

Beschluss der Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag

Schienenverkehr neu denken – Mit mehr Wettbewerb zu einer attraktiveren Bahn

1. Executive Summary

Die Bahn hat auch in Deutschland alle Chancen, ein Verkehrsträger mit einer großen Zukunft zu werden, der durch Zuverlässigkeit, Service und wettbewerbsfähige Preise seine Kunden begeistert. Sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr ist das Potential enorm, in der Zukunft mehr Kunden für die Schiene zu gewinnen. Leider ist die Realität in Deutschland heute eine andere. Noch nie seit der Wiedervereinigung klafften Anspruch und Wirklichkeiten im Bahnverkehr weiter auseinander: Der Schuldenberg der Deutschen Bahn AG (DB) wächst unaufhaltsam, ein Verspätungsrekord jagt den anderen, und die Infrastruktur befindet sich teilweise noch auf dem Niveau der Kaiserzeit. In Anbetracht dieser Umstände braucht Deutschland einen grundlegenden Neuanfang in der Bahnpolitik statt immer neuer kosmetischer Änderungen. Wir brauchen eine echte Bahnreform 2.0!

Kern einer solchen Reform muss ein Fokus auf mehr Wettbewerb im Schienenverkehr sein:

1. Die Infrastruktur soll von den DB-Verkehrsunternehmen getrennt und die Verkehrsgesellschaften DB Fernverkehr, DB Regio und DB Cargo privatisiert werden.
2. Der Staat soll sich in Form einer bundeseigenen Infrastrukturgesellschaft Schiene einzig und allein auf die Bereitstellung einer leistungsfähigen Infrastruktur und auf die Überwachung eines fairen Wettbewerbs auf der Schiene konzentrieren.
3. Mit dieser Infrastrukturgesellschaft wird ein Infrastrukturfonds geschaffen, der Planungssicherheit durch konjunkturunabhängige Investitionen ins Schienennetz ermöglicht.
4. Bauvorhaben und Digitalisierung müssen beschleunigt werden, damit Deutschland eine moderne Schieneninfrastruktur für das 21. Jahrhundert erhält.
5. Zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit sollen die Trassenpreise deutlich gesenkt werden.
6. Über Konzessionsmodelle wird der Betrieb einzelner Bahnhöfe durch private Betreiber ermöglicht.

7. Durch ein wettbewerbliches Auktionsmodell wird ein Takt-Fahrplan im Fernverkehr in Deutschland mit Wettbewerbs- und Angebotsvielfalt für Millionen Bahnkunden eingeführt.

Durch diese Maßnahmen bekommen Zugreisende und Spediteure in Deutschland ein besseres Angebot, mit besserem Service und günstigeren Preisen.

2. Einleitung

Die Deutsche Bahn AG befindet sich bereits seit vielen Jahren in einer wirtschaftlich zunehmend prekären Lage. Nach der kompletten Entschuldung des Konzerns im Zuge der Bahnreform 1994 hatte der DB-Konzern bis Februar 2020 bzw. bis zum Einsetzen der Corona-Pandemie bereits wieder 24,8 Milliarden Euro Schulden angehäuft. Schon im September 2018 warnte der DB-Vorstandsvorsitzende Richard Lutz in einem Brandbrief an Führungskräfte des Unternehmens vor sinkender wirtschaftlicher und finanzieller Stabilität. Auch in Sachen Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit konnte die DB AG die hohen Erwartungen in den vergangenen Jahren nur selten erfüllen. So lag der Anteil der pünktlichen Züge im Fernverkehr zwischen 2012 und 2019 immer unter 80 Prozent. Und trotz massiv gesunkenen Fahrgastzahlen im Corona-Jahr 2020 konnte sich die Bahn nur leicht auf 81,8 Prozent steigern, und das obwohl bei der DB Fernverkehr über 4.000 Fernzüge sowie knapp 100.000 Fernverkehrshalte ersatzlos gestrichen wurden, die in der Statistik keine Berücksichtigung fanden.

Doch die Entwicklung attraktiverer Angebote im Personen- und Güterverkehr scheitert nicht nur am Management der DB AG, sondern vor allem an den ungenügenden politischen Rahmenbedingungen. Dies wird umso deutlicher vor dem Hintergrund der definierten Ziele im Rahmen der Bahnreform im Jahr 1994. Damals fiel das Eisenbahnmonopol des Bundes. Die hochverschuldete Staatsbahn der Bundesrepublik und die Staatsbahn der DDR wurden zur Deutschen Bahn AG verschmolzen und entschuldet. Diese Entschuldung kostet den deutschen Steuerzahler bis heute rund fünf Milliarden Euro jährlich. Per Gesetz wurde damals zudem das Schienennetz für private Eisenbahnunternehmen geöffnet. Die Reform zielte in erster Linie darauf ab, den strukturellen Rahmen für mehr Wettbewerb im Schienenverkehr herzustellen. Die Branche sollte auf die zukünftigen Herausforderungen im Mobilitätsbereich vorbereitet werden, indem das wirtschaftliche Umfeld für Innovationen geöffnet wurde. Um den Schienenverkehr verbraucherfreundlicher und für die Kunden attraktiver zu machen, sollten unter wettbewerblichen Bedingungen erhebliche Effizienzpotentiale gehoben werden. Um die Wettbewerbsneutralität des Netzes zu garantieren, sollte außerdem in einer weiteren Stufe der Bahnreform die Trennung von Netz- und Transportbereich vollzogen werden. Dieses forderte neben der Europäischen Union im Sinne der Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums auch die Monopolkommission der Bundesregierung. Im Gegensatz zur Post und

Telekommunikation ist es zu dieser endgültigen Trennung von Netz und Betrieb jedoch nie gekommen.

Die Folgen dieser unterlassenen Komplettierung eines wesentlichen Bausteins der Bahnreform lassen sich heute eindrücklich im Fernverkehr beobachten. Hier ist die DB AG nach wie vor Monopolist mit rund 99 Prozent Marktanteil. Alternative Angebote gibt es nur auf vereinzelt Strecken - zum Nachteil von Millionen Bahnkunden. Echten Wettbewerb gibt es nur im Frachtgeschäft und im Nahverkehr. Doch auch dort dominiert die DB AG das Angebot mit einem Marktanteil von rund 64 Prozent und versucht naturgemäß, zusätzlichen Wettbewerb zu vermeiden. Wettbewerb ist jedoch die Voraussetzung für bessere Produkte und attraktivere Preise, wie es sich beispielsweise an der Entwicklung des Telekommunikationsmarktes oder im Luftverkehr beobachten lässt. Im Schienenpersonenfernverkehr hingegen sorgen die politischen Rahmenbedingungen bis heute für eine Zementierung der Monopolstellung der DB AG.

Dass es auch anders geht, verrät ein Blick ins europäische Ausland. In Italien etwa konkurrieren die Hochgeschwindigkeitszüge des privaten Anbieters „Nuovo Trasporto Viaggiatori“ (ntv) mit denen der staatlichen Eisenbahngesellschaft Trenitalia. Seit der Öffnung des Marktes im Jahr 2012 haben sich die Preise dort um rund 40 Prozent reduziert. Gleichzeitig hat sich der Anteil der Schiene auf der Verbindung von Rom nach Mailand von 36 Prozent im Jahr 2008 auf 80 Prozent im Jahr 2018 mehr als verdoppelt. Auf die Idee, in ein Flugzeug zu steigen, kommen dort nur noch wenige Reisende. Und auch nachdem im Jahr 2011 in der Tschechischen Republik das staatliche Monopol im Fernverkehr aufgehoben wurde, sanken die Ticketpreise auf der Strecke von Prag nach Ostrava um rund 60 Prozent. Kunden können auf dieser Strecke nun zwischen mehreren Eisenbahnverkehrsunternehmen wählen. Mit attraktiven Preisen und besonderem Service wird dort intensiv um Fahrgäste geworben.

Neben der prekären wirtschaftlichen Lage der DB AG und der unterlassenen Vollendung der Bahnreform verhindert zudem der gegenwärtige Zustand der Schieneninfrastruktur bessere Angebote auf der Schiene. Zum einen stoßen die vorhandenen Kapazitäten des Schienennetzes schon heute an ihre Grenzen. Auf einigen Strecken, wie im Mittelrheintal, verkehren heute so viele Züge, dass eine Erhöhung der Verkehrsleistung schlicht nicht möglich ist. Und auch in den Bahnknoten der Metropolregionen können zusätzliche Verkehre kaum noch abgewickelt werden. Zum anderen ist das Schienennetz nach Jahrzehnten der Vernachlässigung teilweise veraltet und marode – bis hin zu Stellwerken aus der Kaiserzeit. Dieses ging so weit, dass Anfang des Jahrtausends es sogar Konzernprogramme gab, mit denen die Instandhaltungsintervalle gezielt verlängert wurden, mit den heute sichtbaren dramatischen Folgen. Auch Ausbau, Modernisierung und Digitalisierung gehen nur im Schneckentempo voran.

In diese sich sukzessive zuspitzende Krise der Deutschen Bahn AG kam dann noch die Corona-Krise hinzu. Der Rückgang der Transportleistung hat bei allen Eisenbahnverkehrsunternehmen gleichermaßen für substanzielle finanzielle Verluste gesorgt. Bei der staatseigenen DB AG betrug der Verlust im Jahr 2020 über 5,7 Milliarden Euro. Zudem wuchs der Schuldenstand der DB AG in 2020 von rund 25 auf 30 Milliarden Euro, nachdem der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages die Schuldenobergrenze im Mai angehoben hatte. Inzwischen musste die Obergrenze erneut angehoben werden und die Nettoverschuldung des DB-Konzerns könnte bis Ende des Jahres 2021 auf 35 Mrd. Euro ansteigen.

In Anbetracht dieses Status Quo braucht es einen grundlegenden Neuanfang in der deutschen Bahnpolitik. Denn der Schienenverkehr birgt enorme Potentiale und kann unter den richtigen Bedingungen zu einem Grundpfeiler der Mobilität von Morgen werden: schnell, komfortabel, zuverlässig und umweltfreundlich. Damit die Schiene diese Stärken ausspielen kann, braucht es jedoch ambitionierte politische Reformen. Für uns Freie Demokraten steht dabei der Kunde im Zentrum: Wenn mehr Menschen für den Schienenverkehr begeistert werden sollen, müssen Kunden durch das beste und komfortabelste Angebot vom Bahnfahren überzeugt werden - nicht durch ideologische Verbote und Verteuerung anderer Verkehrsträger.

Nach Auffassung der Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag ist eine grundlegende Bahnreform daher genauso überfällig wie unausweichlich. Eine solche Reform muss das Hauptaugenmerk auf die folgenden Punkte legen.

3. Mit mehr Wettbewerb zu einer attraktiveren Bahn

Trennung von Infrastruktur und Betrieb

Wer das Bahnfahren in Deutschland attraktiver machen möchte, muss auf Wettbewerb setzen. Der Kern einer neuen Bahnreform muss aus Sicht der Freien Demokraten daher eine Trennung der Infrastruktur von den DB-Verkehrsunternehmen sein. Keine andere gesetzliche Bestimmung verhindert bessere Angebote auf der Schiene so sehr wie diese. Denn bis heute gehören die DB-Transportunternehmen DB Regio, DB Fernverkehr und DB Cargo zum selben Konzern wie die Infrastrukturunternehmen DB Netz, DB Energie und DB Station & Service. Faktisch steht jedem Eisenbahnunternehmen der Zugang zum Bahnnetz heute offen. In der Realität erschweren jedoch vielfältige Hürden den Marktzutritt für neue Anbieter. So müssen diese beispielsweise den Zugang zum Schienennetz bei der DB Netz beantragen - also bei eben jenem DB-Konzern, der selbst Verkehre auf der Schiene anbietet. Der Zugang zum Bahnhof muss mit der DB Station & Service verhandelt werden. Abstellgleise, Entsorgungs- und Wartungseinrichtungen befinden sich größtenteils ebenfalls im Besitz der DB AG. Gebrauchte Triebwagen und Waggonen für den Fernverkehr sind so gut wie nicht zu bekommen, denn auch hier dominiert der

Staatskonzern den Markt. Dieser Umstand könnte zu der Versuchung führen, gebrauchte Züge lieber zu verschrotten, als diese an die Konkurrenz zu verkaufen. Und nicht zuletzt ist der Ticketverkauf auf Bahnhöfen und über die weit verbreitete Navigator-App fest in den Händen der DB AG. All diese Faktoren erschweren einen fairen Wettbewerb auf der Schiene massiv und zwingen den Gesetzgeber dazu, regelmäßig regulierend in den Schienenverkehr einzugreifen, mit dem Ergebnis Wettbewerb nur zu simulieren.

Wir wollen das Schienennetz sowie alle anderen Infrastrukturunternehmen der DB AG daher in eine staatliche Infrastrukturgesellschaft Schiene überführen. Trassen, Bahnhöfe und Energieinfrastruktur sollen zukünftig durch eine bundeseigene Gesellschaft verwaltet werden. Genau wie beim Bundesfernstraßennetz sollen Ausbau, Sanierung, Modernisierung und Betrieb der Schienenverkehrsinfrastruktur eine staatliche Aufgabe sein. Der Netzzugang könnte auf diese Weise diskriminierungsfrei gewährleistet werden. Denn in Zukunft bewerben sich die neuen Anbieter auf der Schiene nicht mehr bei ihrem Konkurrenten, der DB Netz, um den Zugang zum Schienennetz, sondern über ein Auktionsverfahren bei der Infrastrukturgesellschaft Schiene. Dieses kann in den Folgejahren dann von der Bundesnetzagentur übernommen werden. Denn die Infrastrukturgesellschaft Schiene hat von Anfang an nur das Ziel, die vorhandenen Trassen bestmöglich auszulasten und wirkt Interessenkonflikten mit eigenen Transportunternehmen als Töchtern entgegen. Gleiches gilt für den Zugang zu Bahnhöfen, Abstell- und Überholgleisen und Wartungseinrichtungen.

Privatisierung der DB-Transportunternehmen

Nach der vollzogenen Trennung von Infrastruktur und Betrieb werden alle Transportunternehmen der DB AG inklusive ihrer über 700 Tochterunternehmen und Beteiligungen nach und nach privatisiert. Genauso wie der Staat keine eigenen Speditionen, Busunternehmen, Reedereien oder Internetanbieter besitzt, besteht auch auf der Schiene keine Notwendigkeit, dass der Staat als Marktteilnehmer aktiv in das Wirtschaftsgeschehen eingreift. Genau wie bei den Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen sowie bei den Telekommunikationsnetzen besteht auch beim Schienennetz zukünftig die wichtigste staatliche Aufgabe darin, für alle Unternehmen einen fairen Marktzugang zu einer leistungsfähigen Infrastruktur zu garantieren. Die positiven Effekte der Privatisierung von ehemaligen Staatsunternehmen können heute zum Beispiel bei der Lufthansa beobachtet werden. Zur Hochzeit des Staatseinflusses auf das Unternehmen in den 80er und 90er Jahren litt die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens unter überbordender Bürokratie, politisch gelenkten Flugrouten und verfehlten Investitionen. Sie entging nur knapp einer Pleite. Seit der endgültigen Privatisierung im Herbst 1997 entwickelte sich die Lufthansa jedoch zu einer weltweit führenden Airline. Eine Entwicklung, die erst durch die Corona-Pandemie jäh gestoppt wurde.

Damit das heutige Fernverkehrsmonopol durch den Staatskonzern nicht lediglich durch ein Fernverkehrsmonopol eines privaten Konzerns abgelöst wird, muss die Fernverkehrssparte vor der Privatisierung in mindestens zwei Einheiten mit ähnlichen Angebotsprofilen aufgeteilt werden. Ein ähnliches Vorgehen bei der Privatisierung von DB Regio und DB Cargo ist zu prüfen, ist aber aufgrund des schon heute hohen Anteils an Wettbewerbern im Nah- und Güterverkehr nicht zwingend notwendig.

Durch die Privatisierung der etlichen DB-Unternehmen und den Verkauf der zahlreichen Beteiligungen ließen sich zudem erhebliche Einnahmen generieren. Diese Mittel müssen neben der Bedienung der Verbindlichkeiten der DB AG vollumfänglich der Infrastrukturgesellschaft Schiene für die Modernisierung, den Ausbau sowie die Digitalisierung des Schienennetzes zugutekommen.

Deutschlandtakt wettbewerblich ausgestalten

Wenn der Schienenpersonenverkehr in Deutschland eine Zukunft haben will, muss er eine attraktive Alternative zu den anderen Verkehrsträgern darstellen. Ein enger Takt-Fahrplan im Fernverkehr kann dazu einen erheblichen Beitrag leisten. Unter dem Begriff „Deutschlandtakt“ wird daher gegenwärtig unter Federführung und Koordinierung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) die Einführung eines deutschlandweit abgestimmten Zielfahrplans vorbereitet. Nach Schweizer Vorbild sollen langfristig unter anderem Nah- und Fernverkehrsstrecken aufeinander abgestimmt, Anschlüsse optimiert und Taktzeiten verdichtet werden. Nach dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Wahlperiode des Deutschen Bundestags soll die Umsetzung des Deutschlandtaktes außerdem durch die bevorzugte Realisierung der dafür vorgesehenen Aus- und Neubaumaßnahmen voran getrieben werden. Im Juni 2020 hat das BMVI einen dritten und finalen Gutachterentwurf zum Zielfahrplan des Deutschlandtaktes vorgestellt.

Bis heute sind die Vorstellungen darüber, wie ein politisch vorgegebener und koordinierter Deutschlandtakt ausgestaltet werden soll, jedoch höchst unterschiedlich. So werden unter dem Namen Deutschlandtakt zum Teil Modelle diskutiert, welche einen Wettbewerb zwischen Verkehrsunternehmen vollständig ausschließen. Stattdessen soll die DB Fernverkehr als Monopolist für die Erbringung von Verkehrsleistungen im Fernverkehr allein zuständig sein. Ein solches Modell lehnen wir entschieden ab, auch weil das EU-Recht die Liberalisierung auf der Schiene fordert.

Darüber hinaus ist bis heute unklar, wie sehr ein zukünftiger Deutschlandtakt die Zahl der Wettbewerbsparameter im Fernverkehr einschränken soll. Denn bei einer zentralen Planung des Fahrplans übernimmt zukünftig der Taktgeber - und nicht die Eisenbahnunternehmen - die Planung von Wegen, Fahrzeiten und Haltestellen. Darüber hinaus wäre denkbar, dass der Taktgeber auch weitere Bedingungen für den Zugbetriebe, wie etwa die Zuglänge, den Service und die Ausstattung an Bord, die Sitzplatzzahlen oder den Ticketvertrieb vorschreibt. Auch ein solches Modell lehnen wir ab. Denn unter solchen

Umständen hätten die Eisenbahnunternehmen kaum eine Chance, sich im Wettbewerb voneinander abzuheben. Echter Wettbewerb zum Wohle der Kunden würde im Keim erstickt.

Für uns Freie Demokraten kann es den Deutschlandtakt daher nur unter bestimmten Voraussetzungen geben. Zunächst ist für uns entscheidend, dass der für den Deutschlandtakt verantwortliche "Taktgeber" unabhängig ist. Vorschläge, welche die Aufgabe des Taktgebers der DB Netz zuweisen, lehnen wir daher ab. Stattdessen sollte die Organisation des Deutschlandtaktes die staatliche Infrastrukturgesellschaft übernehmen, nachdem die Trennung von Netz und Betrieb erfolgreich vollzogen worden ist.

Darüber hinaus muss die Einführung des Deutschlandtaktes zwingend mit einem geänderten Wettbewerbskonzept einhergehen. Um zu verhindern, dass durch den Deutschlandtakt ein Monopol eines einzelnen Unternehmens zementiert wird, soll daher zukünftig ein dreistufiges Auktionsmodell für Fernverkehrsstrecken eingeführt werden. Denn wie bereits die Ausschreibungen im Nahverkehr auf der Schiene beweisen, zwingt der Wettbewerbsdruck in Ausschreibungen Anbieter dazu, ihre Leistungen zu attraktiveren Preisen anzubieten.

In der ersten der drei Auktionsphasen werden zunächst alle Schienenstrecken im Fernverkehr einzeln versteigert. Alle interessierten Eisenbahnunternehmen können dann Angebote für einzelne Strecken abgeben. Der Auktionator - also die staatliche Infrastrukturgesellschaft Schiene - erhält dadurch einen Eindruck, auf welchen Strecken ein eigenwirtschaftlicher Betrieb möglich ist. Um Wettbewerb zwischen mehreren Anbietern auch auf den stark frequentierten Hauptstrecken zu gewährleisten, wollen wir Strecken mit besonders hohem Passagieraufkommen am Tag zudem in mindestens zwei Lose aufteilen. Einem Unternehmen wäre es dann nur erlaubt, maximal auf der Hälfte der Verbindungen Verkehre anzubieten. Auf der Strecke Berlin-Hamburg würde dann beispielsweise echter Wettbewerb zwischen zwei Eisenbahnunternehmen zum Wohle der Kunden entstehen.

In der zweiten Phase der Auktion können die bietenden Eisenbahnunternehmen dann mehrere Strecken bündeln. Da der Betrieb von zusammenhängenden Strecken sowohl aus Kosten als auch aus Marketingsicht günstiger ist, können die Unternehmen damit mögliche Verbundvorteile nutzen. Sollte beispielsweise ein Unternehmen sowohl an der Strecke Dresden-Leipzig, als auch an der Strecke Leipzig-Nürnberg interessiert sein, kann in der zweiten Auktionsphase auf das entsprechende Streckenbündel geboten werden. Den Zuschlag bekommt schließlich jenes Unternehmen, welches für eine einzelne Strecke oder ein Streckenbündel das beste Angebot abgegeben hat. Damit die Unternehmen Planungssicherheit haben, erhält der Sieger der Auktion das exklusive Recht, auf dieser Strecke für 10 Jahre Fernverkehrsangebote auf der Schiene anzubieten.

Aufgrund der Tatsache, dass voraussichtlich nicht auf allen Fernverkehrsstrecken gewinnbringender und eigenwirtschaftlicher Verkehr

erbracht werden kann, bedarf es einer dritten Auktionsrunde. Denn bereits in der ersten Auktionsrunde könnte für bestimmte Strecken gar kein Angebot abgegeben worden sein. Um zu verhindern, dass die Einführung eines eigenwirtschaftlichen und wettbewerblichen Deutschlandtaktes zu einer drastischen Verringerung des Angebotes führt, sollen daher die Erlöse der zweiten Auktionsphase genutzt werden, um unwirtschaftliche Strecken in Form einer Negativauktion auszuschreiben. In dieser dritten Auktionsrunde wird demnach ermittelt, welches Eisenbahnunternehmen für den geringsten Zuschuss Verkehre auf bisher unrentablen Strecken erbringen kann. Dieses Verfahren ist bereits in den Ausschreibungen im Schienenpersonennahverkehr hinreichend erprobt worden. Die Ausgaben dafür sind durch die davor erzielten Einnahmen der vorherigen Auktionsrunden streng gedeckelt.

Um den Wettbewerb im Deutschlandtakt dauerhaft zu gewährleisten, sollen einzelne Unternehmen nicht mehr als 70 Prozent aller Strecken im Fernverkehr bedienen dürfen. Damit wird sichergestellt, dass sich auch nach der Aufspaltung der DB Fernverkehr und dem möglichen Markteintritt neuer privater Wettbewerber kein Anbieter zum Monopolisten entwickelt.

Dieses mehrstufige Auktionsdesign basiert unter anderem auf den Forschungen der Ökonomen Robert Wilson und Paul Milgrom. Beide erhielten am 10. Dezember 2020 den Preis der Schwedischen Nationalbank für Wirtschaftswissenschaften zu Ehren von Alfred Nobel für ihre Beiträge zur Auktionstheorie und für die Entwicklung neuer Auktionsformate. Ein ähnliches Auktionsmodell hatte bereits die Monopolkommission der Bundesregierung für den Schienenpersonenfernverkehr vorgeschlagen. Wir sind überzeugt, dass wir mit diesem Ansatz echten Wettbewerb in den Deutschlandtakt integrieren und ihn damit zum Erfolgsmodell machen können.

Zeitweise staatliche Förderung des Einzelwagenverkehrs nach österreichischem Vorbild

Beim Güterverkehr auf der Schiene unterscheidet man gemeinhin zwischen dem Ganzzug- und dem Einzelwagenverkehr. Einzelwagenverkehr beschreibt dabei jene Güterzüge, die aus einzelnen Wagen oder Wagengruppen zusammengestellt, getrennt und anschließend zum Empfänger transportiert werden. Aufgrund der notwendigen Rangierprozesse, dem hohen betrieblichen Aufwand beim Sammeln und Verteilen der Einzelwagen sowie starrer und gebundener Fahrpläne ist der Einzelwagenverkehr jedoch enorm kosten- und zeitintensiv. In Deutschland werden Einzelwagenverkehre daher nur von der bundeseigenen DB Cargo betrieben. Nach der angestrebten Privatisierung der DB AG würde eine nach marktwirtschaftlichen Vorgaben agierende DB Cargo Einzelwagenverkehre aus wirtschaftlichen Gründen jedoch nicht mehr anbieten können. Da der Einzelwagenverkehr jedoch ein wichtiger Bestandteil industrieller Wertschöpfungsketten ist und zudem zur Entlastung der Straßeninfrastruktur beiträgt, wollen wir ein Programm zur Förderung des Einzelwagenverkehrs nach österreichischem Vorbild auflegen. Dabei sollen private Schienenverkehrsunternehmen nach dem Kriterium der beförderten

Nettotonnenkilometer unterstützt werden, um Wettbewerbsnachteile der Schiene abzubauen. Dieses Programm muss regelmäßig evaluiert werden, da durch Innovationen, wie der automatischen Kupplung, ein Einzelwagenverkehr wirtschaftlich attraktiv werden könnte.

4. Eine leistungsfähige Schieneninfrastruktur für das 21. Jahrhundert

Konzentration des Staates auf die Infrastruktur

Eine leistungsfähige Schieneninfrastruktur ist nicht nur die Voraussetzung für funktionierende Wertschöpfungs- und Logistikketten, sondern auch Grundlage dafür, die individuellen Mobilitätsbedürfnisse der Bürger zu erfüllen. Die umfassende Sanierung, Modernisierung und der notwendige Ausbau der Schienenwege sind daher wesentliche Voraussetzungen für attraktivere Angebote im Personen- und Güterverkehr.

Doch ein attraktiver Schienenverkehr scheitert heute nicht nur an fehlendem Wettbewerb, sondern auch an fehlenden Kapazitäten im Netz. Die Infrastruktur muss daher massiv und deutlich schneller modernisiert werden. Die Möglichkeiten der Digitalisierung sind noch nicht einmal ansatzweise ausgeschöpft. Systemtrassen mit langfristigen Kapazitäten für die unterschiedlichen Verkehrsangebote müssen die Ausbaukonzeption bestimmen. Genau wie bei den Bundesfern- und Bundeswasserstraßen muss der Staat auch bei der Schiene die Verantwortung für Unterhalt, Sanierung und Ausbau der Infrastruktur übernehmen. Durch die Gründung einer staatlichen Infrastrukturgesellschaft Schiene sowie durch eine umfassende Investitionsoffensive wollen wir dafür sorgen, dass Kapazitätsengpässe, Verspätungen und massive Qualitätsprobleme im Personen- und Güterverkehr endlich der Vergangenheit angehören.

Wir setzen uns zudem dafür ein, dass diese staatliche Investitionsoffensive auch die von der Infrastrukturgesellschaft betriebenen Bahnhöfe und Empfangsgebäude an Bahnstrecken berücksichtigt. Denn deren Zustand ist für die Attraktivität des Schienenverkehrs ebenfalls von besonderer Bedeutung. Durch einen ansprechenden baulichen Zustand und eine entsprechende Sauberkeit können sie in erheblichen Maße zur Steigerung der Attraktivität der Bahn beitragen. Dazu gehört unter anderem die zügige Beseitigung baulicher Mängel und Verschmutzungen, eine angemessene Bereitstellung von Toiletten, der barrierefreie Zugang zur Infrastruktur, die Verfügbarkeit von WLAN sowie die Gewährleistung der Sicherheit der Reisenden. Leider sieht die Wirklichkeit an vielen Bahnhöfen oft anders aus. Teilweise verdreckte Bahnhöfe und geringe WLAN-Verfügbarkeit werden dem Anspruch vieler Bahnreisender nicht gerecht. Über die staatliche Infrastrukturgesellschaft Schiene sollen daher zukünftig deutlich mehr Mittel in Bahnhöfe und Empfangsgebäude investiert werden, um diese in einem hochwertigen Zustand zu unterhalten.

Die staatliche Verantwortung für die Infrastruktur erstreckt sich darüber hinaus auf die Errichtung, Reaktivierung und den Ausbau von Gleisanschlüssen. Denn die Entscheidung der verladenden Industrie für oder gegen die Nutzung der Schiene zum Gütertransport steht und fällt mit den Kosten. Die Gleisanschluss-Förderrichtlinie muss daher so weiterentwickelt werden, dass die Antragsteller sich nur mit einem anteiligen Betrag an Aufbau und Unterhalt des Gleisanschlusses beteiligen müssen. Auf diese Weise soll das Logistikangebot der verladenden Wirtschaft deutlich verbessert werden. Nicht zuletzt wollen wir bei der staatlichen Infrastrukturgesellschaft Schiene eine zentrale Anlaufstelle für die Reaktivierung von regionalen Schienenstrecken schaffen. Denn immer häufiger setzen sich Betroffene aus den Bundesländern, Kommunen oder Verkehrsunternehmen dafür ein, stillgelegte Schienenwege wieder in Betrieb zu nehmen. Eine solche Reaktivierung ist insbesondere dort sinnvoll, wo Nachfragepotentiale gehoben, Netzengpässe beseitigt oder Lücken im Netz geschlossen werden können. Gleichzeitig muss es auf solchen Strecken sowohl unter ökonomischen als auch unter ökologischen Gesichtspunkten sinnvoll sein, Schienenverkehr zu betreiben. Durch die Schaffung einer zentralen Koordinierungsstelle und die transparente und zügige Prüfung möglicher Strecken sollen auch regionale Potentiale für den Schienenverkehr gehoben werden.

Infrastrukturfonds Schiene schaffen

Die finanzielle Ausstattung der Infrastrukturgesellschaft Schiene soll in erster Linie über den Bundeshaushalt erfolgen. Die vom Haushaltsgesetzgeber bewilligten Haushaltsmittel sollen direkt der Infrastrukturgesellschaft zur Verfügung gestellt werden, eine Dividendenzahlung an den Bund findet nicht mehr statt. Dazu kommen die Einnahmen aus den Trassen- und Stationsentgelten, sowie Privatisierungserlöse und mögliche Überschüsse aus dem Auktionsmodell. Diese Mittel stehen der Gesellschaft mehrjährig im Rahmen eines "Infrastrukturfonds Schiene" zur Verfügung, so dass sie mit Ausgabenresten auch Rücklagen bilden kann, die sie in anderen Jahren einsetzen und somit ihre Investitionen unabhängiger von Konjunkturlage und Bundeshaushalt gleichmäßig und planbar tätigen kann. Die Infrastrukturgesellschaft ist auch für die infrastrukturseitige Digitalisierung der Schiene zuständig.

Senkung der Trassenpreise auf Grenzkosten

Um die Schiene im Wettbewerb mit den anderen Verkehrsträgern wettbewerbsfähiger zu machen, wollen wir die Trassenpreise deutlich absenken. Die Schiene wird dadurch nicht nur im Personenverkehr, sondern auch im Cargo-Bereich wettbewerbsfähiger gegenüber anderen Verkehrsträgern. Eine wesentliche Hürde für den Markteintritt neuer Wettbewerber und für mehr Transportleistung auf der Schiene sind die im europaweiten Vergleich recht hohen Trassen- und Stationsentgelte. Ein komplexes Schienennetz lässt sich jedoch nicht komplett über eine

„Schienenmaut“ finanzieren. Volkswirtschaftlich ist es jedoch von Interesse, die Schiene stärker zu nutzen. Dazu sollten die Trassenpreise generell gesenkt, stärker nach Zeit und Strecke gespreizt sowie der bisherige Renditeanspruch durch den Netzbetreiber gestrichen werden. Das Netz soll zukünftig keine Gewinne abwerfen müssen. Durch die Trennung von Netz und Betrieb könnte eine solche Trassenpreisreform zudem durch die Infrastrukturgesellschaft Schiene diskriminierungsfrei umgesetzt werden.

Schneller bauen

Damit den Menschen und der Wirtschaft in Deutschland zukünftig eine leistungsfähige Schieneninfrastruktur zur Verfügung steht, reicht es nicht, nur ausreichend Haushaltsmittel zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus müssen auch die Planungs- und Genehmigungsverfahren deutlich schneller werden. Diese gehören in Deutschland heute zu den bürokratischsten und längsten in der Welt. Es vergeht viel zu viel Zeit, bis die bereitgestellten Mittel auch tatsächlich investiert werden können.

Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, hat der Deutsche Bundestag in der 19. Legislaturperiode bereits mehrere Gesetze verabschiedet. Im November 2018 wurde das Gesetz zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich (Planungsbeschleunigungsgesetz) beschlossen. Im Januar 2020 hat der Deutsche Bundestag zudem das Gesetz zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich (Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz) sowie das Gesetz zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich verabschiedet. Gleichwohl sind die erwünschten Effekte einer deutlichen Beschleunigung der Planungsverfahren bisher nicht in hinreichendem Maße eingetreten.

Wir setzen uns daher dafür ein, dass der Ersatzneubau und der erweiterte Ersatzneubau von Brücken sowie die Elektrifizierung von Bahnstrecken dadurch erleichtert wird, dass auf der Grundlage der Ursprungsplanung unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich eingetretenen Änderungen in Natur und Landschaft die erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen ermittelt und festgestellt werden. Wir wollen darüber hinaus dafür sorgen, dass eine transparente, straffe und frühzeitige Beteiligung der Bürger am Anfang des Planungsprozesses etabliert wird, um die Akzeptanz von notwendigen Infrastrukturmaßnahmen zu erhöhen, wertvolle zusätzliche Informationen aus der Beteiligung der Bürger zu erhalten und damit auch mehr Rechtssicherheit herzustellen. Zudem setzen wir uns dafür ein, dass die bewährte Präklusionsregelung zur zeitlichen Beschränkung von Einwendungen europarechtskonform wieder eingeführt wird und dass die Mitwirkung von Umweltverbänden an Planungs- und Genehmigungsverfahren verpflichtend und auf die Geltendmachung umweltrechtlicher Belange beschränkt wird. Nicht zuletzt wollen wir durch die Möglichkeiten der Digitalisierung von Planungs-

und Genehmigungsprozessen Beschleunigungspotentiale bei der Umsetzung von Schienenprojekten heben.

Digitalisierung endlich mit mehr Tempo vorantreiben

Am eklatantesten ist der Widerspruch zwischen digitalem Anspruch und analoger Wirklichkeit gegenwärtig bei der Schieneninfrastruktur. Noch immer sind in Deutschland etliche Stellwerke aus der Kaiserzeit im Einsatz. Und auch die gegenwärtig verwendeten Zugbeeinflussungs- und sicherungssysteme konnten mit dem enormen technischen Wandel der vergangenen 20 Jahre bisher nicht Schritt halten. Dabei könnte die Kapazität vorhandener Schienenstrecken durch die Installation des digitalen Zugbeeinflussungssystems ETCS (European Train Control System) in einer ersten Stufe um bis zu 20 Prozent gesteigert werden – ohne einen Kilometer Gleis neu zu verlegen. Zugleich könnten Generationen alter, störanfälliger und wartungsintensiver Stellwerke stillgelegt werden.

Klar ist: Die Digitalisierung kostet viel Geld. Nach Expertenschätzungen braucht es dafür in den nächsten beiden Jahrzehnten über 30 Milliarden Euro. Doch der Investition steht auch ein erheblicher Nutzen gegenüber. Höhere Kapazität auf der Schiene durch kürzere Zugabstände, mehr Störungsfreiheit, weniger Personalbedarf und niedrigerer Instandhaltungsaufwand für eine Bahntechnik, die teilweise noch aus dem vorletzten Jahrhundert stammt.

Ein digitalisiertes Netz braucht zudem Fahrzeuge, die mit diesem kommunizieren können. Nicht nur bei der Deutschen Bahn, sondern auch bei den überwiegend im Nahverkehr tätigen Wettbewerbern, sind bisher nur wenige Fahrzeuge mit ETCS ausgerüstet. Dies betrifft Triebfahrzeuge im Personenfern- und nahverkehr sowie im Güterverkehr. Die entsprechenden Kosten liegen bei bis zu 5 Milliarden Euro allein für alle Nahverkehrszüge. Daher bedarf es hier angepassten Förderinstrumenten, die degressiv und befristet ausgestaltet sein müssen.

Die Digitalisierung der Schiene darf sich jedoch nicht nur auf die Infrastruktur beschränken. Bei der neu zu gründenden Infrastrukturgesellschaft Schiene wollen wir dafür sorgen, dass massiv in die interne Digitalisierung investiert wird. Dazu gehören neben den IT-Systemen und der technische Ausstattung auch alle Umstellungs- und Weiterbildungskosten. Die Kosten für diese umfassende Digitalisierungsoffensive können zu einem kleinen Teil durch den Verkauf der über 700 Tochterunternehmen und Beteiligungen der Deutschen Bahn AG finanziert werden. Wir wollen mit den Erlösen einen Digitalisierungsfonds für die Schieneninfrastruktur bilden. Darüber hinaus ist der Bund als Eigentümer der Infrastruktur gefordert. Denn je länger sich der Digitalisierungsprozess hinzieht, desto teurer wird er in Summe. Denn auch die alten Systeme können unter diesen Umständen nicht einfach abgeschaltet werden und müssen mit immer höherem Aufwand gewartet werden.

Privates Kapital für modernere Bahnhöfe

Der komplette Verkauf von Bahnhöfen, die für den Bahnverkehr in Betrieb sind, soll eingestellt werden. Allerdings soll die Infrastrukturgesellschaft die Möglichkeit haben, über Konzessionsmodelle den Betrieb einzelner Bahnhöfe an private Betreiber in einem Ausschreibungsverfahren zu vergeben. Solche Ausschreibungen bieten die Möglichkeit, gewisse Mindeststandards bei Sicherheit, Sauberkeit, Service aber auch Erhaltungsmaßnahmen vertraglich niederzuschreiben. Auf diese Weise lässt sich durch privates Engagement die Attraktivität auch der Bahnhofsgebäude steigern, ohne dass eine bürokratische und zentrale Steuerung notwendig ist.

Mehr Service und Kundenorientierung im Schienenverkehr

Sowohl im Nah- als auch im Fernverkehr sind Bahnkunden darauf angewiesen, je nach ihren Bedürfnissen und Vorlieben über verschiedene Anlaufstellen und Kanäle ein Ticket erwerben zu können. Ein einfacher, schneller und unkomplizierter Ticketerwerb ist dementsprechend für die Attraktivität des Schienenverkehrs insgesamt entscheidend. Leider wird ein unkomplizierter Ticketerwerb auch heute noch durch komplizierte Tarifstrukturen behindert. Viele Kunden wollen heute kein Ticket für ein einzelnes Verkehrsmittel erwerben. Sie erwarten vielmehr ein Ticket für ihre gesamte Reisekette – von Tür zu Tür. Wir wollen daher dafür sorgen, dass Tickets über Tarifsysteme, Verkehrsmittel und Unternehmen hinweg verkauft werden können, auch nicht-öffentliche Verkehrsträger, wie Car-Sharing und Fahrräder, einschließen und von allen Verkehrsunternehmen anerkannt werden. Zudem wollen wir die Website www.bahn.de zu einem echten offenen Bahn-Portal ausbauen, auf dem Bahn-Verbindungen aller Anbieter buchbar sind und einzelne Wettbewerber nicht mehr diskriminiert oder ausgeschlossen werden.

Ansprechpartner:

Torsten Herbst, Obmann im Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur
Telefon: 030 227 - 75285 – E-Mail: torsten.herbst@bundestag.de