahmen, dem Abbau von Arbeitsplätzen oder sogar der Schließung von Betriebsstandorten gedroht wird. So werden bis heute offensive Ausschreibungsverfahren nicht selten verhindert oder geraten zur Farce. Wirksame Ausschreibungskonzepte gibt es bisher nur in Schleswig-Holstein und in den nordrhein-westfälischen Zweckverbänden.

So verwundert es nicht, dass sich bislang kaum belebender Wettbewerb mit innovativen Newcomern entwickeln konnte. Mehr Konkurrenz ist allerdings eine der wesentlichen Voraussetzungen für bessere Leistungen beim Bahnverkehr in der Fläche.

Unterschiedliche Entwicklungen

Die Entwicklung des Verkehrsmarktanteils der Schiene kann bisher weder beim Personen- noch beim Güterverkehr zufrieden stellen. Es ist der Bahn bislang nicht gelungen, angemessen an der Entwicklung des Verkehrsmarktes zu partizipieren. Eine Veränderung des bisherigen Trends ist nicht absehbar. In den verschiedenen Tätigkeitsbereichen des Systems Schiene gibt es jedoch unterschiedliche Entwicklungen:

Im **Schienepersonennahverkehr** (SPNV) gibt es je nach Bundesland unterschiedliche Erfolge, teilweise wurden die Angebote verbessert, die Auslastung signifikant erhöht. Zu verdanken ist das hauptsächlich dem Engagement einzelner Bundesländer, die die Verkehrsleistungen eigenverantwortlich bestellen. Nach zehn Jahren Bahnreform liegt der Anteil der Konkurrenten der DB AG im SPNV aber trotzdem nur bei 17 Prozent und dürfte als Folge der jüngst abgeschlossenen Verkehrsverträge mit langfristigen Auftragsgarantien für die DB AG nicht über 40 Prozent in den nächsten zehn Jahren steigen.

Im **Schienepersonenfernverkehr** gibt es bislang praktisch keinen Wettbewerb, abgesehen von drei Strecken fährt hier nur die DB AG. Diese setzt immer stärker auf Angebote im Hochgeschwindigkeitsverkehr und streicht die bei den Kunden beliebten Angebote an preiswerten und umsteigefreien Fernverkehrsverbindungen. Andere Betreiber, die daran interessiert sind diese Verkehre anstelle der DB AG anzubieten (z.B. den Interregio), konnten sich bisher nicht gegen Widerstände innerhalb der DB AG durchsetzen.

Ähnlich negativ entwickelte sich die Situation im **Güterverkehr**. Geschuldet ist dieses insbesondere den fatalen Rahmenbedingungen: ungleiche Anlastung der Wegekosten, keine Anlastung der externen Kosten, ungleiche Sicherheits- und Sozialstandards. Aber auch Fehler bei DB Railion und DB Cargo tragen zur Misere des Güterverkehrs bei: das aus Sicht der Verloader unstimme Preis-Leistungs-Verhältnis, die Konzentration von DB Cargo bzw. Railion auf Hauptabfuhrstrecken und damit verbunden der Rückzug aus der Fläche, geringe

technische Innovation oder vereinfachte Verfahrensabläufe. Insgesamt leidet der Güterverkehr auf der Schiene erheblich unter mangelnder Kooperationsbereitschaft der Unternehmen.

Bisherige Wettbewerbserfolge spielen sich weitgehend innerhalb des „klassischen“ Schienengüterverkehrs mit Massengütern und Halbprodukten ab. Neuverkehre können aufgrund der ungleichen Rahmenbedingungen gegenüber der Straße weder DB Railion noch private Wettbewerber in nennenswerten Größen akquirieren.

Der Bereich **Schieneinfrastruktur** ist nach wie vor und trotz eines hohen Investitionsaufwands geprägt von der Vernachlässigung des Bestandsnetzes. Insbesondere im Nebennetz verfällt die Substanz, so führt die bundeseigene DB Netz notwendige Investitionen nicht durch und die Folgen sind Streckenstilllegungen. Nur vereinzelt werden Strecken von anderen Bahnen übernommen.

Die Kapazitäten im Streckennetz werden meist dem aktuellen Angebot der DB AG angepasst. Durch diese eingeschränkte Infrastruktur sind Neuverkehre de facto für Jahre ausgeschlossen. Der Schwerpunkt der Investitionen liegt weitgehend auf prestigeträchtigen Neubaustrecken, obwohl in den letzten Jahren im Nebennetz die Trassenpreise stark gestiegen sind.

Der Güterverkehr wird auf Hauptabfuhrstrecken konzentriert, während Kapazitäten im Nebennetz zurückgebaut werden, Umleitungsmöglichkeiten bei Störfällen gibt es kaum noch. So wird das Bahnnetz zunehmend zum Engpassfaktor für eine erfolversprechende Fahrplangestaltung, aktuell und in Zukunft.

Eine Aus- und Umgestaltung (teilweise sogar nur die Erhaltung) der Qualität von Netzbestandteilen im Interesse attraktiver Bahnverbindungen ist durch die Bundesländer als Besteller von Nahverkehrsleistungen so gut wie nicht durchsetzbar. Auch die Ansprüche von privaten Bahnen, von Industrie- und Gewerbeunternehmen sowie von Regionen an die Infrastruktur bleiben meistens unberücksichtigt. Durch den Verbleib des Netzes in der Holding der DB AG wird die Infrastrukturplanung und -gestaltung vorrangig an den Interessen der Konzerntöchter ausgerichtet.

Die Ziele der Bahnreform wurden nicht erreicht

Die Bahnreform kann in erheblichem Ausmaß zu den verkehrs-, umwelt- und klimapolitischen Zielen der Bundesregierung beitragen, wenn sie entsprechend umgesetzt wird. Das ist bisher nicht geschehen:

- Das Ziel, mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen, ist im Nahverkehr nur ansatzweise durch Mehrbestellungen, nicht aber flächendeckend durch Innovationen und mehr Kundenfreundlichkeit gelungen. Die Erwartungen an den Fernverkehr haben sich nicht erfüllt, und der Güterverkehr hat sogar Marktanteile verloren. Der Hauptgrund ist aber die, schon von der damaligen Regierungskommission angemahnte, bis heute ausstehende Realisierung fairer Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsträgern und zwischen den Anbietern von Verkehrsleistungen auf der Schiene.
- Die Entlastung der öffentlichen Haushalte ist nur in Ansätzen gelungen. Die finanziellen Belastungen des Staates durch das Bahnsystem erscheinen, gemessen am stagnierenden Anteil der Bahnen am Verkehrsmarkt, als überhöht. Das Effizienzpotenzial des Systems Eisenbahn insgesamt wird nicht genutzt.

Die Kürzung der Mittel für Bahninvestitionen im Bundeshaushalt 2004 kann nur dann akzeptiert werden, wenn die verbleibenden Mittel vorrangig für den Erhalt des Schienennetzes, für Lückenschlüsse, Reaktivierung von Strecken und Beseitigung von Engpässen ausgegeben werden.

Zentrale verkehrspolitische Forderungen des VCD wurden mit der Bahnreform nicht erfüllt. Zu ihnen zählen:

- Verlagerung von mehr Verkehr auf die Schiene,
- Gleichbehandlung aller Verkehrsträger, strukturell und steuerlich,
- Erhalt und Ausbau des Gesamtschiennetzes einschließlich der regionalen Strecken statt Neubau von Hochgeschwindigkeitsstrecken,
- die Priorisierung der Systeminteressen der Eisenbahn gegenüber den Unternehmensinteressen der DB AG, so dass Innovationen, Effizienzverbesserungen und Wettbewerb möglich werden,
- die gesetzliche Absicherung von Fahrgastrechten,
- die im Koalitionsvertrag 2002 versprochene anbieterübergreifende Fahrplanauskunft.

Der VCD fordert: der Gesetzgeber muss handeln!

- Im **intermodalen Wettbewerb** sind faire Wettbewerbsbedingungen herzustellen, nur so sind die gesteckten Ziele zu erreichen. Maßnahmen hierzu können insbesondere sein:
 - die Angleichung der Kraftstoffbesteuerung der konkurrierenden Verkehrsträger, vor allem die Kerosinbesteuerung,
 - die Einführung einer umfassenden Lkw-Maut, erhoben auf allen Bundesstraßen und für alle Lkw,
 - die Einführung der Mehrwertsteuer im internationalen Flugverkehr,
 - die Senkung der Mehrwertsteuer auf Fahrscheine des Schienenpersonenfernverkehrs,
 - die strikte Überwachung der Sicherheits- und Sozialstandards auf der Straße mit Verhängung empfindlicher Strafen.
- Im **intramodalen Wettbewerb** muss ein diskriminierungsfreier Zugang der Wettbewerber zur Infrastruktur gewährleistet sein. Der VCD fordert:
 - Als erster wichtiger Schritt muss im Zuge der anstehenden Novellierung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) eine unabhängige, leistungsfähige Regulierungsbehörde eingeführt werden, die zuständig ist für die Trassenvergaben und die Preisaufsicht. Nur so kann jegliche tatsächliche und potentielle Diskriminierung von Wettbewerbern der DB AG wirksam unterbunden werden.
 - Mittelfristig sollte die DB Netz AG ein leistungsfähiges Infrastrukturunternehmen des Bundes werden, das alle seine Leistungen (Fahrweg, Bahnhöfe, Bahnstrom, Werkstätten, Rangierbahnhöfe und Nebenanlagen für den Güterverkehr) allen Verkehrsunternehmen auf der Schiene gleichberechtigt anbietet.

- Im **Schienepersonenverkehr** müssen Fern- und Nahverkehr stärker geregelt und besser aufeinander abgestimmt werden. Notwendig sind:
 - Eine Initiative vom Bund unter Mitwirkung der Länder, um gemeinsam die Verantwortung für das Angebot im regionalen Schienenverkehr (Gewährleistungsaufgaben) zu übernehmen.
 - Die Ausschreibung von Fernverbindungen, um den weiteren Ersatz von Fern- durch Nahverkehrszüge und eine „Rosinenpickerei“ bei den Verkehrszeiten und den befahrenen Linienabschnitten zu verhindern.
 - Bundesweit einheitliche Regelungen der Fahrplanauskunft, des Tarifsystems, der Aufteilung der Einnahmen, von Fahrgastrechten, behindertengerechten Zugängen, Bahnsteighöhen usw.
- Im **Schiengüterverkehr** müssen die Rahmenbedingungen des Schienenverkehrs, insbesondere dessen Infrastruktur, stärker an die Beförderungsbedürfnisse der verladenden Wirtschaft angepasst werden:
 - Erforderlich ist eine betriebsfähige Vorhaltung von Verlade- und Umschlagmöglichkeiten (Ladestraßen) auch ohne regelmäßige Nutzung, ähnlich der standardmäßigen Erschließung von Gewerbegebieten mit Straßen.
 - Der VCD begrüßt die Auflegung eines Förderprogramms für neue Gleisanschlüsse durch die Bundesregierung, hält es aber auch für erforderlich, dass der Abbau von Nebengleisen und bestehenden Gleisanschlüssen verhindert wird.
 - Um den Wettbewerbsmarkt Schienengüterverkehr als Gesamtsystem zu fördern, bedarf es eines betreiberunabhängigen Informationssystems für die verladende Wirtschaft, das Auskunft über die Verkehrsangebote der Bahnen und die Ansprechpartner der betreibenden Unternehmen gibt.
 - Im internationalen Eisenbahngüterverkehr müssen administrative Hürden abgebaut werden. Notwendig sind u.a. die Gleichbehandlung aller Bahnen bei der Zollabfertigung, keine Privilegierung einzelner Güterbahnen durch bilaterale Abkommen und Staatsverträge aus Zeiten vor der Bahnreform. Hier ist der Bund gefordert, bereits deutlich vor einer europarechtlichen Regelung die administrativen Wettbewerbshemmnisse im grenzüberschreitenden Güterverkehr durch entsprechendes Einwirken auf die Nachbarstaaten abzubauen.
- Die **Infrastrukturfinanzierung** muss neu geregelt werden. Es sollte möglich sein, dass Unternehmen, die im Nahverkehr bestellte Verkehre betreiben, analog zur DB AG die Möglichkeit zur Netzbewirtschaftung erhalten (einschließlich Modernisierungsinvestitionen). An der Umstrukturierung zu regionalen Verantwortungen für Teile der Infrastruktur müssen alle betroffenen Verkehrsunternehmen beteiligt werden. **Die Verantwortung für die Infrastruktur (Bahnnetz, Bahnhöfe, Stromleitungen, usw.) muss in öffentlicher Hand bleiben.**
- Über den Stand der Umsetzung der Bahnreform muss eine **Berichtspflicht** eingeführt werden, damit im Parlament und öffentlich fundiert darüber diskutiert werden kann. Sie beinhaltet auch das Offenlegen der Verwendung der Regionalisierungsmittel in den Bundesländern.