



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

Netzwerk Europäischer Eisenbahnen e.V.

Herrn
Bundesminister Andreas Scheuer
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
Invalidenstraße 44
10115 Berlin

Reinhardtstraße 46 | D-10117 Berlin
Tel +49 30 531491470
Fax +49 30 531491472
Mail office@netzwerk-bahnen.de
Web www.netzwerk-bahnen.de

Berlin, 17. Dezember 2019

Zur Grundsatzdebatte über ein gutes Angebot im Schienenverkehr

Sehr geehrter Herr Bundesminister Scheuer,

in der parlamentarischen Debatte des Deutschen Bundestages über den Haushalt 2020 des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur haben Sie am 26. November gefordert, „das System Schiene besser zu machen“ und sehen einen „nationalen Kraftakt, vor allem bei der Bahn“ als erforderlich an. Sie haben die Fraktionen des Parlaments eingeladen, „der Bahn im nächsten Jahr Grundsatzfragen (zu) stellen“ und gefordert, dass sich die „Politiker zusammensetzen und fragen (sollten), wie wir die Bahn in Auftrag, Ziel, Struktur und Organisation zukunfts-fähig aufstellen, ohne Denkverbote.“

Dieses Gespräch halten unsere Mitgliedsunternehmen, die Wettbewerbsbahnen im Schienengüterverkehr, für eminent wichtig und begrüßen Ihren Vorstoß. Erlauben Sie uns daher einige Ausführungen zu den von Ihnen angerissenen Fragestellungen, die wir unter die Überschrift „Bahnreform II“ fassen und auch den Fraktionen des Deutschen Bundestages zur Verfügung stellen werden.

Mit dem aktuellen Koalitionsvertrag und dem daraufhin ins Leben gerufenen „Zukunftsbündnis Schiene“ sowie einigen Beschlüssen des Klimakabinetts verfolgt der Bund das Ziel, der Schiene eine größere Bedeutung einzuräumen. In den vergangenen Wochen wurden eine Reihe von Entscheidungen auf den Weg gebracht, die der Stärkung des Systems Schiene dienen, etwa zusätzliche Infrastrukturmittel oder die Senkung der Umsatzsteuer im Fernverkehr, die wiederum Parallelen zur bereits 2018 beschlossenen Trassenpreissenkung im Markt aufweist.

Vorausschicken möchten wir den allgemeinen Hinweis, dass „das System Schiene“ mittlerweile weit mehr ist als „die Bahn“. Auch wenn in weiten Teilen des Landes Eisenbahnverkehr noch mit der Deutschen Bahn, gerne auch

Vorstandsvorsitzender: Ludolf Kerkeiling
Vorstand: Sven Flore (stellvertr. Vorsitzender), Gerhard Timpel (Schatzmeister),
Isabelle Schulze, Christian Dehns, Ralph Schmitz, Thomas Knechtel
Geschäftsführer: Peter Westenberger
Vereins-sitz: Berlin, Amtsgericht Charlottenburg, VR 23902 B

als „Bundesbahn“ oder auch „Reichsbahn“ bezeichnet, gleichgesetzt wird, hat sich in Folge der Öffnung der Eisenbahnmärkte zumindest im Güterverkehr und im Schienenpersonennahverkehr die Zahl leistungsstarker Eisenbahnverkehrsunternehmen dynamisch entwickelt. Damit sind zahlreiche Vorteile für die Kunden im Güter- und Personenverkehr, aber auch für die Volkswirtschaft insgesamt verbunden. Es gelang den Wettbewerbsbahnen, nicht nur ihre eigene, sondern die Verkehrsleistung der Schiene insgesamt in diesen beiden Verkehrsarten deutlich zu steigern. Es ist angesichts dieser Entwicklung sehr befremdlich, dass auch in Regierungs- und Koalitionskreisen in der Regel die gesamte Aufmerksamkeit den Problemen und strategischen Überlegungen des „eigenen“ Unternehmens Deutsche Bahn AG gilt, während das Know-how der Wettbewerbsbahnen zur Stärkung der Schiene bisher nur im Ausnahmefall nachgefragt wird. Dementsprechend häufig werden schon die ausdrücklich durch das Grundgesetz und weitere Gesetze definierten staatlichen und gemeinwirtschaftlichen Aufgaben im Eisenbahnwesen häufig als Aufgabe des gesamten DB-Konzerns begriffen, obwohl zum Konzern auch sehr große Unternehmen gehören, die auf diskriminierungsfrei zu organisierenden Wettbewerbsmärkten tätig sind. Ohne eine präzise Unterscheidung, Zuordnung und Steuerung der verschiedenen Funktionen durch den Bund wird es auch in Zukunft an einer klaren Verantwortung im Eisenbahnwesen mangeln.

Der Bund muss für die Stärkung des Schienenverkehrs die richtigen Rahmenbedingungen setzen, eine effiziente Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben sicherstellen, eine leistungsfähige Infrastruktur schaffen und für einen effizienten Betrieb derselben sorgen sowie Forschung und Innovationen fördern. Es ist dann die Aufgabe von leistungsfähigen Eisenbahnverkehrsunternehmen, mit motivierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Wettbewerb die beste Transportlösung für ihre Kunden zu erbringen. Nur damit kann das Angebot der Schiene im Verkehrsmarkt letztlich überzeugen und mehr Verkehr auf die Schiene geholt werden.

Wir sehen ähnlich wie die Gewerkschaften und viele Branchenverbände erheblichen Nachsteuerungsbedarf zur Bahnreform von 1994. Richtig ist: Ohne diese wäre der Schienenverkehr im Verkehrsmarkt zwar weiter zurückgefallen, die angestrebte Stärkung im Markt wurde aber leider bisher nicht erreicht.

Rahmenbedingungen und Infrastruktur

Wesentliche Ursachen für die aktuelle Misere liegen nach unserer Einschätzung in einer nicht zu Ende geführten Bahnreform von 1994 und einem langanhaltenden Desinteresse der Bundespolitik gegenüber diesem besonders umweltfreundlichen, sicheren und leistungsfähigen Verkehrsmittel.

Während seinerzeit die Umwandlung der beiden Staatsbahnen in ein formal privatrechtliche Unternehmen (Privatisierung), deren Entschuldung, die Übertragung der Verantwortung für den Personennahverkehr auf die Bundesländer und die Öffnung des Schienennetzes für Wettbewerber (Liberalisierung) im Vordergrund standen, änderte der Bund an den ökonomischen Wettbewerbsbedingungen im Verkehrssektor kaum etwas. Aus unserer Sicht gibt es auch nach einer Senkung der Umsatzsteuer im Schienenpersonenfernverkehr weiterhin eine Reihe von direkten und indirekten finanzwirksamen Benachteiligungen, die es der Schiene im intermodalen Vergleich sehr schwer machen, wirtschaftlich vor allem gegen den Straßen- und Luftverkehr anzutreten. In den Festlegungen des Klimakabinetts sehen wir nun aber im Straßenverkehr zahlreiche beabsichtigte Subventionstatbestände, die sich nach einer ersten überschlägigen und vorsichtigen Rechnung für das Jahr 2030 auf einen zusätzlichen jährlichen Bedarf von über 25 Milliarden Euro summieren und aus steuerlichen und direkt gezahlten Subventionen ergeben würden.

Ungeachtet der Frage, ob die Ziele des Klimakabinetts (30 Prozent der Fahrleistung schwerer Lkw mit klimafreundlichen Antrieben und 10 Mio. elektrisch betriebene Pkw) auf dem Weg zur Klimaneutralität 2050 ausreichen, dürften die genannten Summen nicht nur erhebliche politische Debatten zur Finanzierung auslösen, sondern auch in direkter Konkurrenz beispielsweise zu den staatlichen Aufgaben im Schienensektor (Infrastruktur- und -modernisierung, gemeinwirtschaftliche Aufgaben) stehen. In einer ehrlichen Debatte, wohin der Bund staatliche Mittel lenken will, sehen wir einen ersten „nationalen Kraftakt“. Erneut möchten wir daher anregen, die Empfehlung der Monopolkommission aufzugreifen, eine umfassende Bestandsaufnahme der Finanzierungsbeiträge des Verkehrssektors an den Anfang zu stellen. Nach unseren vorläufigen Erkenntnissen werden auch weiterhin etwa doppelt so hohe Ausgaben von Bund, Ländern und Kommunen für Betrieb und Ausbau der Straßeninfrastruktur aufgewandt wie für die Schieneninfrastruktur. Pro Jahr liegt der Unterschied bei etwa 30 Milliarden Euro. Den staatlichen Infrastrukturauftrag aus Artikel 87 e des Grundgesetzes – „Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes“ – hat der Bund viele Jahre faktisch dem DB Konzern übertragen bzw. überlassen und sowohl für die Erneuerung der Bestandsinfrastruktur als auch bei Neu- und Ausbau viel zu wenig Geld zur Verfügung gestellt. Im Ergebnis ist die Infrastruktur für ein Wachstumsszenario derzeit schlecht gerüstet.

Auch künftig wird das lange gehegte Prinzip Hoffnung, wonach die 1994 neu gegründete Deutsche Bahn AG die über Jahrzehnte gewachsene Attraktivitätskluft gegenüber der Straße allein durch eine effiziente Unternehmensführung aufholen könnte, nicht tragen. Die im Klimakabinett auf den Weg gebrachten zusätzlichen Infrastrukturmittel (insbesondere GVFG) gehen in die richtige Richtung, allerdings wird vor allem beim Neu- und Ausbau, bei den zusätzlich erforderlichen Deutschlandtakt-Maßnahmen, bei der Erneuerung der Leit- und Sicherungstechnik, der weiteren Elektrifizierung und den notwendigen „Kleinmaßnahmen“ zur Erhöhung der Kapazität noch deutlich mehr Geld benötigt – zusätzlich zur schnelleren Planung, Genehmigung und Umsetzung. Hier sehen wir einen zweiten „nationalen Kraftakt“ als erforderlich an, denn selbst für aus unserer Sicht kurzfristig umsetzbare Maßnahmen fehlt entweder Planungskapazität oder Geld oder gar beides. Entscheidend ist aber insbesondere der mittelfristige reale Hochlauf der Investitionslinie des Bundes auf einen Betrag von mindestens 5 bis 6 Milliarden Euro pro Jahr für die Steigerung der Leistungsfähigkeit des Schienennetzes des Bundes.

Für den Betrieb der Infrastruktur wurden seitens des Bundes viele Jahre nur geringe Vorgaben gemacht, dies auch weil hier die EU mit dem Ziel eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums immer mehr legislative Aufgaben wahrnahm. In zwei entscheidenden Punkten hat der Gesetzgeber jedoch Entscheidungen zur finanziellen Entlastung des Bundes getroffen, die für den Eisenbahnbetrieb die Infrastrukturnutzung unnötig verteuerten und damit seine Stellung im intermodalen Wettbewerb anhaltend belasten:

- Zum einen mit dem sogenannten „Vollkostenprinzip“, das die volle Umlegung jeglicher Betriebskosten und eines Gewinns von bis zu 5,9 Prozent auf das (hohe) eingesetzte Kapital auf die von den Nutzern zu zahlenden Trassenpreise ermöglicht.
- Zweitens durch den sogenannten Finanzierungskreislauf Schiene, der hohe und geplant weiter steigende Gewinne aus dem Netzbetrieb und damit von den Eisenbahnverkehrsunternehmen nutzt, um die staatliche Infrastrukturausbaufinanzierung auf dem gleichen Niveau zu halten und zugleich den Einsatz staatlicher Mittel zu reduzieren.

Mit beiden Entscheidungen zog sich der Bund aus seiner finanziellen Verantwortung zurück und hat die Schiene schlechter gestellt als andere Verkehrsmittel, bei denen es keinen gewinnorientierten Betrieb der Infrastrukturorganisation gibt. Diese Webfehler muss der Bund bei der Überarbeitung der Eisenbahnregulierungsgesetzgebung korrigieren, etwa durch eine grenzkostenorientierte und gewinnfreie Trassenentgeltbildung, was vermutlich einen dritten „nationaler Kraftakt“ erfordert, obwohl dies ansonsten europäische Normalität ist.

Eisenbahnorganisation

Die Idee der Bahnreform II wird häufig auf die Forderung nach einer „Trennung von Netz und Betrieb“ reduziert und diese Forderung wird seitens des DB-Konzerns auf das Heftigste bekämpft. Wir werben für eine differenzierte Herangehensweise an die Frage, welche Ziele in welcher Organisationsform der Infrastruktur am effektivsten umgesetzt werden können.

Zunächst muss festgehalten werden, dass das Argument des „konzerninternen Arbeitsmarktes“ seine Relevanz in Zeiten des Fachkräftemangels vollständig verloren hat.

Auch das häufig bemühte Argument, dass „Infrastruktur“ und „Fahrzeuge“ als technisches System nicht getrennt werden dürften, ist im technisch hochgeregelten Eisenbahnwesen nicht stichhaltig, was die Entwicklung der Wettbewerbsunternehmen in den letzten Jahren deutlich zeigt. Es ist sogar umgekehrt: die jahrzehntelang vor allem den Bedürfnissen und Ideen der Infrastruktur ausgerichtete technische Normenentwicklung hat die Schiene im intermodal harten Wettbewerb zusätzlich ausgebremst.

Die in der jüngeren Zeit häufiger angesprochene geschäftspolitische Frage, ob die DB AG künftig vorrangig Interessen der Gemeinwohlverpflichtung oder der Gewinnorientierung verfolgen sollen, kann so pauschal gar nicht beantwortet werden, weil derzeit innerhalb des DB-Konzerns sowohl Aufgaben der Daseinsvorsorge wahrgenommen werden als auch Unternehmen betrieben werden, die auf Wettbewerbsmärkten tätig sind. Das Grundgesetz definiert es in Artikel 72 als Aufgabe des Staates, für gleichwertige Lebensverhältnisse im Land zu sorgen. Das betrifft auch die Eisenbahninfrastruktur als essenziellen Teil eines verkehrlichen Gesamtkonzeptes und als Rückgrat für die Leistungserbringung sowohl im Schienengüter- als auch im Schienenpersonenverkehr. Diese Aufgabe zu erfüllen, muss über dem Ziel der Gewinnmaximierung stehen. Nach Artikel 87 e GG muss der Bund darüber hinaus den Ausbau und Erhalt des Schienennetzes und der Verkehrsangebote auf diesem Netz gewährleisten, welches dem Wohl der Allgemeinheit Rechnung trägt (sog. Gewährleistungsverantwortung).

Mit der Bahnreform 1994 wurde der Eisenbahnmarkt für den Wettbewerb geöffnet und die Bundes- und Reichsbahn inklusive aller für den künftigen Betrieb erforderlicher Infrastrukturbestandteile im integrierten Konzern Deutsche Bahn AG gebündelt. Neben dem faktischen Monopol der DB Fernverkehr AG werden seitdem wesentliche Infrastrukturen (Netz, Bahnhöfe, Güterterminals, Bahnstromleitungen) vom Konzern als natürliche Monopole betrieben. Vor allem durch europäische Rechtsetzung wurden nach und nach die gesetzlichen Vorschriften geschaffen, um anderen Bahngesellschaften einen diskriminierungsfreien Eintritt in den Verkehrsmarkt auf der Schiene zu ermöglichen. Heute gibt es einen weitgehend diskriminierungsfreien Zugang zur Infrastruktur, so dass der Wettbewerb auf der Schiene (und damit auch mit der Straße) zwischen vielen Eisenbahnverkehrsunternehmen ausgetragen wird. Die verbliebenen Diskriminierungstatbestände behindern dennoch in relevanter Weise die

Wettbewerber und die Entwicklung der Schiene insgesamt und müssen durch den Gesetzgeber und Eigentümer beseitigt werden:

- Geschäftsfeldübergreifende Abstimmung im Konzernvorstand; nur für die beiden Aktiengesellschaften DB Netz und DB Station & Service existieren im Infrastrukturbereich überhaupt Aufsichtsräte, in denen zwar die DB-Konzernleitung, nicht aber die Wettbewerber vertreten sind
- Informationstransfer und Strategieabgleich durch ständige Rotation von Führungspersonal insbesondere auch zwischen Monopolunternehmen und Wettbewerbsunternehmen
- Besondere wirtschaftliche Interessen des Eigentümers machen den DB-Konzern zum exklusiven Ansprechpartner von Parlament und Exekutive
- Die Größe des Gesamtkonzerns und der hohe Marktanteil in einzelnen Segmenten (z.B. Personenfernverkehr, Spezialverkehre, Bahnenergieversorgung) machen die DB gegenüber ordnungspolitischen Vorstößen aus der Politik immun und begünstigen die Herausbildung von Hausgewerkschaften
- Führungsvorteile existieren weiterhin in vielfältiger Form zwischen Verkehrs- und Infrastrukturunternehmen und drücken sich etwa in späterer Einbindung der Wettbewerber in Planungsprozesse aus
- Manpower für Stabsstellen wird auch aus den vollkostendeckenden Einnahmen der Infrastrukturbetreiber finanziert und zur Formulierung von konzernnützigen Positionen und Rechtsverfahren gegen die eigenen Kunden eingesetzt

Der Infrastrukturbetreiber der Zukunft darf nur im Sinne des Gemeinwohls als Auftragnehmer des politischen Souveräns, vor allem aber als Dienstleister seiner unmittelbaren (Eisenbahnverkehrsunternehmen) und vor allem seiner mittelbaren (Reisende, Verlader, Reise- und Transportvermittler) Kunden agieren und muss deshalb von den ausschließlich mit Gewinnerzielungsabsicht agierenden Verkehrsunternehmen ausreichend getrennt tätig sein.

Eine Neustrukturierung muss mit einer klaren und auch klar abgegrenzten Aufgabendefinitionen beginnen. Zunächst ist festzuhalten, dass es für den Bund keinen sachlichen Grund gibt, Verkehrsunternehmen zu betreiben. Der Schienensektor ist - ausschließlich aus historischen Gründen - das einzige Verkehrsmittel, das in großem Umfang von staatlichen Unternehmen betrieben und im Fall der DB in einigen Verkehrsarten auch stark dominiert wird. Niemand käme auf die Idee, staatliche Fluglinien, Taxiflotten, Busunternehmen oder Binnenschiffsreedereien zu fordern. Im Verkehrsmarkt wird jeden Tag bewiesen, dass die Verkehrsbedürfnisse im Personen- wie im Güterverkehr durch eine Vielzahl privatwirtschaftlicher Unternehmen sehr gut bedient werden können.

Welche Rechtsform der Infrastrukturbetreiber (der sinnvollerweise schnittstellenarm alle Infrastrukturelemente in einer Einheit integriert entwickelt und bewirtschaftet) letztlich hat, ist eine ebenso wichtige, jedoch der Funktionsfestlegung nachgelagerte Frage. Auf den ersten Blick am attraktivsten scheint die Umwandlung in eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung, die gewinnfrei betrieben werden kann. So wird es derzeit auch für die Straße

umgesetzt. Die derzeitige Struktur einer Aktiengesellschaft scheint – vom Ziel der Gewinnmaximierung bis hin zu den Regularien des Aktienrechts – eine für den Zweck wenig geeignete Rechtsform zu sein. Eine klassische behördliche Struktur widerspräche dem sinnvollen Ziel, die Infrastruktur effektiv zu vermarkten und sie offensiv weiter zu entwickeln. Die Rechtsform einer „Gesellschaft (oder Anstalt) des öffentlichen Rechts“ könnte insbesondere die gemeinwirtschaftliche Zielsetzung und die Einbindung weiterer Akteure vermutlich leichter regeln. Denkbar sind jedoch auch eine Genossenschaft oder aber eine spezifische gesetzliche Regelung für die Schieneninfrastruktur des Bundes (möglicherweise unter Einschluss der Infrastrukturen interessierter Länder, Kommunen und/oder Privater).

Die heute im DB-Konzern gebündelten und im Wettbewerb stehenden Eisenbahnverkehrsunternehmen sollten rechtlich und tatsächlich unabhängig von den Infrastrukturen geführt und für weitere, nachhaltig orientierte Kapitalgeber geöffnet werden. Insbesondere im Bereich von Renten- und Pensionsfonds sind sichere und umweltverträgliche Kapitalanlagen gefragt, insbesondere wenn sie ohne starkes unternehmerisches Engagement nutzbar sind.

Schließlich ist ebenso unstrittig, dass der gesetzliche Rahmen durch Behörden des Bundes und/oder der Länder überwacht werden muss. Auch in diesem Bereich besteht Handlungsbedarf, denn die Herauslösung vor allem des Eisenbahn-Bundesamtes aus der über viele Jahrzehnte völlig abgeschlossenen Behördenstruktur des Eisenbahnwesens, in der Entwicklung, Genehmigung, Betrieb, Leistung/Absatz und Überwachung in einer (letztlich staatlichen) Hand lagen, hat Spuren hinterlassen. Sicherer und sehr defensives Verwaltungshandeln stand viel zu lange an Stelle einer Kultur der Ermöglichung und Weiterentwicklung. Auch wenn sich hier der Wandel langsam bemerkbar macht, fehlt dennoch eine leistungsfähige, die Ziele der Politik beherzt ausgestaltende und souverän auftretende Behördenstruktur unterhalb der Ministeriumsebene, die Eisenbahnverkehrs- und -infrastrukturunternehmen unterstützt und treibt. Auch an dieser Stelle lohnt unseres Erachtens ein Blick in die Schweiz, wo das „Bundesamt für Verkehr“ genau diese zielorientierte Strategie mit politischer Rückendeckung vorantreibt.

Zusammenfassend möchten wir anregen, in der Debatte auf Sachverstand auch außerhalb des bundeseigenen Unternehmens zurück zu greifen und eine Expertenkommission einzusetzen, die eine Bahnreform II vorbereitet.

Mit freundlichen Grüßen



Ludolf Kerkeling
Vorstandsvorsitzender



Peter Westenberger
Geschäftsführer