



Netzwerk Europäischer Eisenbahnen e.V. | Reinhardtstraße 46 | 10117 Berlin

Torsten Herbst MdB  
Büro Berlin  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Netzwerk Europäischer Eisenbahnen e.V.

Reinhardtstraße 46 | D-10117 Berlin  
Tel +49 30 531491470  
Fax +49 30 531491472  
Mail [office@netzwerk-bahnen.de](mailto:office@netzwerk-bahnen.de)  
Web [www.netzwerk-bahnen.de](http://www.netzwerk-bahnen.de)

Per E-Mail an: [torsten.herbst@bundestag.de](mailto:torsten.herbst@bundestag.de)

Berlin, 4. Juni 2021

## **Schienenverkehr neu denken – Mit mehr Wettbewerb zu einer attraktiveren Bahn – Zum Beschluss der Bundestagsfraktion der FDP**

Sehr geehrter Herr Herbst,

wir möchten Sie und die gesamte Fraktion zu ihrem wichtigen Grundlagenpapier zur künftigen Eisenbahnpolitik beglückwünschen. Ein guter Aufschlag für dieses wichtige Wahljahr und – mit Weitblick – darüber hinaus!

Wir begrüßen, dass Ihre Partei zusätzlich zum Wahlprogramm, für dessen Entwurf wir am 31. März Generalsekretär Dr. Wis-sing unsere Stellungnahme übermittelt haben, ein bahnpolitisches Papier veröffentlicht, das wichtige Hebel einer erfolgreichen Verkehrsverlagerung auf die Scheine herausarbeitet. Ökonomisch relevante Anreize, ein gutes Infrastrukturangebot, eine innovative und vielfältige Landschaft von wettbewerbsfähigen Eisenbahnunternehmen sowie moderne Betriebsformen sind essenziell, damit die Schiene schnell wächst.

Dass Sie sich auch persönlich für einen Austausch mit uns am 11. Mai Zeit nehmen konnten, stimmt uns zuversichtlich, dass das Thema Schienengüterverkehr einen hohen Stellenwert bei den Freien Demokraten einnimmt. Dafür möchten wir uns herzlich bedanken und stehen für eine vertiefte Diskussion der angesprochenen Themen Trassenpreisförderung, Einzelwagenverkehr, Bahnreform II und weiterer Fragen auch weiterhin gerne zur Verfügung.

Besonders erfreulich ist uns auch Ihre eindeutige Reaktion auf den Änderungsantrag beim FDP-Programmparteitag aufgefallen. Mit der überdurchschnittlich starken Ablehnung des Änderungsantrages, der die Überarbeitung der DB-Konzernstruktur aus dem Programm streichen wollte, sehen wir ein eindeutiges Bekenntnis der Freien Demokraten zum Wettbewerb auf der Schiene.

Wir möchten auf einige Schwerpunkte in Ihrem – zugegebenermaßen stark personenverkehrslastigen Papier – nachfolgend eingehen.

Vorstandsvorsitzender:	Ludolf Kerkeling
Vorstand:	Sven Flore (stellvertr. Vorsitzender), Gerhard Timpel (Schatzmeister), Isabelle Schulze, Thomas Knechtel, Roger Mahler, Thilo Beuven
Geschäftsführer:	Peter Westenberger
Vereinssitz:	Berlin, Amtsgericht Charlottenburg, VR 23902 B

## Zum Kapitel Mit mehr Wettbewerb zu einer attraktiven Bahn

### **Trennung von Infrastruktur und Betrieb und Privatisierung der DB-Transportunternehmen**

Die Vorschläge zur Überprüfung und Neuordnung der Aufgaben im Eisenbahnverkehr verdienen eine ernsthafte Debatte, denn das derzeitige Zusammenwirken von Regierung und DB liefert nicht die Ergebnisse, die die Branche und das Ziel einer Verkehrswende wirklich voranbringen. Das liegt nicht an Corona, die Pandemie macht die Suche nach den Bau- und Schaltfehlern im System Eisenbahn nur dringender.

In der Eisenbahnpolitik versteckt sich die Bundesregierung seit Jahren hinter dem angeblich unternehmerisch geführten Bundesunternehmen Deutsche Bahn AG, auf das zugleich vielfältige offizielle (z.B. die Dividendenerwartung) und informelle (z.B. faktische Bedienpflichten auf Wink des Ministers) kontraproduktive staatliche Vorgaben wirken.

Zugleich haben viele Bundesregierungen nacheinander für den Ausbau der Schieneninfrastruktur kaum etwas und gegen Kapazitätsrückbau im vorhandenen Netz gar nichts getan, so dass der gleichzeitig gewachsene Schienenverkehr die noch verfügbaren Kapazitäten immer weiter aufgezehrt hat. Während die DB – auch in Form der DB Netz AG als Beteiligte – öffentlich und gegenüber dem Parlament dazu weitgehend geschwiegen hat, haben die im Güter- und Personennahverkehr stark wachsenden Wettbewerber dieses Problem seit Jahren adressiert, ohne dass zeitnahe Abhilfe durch die Verantwortlichen sichtbar wäre. Wenn nun seit Jahren aus diesem Grund Verlagerungs- und Wachstumsszenarien der Schiene kritisch hinterfragt werden, müssen die Fehlsteuerungen sowohl bei der Regierung als auch beim wesentlichen Schieneninfrastrukturbetreiber differenziert identifiziert und beseitigt werden.

Die Eisenbahnverkehrsunternehmen sind die besten – und einzigen – Kunden der Schieneninfrastrukturbetreiber. Statt die natürlichen Monopole behördlich-kleinteilig zu regulieren (zur Ehrenrettung der Bundesnetzagentur muss hier gesagt werden: auf der Basis eines zahnlosen Regulierungsrechts), müssen die Infrastrukturbetreiber kundenorientiert aufgebaut und gesteuert werden.

Eine unterschiedliche Organisation der infrastrukturellen Aufgaben im Eisenbahnbereich, die grundsätzlich von der öffentlichen Hand verantwortet werden, und den verkehrlichen Aktivitäten, bei denen die existierenden bundeseigenen Unternehmen nicht anders als private Unternehmen behandelt werden dürfen, ist dringend erforderlich. Ihrer Kernforderung zur Etablierung einer Infrastrukturgesellschaft Schiene stimmen wir ausdrücklich zu.

In diesem Kontext ist auch die grundlegendere Überarbeitung des Eisenbahnregulierungsrechts zu sehen, die auch in der gerade zu Ende gehenden Legislaturperiode nicht mehr erfolgte. Das Thema muss schnell auf die Agenda in der kommenden Legislaturperiode gesetzt werden. Welche Themen für eine effizientere Eisenbahn angegangen werden müssen, haben verschiedene Akteure der Verkehrspolitik bereits aufgezeigt. Entgegenzuwirken ist dabei allerdings auch der Tendenz, in einem Kleinkrieg durch Behördenentscheidungen den Infrastrukturbetreibern geringfügige Verbesserungen für die Eisenbahnunternehmen abzutrotzen – und dabei die großen Grundprobleme aus dem Auge zu verlieren. Es gilt mittelfristig: Je klarer die Funktionen im Eisenbahnbereich beschrieben und dementsprechend differenziert organisiert sind, desto weniger Regulierung im Sinne einer Missbrauchskontrolle ist erforderlich. Nicht eine diskriminierungsfreundliche Grundhaltung, sondern eine auch die Verkehrsunternehmen der DB selbst belastende wenig kunden- und wachstumsorientierte Einstellung und Strategie beklagen wir bei den Infrastrukturunternehmen des DB-Konzerns. Ein geändertes Regulierungsrecht hat hier nur wenig Eingriffsmöglichkeiten

### **Deutschlandtakt wettbewerblich ausgestalten**

Das „Deutschlandtakt“-Konzept stellt ein wichtiges Instrument dar, um aus zu erwarteten bzw. gewünschten Verkehrsangeboten die notwendige Infrastrukturentwicklung abzuleiten. Die von der Bundesregierung beschworene „gleichberechtigte“ Integration des Güterverkehrs in den von ihr entwickelten Zielfahrplan hat jedoch bisher nicht stattgefunden und findet auch in Ihrem Papier leider keine Erwähnung.

Während im Personenverkehr die Verdichtung des Angebots und bessere Anschlüsse zur Reduktion der Gesamtreisezeit im Vordergrund stehen, benötigt der Schienengüterverkehr zusätzliche gesicherte Kapazitäten für seinen Kurs des Wachstums zwecks Verkehrsverlagerung, Kapazitäten auch für kurzfristig auf Verlagerungswunsch zu disponierende Gütermengen und eine Verringerung der durchschnittlichen Transportdauer (durch weniger Überholungshalte, nicht durch eine höhere Fahrgeschwindigkeit). Für die umfangreichen Veränderungen, die das in der Schweiz entwickelte Konzept der „fahrplanbasierten Infrastrukturentwicklung“ mit sich bringt, halten wir eine bundesgesetzliche Regelung für erforderlich, die auch die herkömmliche Vorgehensweise bei der Bundesverkehrswegeplanung gründlich erneuert und der Schiene Priorität einräumt.

### **Zeitweise staatliche Förderung des Einzelwagenverkehrs nach österreichischem Vorbild**

Anders als in Ihrem Papier dargestellt, unterscheidet man gemeinhin im Schienengüterverkehr zwischen drei Produktionsformen. In Ihrer Betrachtung klammern Sie den Kombinierten Verkehr (KV) aus, der einen ähnlich hohen Marktanteil (rund 40 Prozent) aufweist wie der Ganzzugverkehr.

Das grundsätzliche Problem des Einzelwagenverkehrs sind die relativ hohen Fixkosten, woraus ein hoher Auslastungsdruck resultiert. Gleichzeitig herrscht durch die direkte Konkurrenz mit dem Lkw ein starker Preisdruck. Um höhere Deckungsbeiträge zu erzielen, ist es erforderlich, die Kosten erheblich zu senken oder das Transportaufkommen deutlich zu steigern – bzw. beides. Bei geringerem Transportaufkommen verringern sich die Betriebskosten kaum, da die Züge auch dann gefahren werden müssen, wenn sie nur teilweise ausgelastet sind. Anders ausgedrückt: nur über eine Steigerung des Gesamtaufkommens kann die Wirtschaftlichkeit gesichert bzw. erzielt werden.

Ohne Änderung der politischen Rahmenbedingungen gibt es kaum Erfolgchancen im Einzelwagenverkehr. Die relative Wettbewerbsfähigkeit zwischen Schiene und Straße, insbesondere bei der Anlastung der Infrastrukturkosten (alle Straßen jenseits Autobahn und Bundesstraße sind mautfrei), bei Steuern und Abgaben, bei der Begrenzung von Verwaltungskosten und bei Kontrollen zur Einhaltung von Vorschriften muss gestärkt werden, während gleichzeitig der Ausbau und die Modernisierung der Schieneninfrastruktur sowie die Nutzung dieser gefördert werden muss.

Welche Alternativen zur Subventionierung gibt es?

Der Schienengüterverkehr dient per se nicht der Daseinsvorsorge und sollte daher nur im wohl begründeten Ausnahmefall staatlich subventioniert werden.

Finanzielle Unterstützung darf Modernisierungsstrategien weder verlangsamen oder ersetzen noch dürfen im Wettbewerb stehenden Produktionsarten/Angebote quersubventioniert werden.

Auch die vorgeschlagenen technischen Innovationen (automatisierte Zugbildungsanlagen, Digitale Automatische Kupplung, modulare Wagenkonzepte) können zwar helfen, die hohen Kosten zukünftig besser zu decken, die Subventionierung eines modernisierten, ansonsten aber weitgehend unveränderten Produktionssystems aus staatlichen Mitteln würde allerdings weder dem bestehenden Einzelwagenverkehr noch dem Verkehrsverlagerungsziel eine gute Perspektive bieten. Die seit Jahren verfolgte „Weiter so“-Politik, die durch staatliche Finanzhilfen kontinuierlich gestützt wird, ändert nichts an der Tatsache, dass das Problem im System selbst verankert ist. Die fortlaufende Kostenunterdeckung kann nur durch eine stringente und marktkonforme Neuordnung behoben werden.

Eine Weiterentwicklung des Einzelwagenverkehrs-Systems innerhalb der heutigen Logistikketten ist keine Privatangelegenheit der DB Cargo AG und keine unternehmerische Aufgabe des Staates. Allerdings kann nur der Bund mit einer konsequent politischen Führung dem Einzelwagenverkehr einen dauerhaften neuen rechtlichen und unternehmerischen Rahmen schaffen. Er muss dabei seine verschiedenen Rollen (Zielgeber, Eigentümer, Rechtsetzer) strikt unabhängig voneinander wahrnehmen.

Die DB Cargo AG proklamiert seit Monaten, dass Investitionen in neue Technologien zur Steigerung der betrieblichen Effizienz den Einzelwagenverkehr bis Ende dieses Jahrzehnts in die schwarzen Zahlen bringen werden. Weil dem Eigentümer zur Gewährung weiterer Finanzhilfen diese Argumentation vermutlich nicht genügt, wird ein weiterer Branchenansatz, der jedoch nicht gänzlich neu ist, aktuell wieder vorangetrieben: Kooperation mit anderen Eisenbahnverkehrsunternehmen und somit die Öffnung des Systems am Rand.

Gleichwohl wir diesem Ansatz (Subventionierung + Kooperation) insgesamt skeptisch gegenüberstehen, unterstützen wir diese Vorgehensweise, sofern sie nützt, das System zu modernisieren und zu erhalten. Wir behalten uns dennoch vor, die Ausschreibung von Teilleistungen (ähnlich wie im SPNV) als weiteren Ansatz zu fordern, bevor die DB Cargo AG den quasi als Monopol betriebenen Einzelwagenverkehr aus wirtschaftlichen Gründen einstellt oder knappe Bundesmittel „zweckentfremdet“. Wichtigstes Instrument zur Stärkung des Einzelwagenverkehrs bleibt die Änderung der Rahmenbedingungen bei Abgaben und Vorschriften im Feld Straße/Schiene.

## **Zum Kapitel Eine leistungsfähige Infrastruktur für das 21. Jahrhundert**

### **Konzentration des Staates auf die Infrastruktur Infrastrukturfonds Schiene schaffen**

Das Budget für Neu- und Ausbau sowie für kleine und mittlere Maßnahmen muss parallel zum Ausbau der Planungskapazitäten sehr schnell gesteigert werden. Die langfristig verlässliche Bereitstellung der Bundesmittel mittels eines auch von Ihnen vorgeschlagenen „Infrastrukturfonds“ halten wir für überaus wichtig – allerdings analog zur Schweizer Regelung auf gesetzlicher Basis. Die leider nicht aufgegriffenen Anträge der Fraktion zum Bundeshaushalt 2021 wiesen bereits in die richtige Richtung.

### **Senkung der Trassenpreise auf Grenzkosten**

Dieser Vorschlag erhält unsere Zustimmung. Um den Mechanismus der Bemessung der Trassenpreise zu korrigieren und auf das Prinzip der Bepreisung entsprechend den Grenzkosten umzustellen, muss das Eisenbahnregulierungsgesetz entsprechend geändert werden.

### **Schneller bauen**

Unseres Erachtens ist der wesentliche Grund für lange Realisierungszeiträume die unzureichende personelle Kapazität bei allen Beteiligten – seien es die Vorhabenträger (z.B. die DB Netz AG) und deren Subauftragnehmer, seien es die Behörden, seien es die Verwaltungsgerichte. Diese Situation scheint uns deutlich entscheidender für den Schwergang zu sein als die Wahrnehmung von Anwohner:innen- und Naturschutzrechten. Die Anzahl an Planungsbeschleunigungsgesetzen in den vergangenen Jahren ist noch einmal stark gewachsen, so dass seitens Planung und Rechtsprechung darauf hingewiesen wird, dass die rechtssichere Bewältigung der planerischen Aufgaben hierdurch wieder/weiter erschwert werden könnte. Es sollte darauf verzichtet werden, mit großer Energie europarechtlich eindeutige Anforderungen an die Planung immer wieder in Frage zu stellen und stattdessen die Möglichkeit verfolgt werden, Planer:innenkapazitäten innerhalb des Verkehrssektors umzuschichten und gezielt die Ausbildung zu stärken.

Vor wenigen Tagen hat der ökologische Verkehrsclub Deutschland (VCD) seinen Vorschlag für ein Bundesmobilitätsgesetz vorgestellt. Wir unterstützen den Vorschlag. Insbesondere möchten wir in diesem Zusammenhang das neu vorgeschlagene „Bundesamt für Verkehr“ hervorheben, das auch nach unserer Einschätzung effizienzsteigernd wirken könnte. Im VCD-Vorschlag soll die an die gleichnamige Schweizer Behörde angelehnte Institution verkehrsmittelübergreifend und gleichermaßen für Personen- und Güterverkehre die Umsetzung des im Konzept vorgeschlagenen Bundesmobilitätsplans sicherstellen. Hierzulande fehlt eine „Mittelfunktion“ zwischen Parlament und herkömmlicher Verwaltung.

Prof. Dr. Thomas Ehrmann von der Universität Münster hat in seinem Gutachten<sup>1</sup> im vergangenen Jahr für uns ebenfalls herausgearbeitet, dass neben dem Bundesverkehrsministerium auch ein neues und hochspezialisiertes „Bundesamt für Schieneninfrastruktur“ in Frage käme, das wiederum dem Ministerium, dem Parlament und dem Bundesrat berichten und von dort strategische, und zwar verkehrspolitische und unternehmerische Aufträge entgegennehmen könne. Vorbild waren auch in diesen Überlegungen die gesetzlichen Regelungen und deren Durchsetzung durch das „Bundesamt für Verkehr“ in der Schweiz.

Die sicher auch in der FDP verbreitete Skepsis gegenüber immer neuen Bundesbehörden teilen wir durchaus, weswegen bei der Etablierung eines solchen Amtes berücksichtigt werden sollte, die Zuständigkeiten des Eisenbahn-Bundesamtes und auch zahlreiche, heute von den DB-Infrastrukturgesellschaften und Teilen des Konzerns „quasi hoheitlich“ wahrgenommene Aufgabenzuweisungen samt entsprechender Ressourcen-Ausstattung zu überprüfen und ggf. zurückzuführen. Im Kontext mit einer Bahnreform II gilt diese Aussage auch in geringerem Umfang für die Bundesnetzagentur sowie andere Bundesbehörden, die Aufgaben im Eisenbahnwesen wahrnehmen (z.B. das Kraftfahrt-Bundesamt) bzw. wahrnehmen könnten (z.B. das Bundesamt für Güterverkehr).

Eine Notwendigkeit sehen wir insbesondere hinsichtlich einer drastischen Entbürokratisierung des Eisenbahnbetriebs ohne Abstriche am Sicherheits- und Umweltniveau. Ein zu entwickelndes Konzept sollte sich hierfür an akzeptierten Standards im Straßenverkehr orientieren.

Für die nächste Legislaturperiode sehen wir außerdem erhöhten Handlungsbedarf, um den Mittelabfluss für Bauvorhaben zu beschleunigen. Das Gleiche gilt für zahlreiche Förderprogramme, die mit einem so hohen bürokratischen Aufwand und so hohen Risiken für Unternehmen verbunden sind, dass sie nicht in Anspruch genommen werden können. Bei der Förderung von Gleisanschlüssen etwa scheitern viele Unternehmen an den komplexen, zwischen Bund und Ländern nicht harmonisierten Regularien für Bau und Betrieb. Zu umfangreiche und unterschiedliche staatliche Vorgaben verteuern häufig den Betrieb und führen im Einzelfall sogar zum Verzicht beziehungsweise zur Stilllegung eines Gleisanschlusses.

### **Digitalisierung endlich mit mehr Tempo vorantreiben**

Maßstab für das Innovationstempo im Schienengüterverkehr muss der Kundennutzen für die verladende Wirtschaft, die hohe Innovationsgeschwindigkeit in der Logistik und im Straßenverkehr sowie der dringend benötigte Beitrag zur Klima- und Umweltentlastung sein.

Besonders relevante Innovationen, deren Umsetzung die öffentliche Hand und die beteiligten Branchen vorrangig forcieren sollten, richten sich auf die Automatisierung und Digitalisierung der ersten und letzten Meile und die intermodale Logistik. Wir begrüßen die technologieoffene Förderung von Innovationen – im Güterverkehr auch jenseits der wichtigen Digitalen Automatischen Kupplung (DAK).

Bereits im Koalitionsvertrag 2018 wurde sich zur „Digitalisierung der Schiene“ und dem „Ausbau der europäischen Leit- und Sicherungstechnik ETCS“ bekannt. Seit demselben Jahr existiert mit der durch das Bundesverkehrsministerium beauftragten Machbarkeitsstudie von McKinsey ein Zeitplan zum Rollout von ETCS und DSTW. Insbesondere für die Umrüstung der Fahrzeuge auf das neue System, die nach der Studie vorlaufend erfolgen soll, stehen bis auf eine Ausnahme (Knoten Stuttgart)

---

<sup>1</sup> [„Jetzt die Satzungen von DB Netz und DB-Konzern ändern - Gutachten: Kundenorientierung statt allgemeiner volkswirtschaftlicher Ziele“ \(24.06.2020\)](#)

keine Gelder bereit, sodass der Zeitplan, bis 2030 alle Fahrzeuge auszurüsten, zu scheitern droht. Der von Ihnen erhofften Kapazitätssteigerung in Höhe von „bis zu 20 Prozent“ und der daraus resultierenden Schlussfolgerung, der Bau neuer Gleise könne sich so erübrigen, stehen wir äußerst skeptisch gegenüber. Zweifelsohne kann durch den Ausbau von ETCS und neuer Stellwerkstechnik die Kapazität auf gewissen Strecken erhöht werden. Nur sind die heute schon überlasteten Strecken in der Regel bereits mit dem leistungsfähigen System LZB so ausgestattet, dass ein Wechsel auf ETCS keine Steigerung in dieser Dimension erwarten lässt. Trotzdem ist das Programm wichtig, da so die zum Teil aus der Kaiserzeit stammende und kaum noch instandhaltbare Stellwerkstechnik abgelöst wird und mit ETCS ein wichtiger Schritt hin zu einem einheitlichen Europäischen Eisenbahnraum gegangen wird, analog zum Luft- oder Straßenverkehr. Der von uns eingebrachte Hinweis, die EU sehe Investitionen in ETCS als besonders gut geeignet für die Wiederaufbau- und Resilienzpläne, wurden vom SPD-geführten Finanzministerium abgewiesen. Wir fordern, die Digitalisierung im Schienenverkehr mit messbaren Zielen zu hinterlegen.

Wir würden uns freuen, wenn Partei und Fraktion den politischen Dialog auch im Wahljahr weiterführen und weitere, noch detailliertere Hinweise mit uns und weiteren Vertreterinnen und Vertretern der Branche diskutieren würde.

Mit freundlichen Grüßen



Ludolf Kerkeling  
*Vorstandsvorsitzender*



Peter Westenberger  
*Geschäftsführer*