

**Öffentliche Anhörung
des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
am Mittwoch, dem 1. Juli 2009 ab 11.00 Uhr**

zu den Gesetzentwürfen:

BT-Drs. 16/9797

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherstellung von Eisenbahninfrastrukturqualität und Fernverkehrsangebot

BT-Drs. 16/9903

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherstellung von Eisenbahninfrastrukturqualität und Fernverkehrsangebot

Stellungnahmen der Sachverständigen

Prof. Karl-Dieter Bodack
Fachhochschule Coburg

Seite 1

Prof. Dr. Christian Böttger
Fachhochschule für Technik und Wirtschaft
FB Wirtschaftswissenschaften II

Seite 26

Dirk Flege
Geschäftsführer, Allianz pro Schiene

Seite 32

Prof. Dr. Hubertus Gersdorf
Universität Rostock, Juristische Fakultät

Seite 36

Gesetz über die Erhaltung und den Ausbau der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes

Stellungnahme für den Verkehrsausschuss
des Deutschen Bundestags
zur Sitzung am 1. Juli 2009

24. Juni 2009
Prof. Dipl.-Ing. Karl-Dieter Bodack, M.S.
Starenweg 11a . 82194 Gröbenzell
Tel.: 08142-53477, Fax: -593426
kd.bodack@gmx.de

Inhalt	
Entwicklung des Netzes der DB AG	3
Der Zustand des Netzes der DB AG	4
Vergleich mit den Schweizer Bahnen	5
Verlängerungen von Fahrzeiten	6
Kürzere Reisezeiten durch bessere Zuganschlüsse	7
Die Kosten der Neubauvorhaben der DB AG	8
Beispiel für eine Fehlplanung mit überhöhten Kosten	9
Beispiel für eine unrealistische Kostenermittlung	10
Schlussfolgerungen für das geplante Gesetz	11
Kritik am Gesetzentwurf	12

Die Entwicklung des Netzes der DB AG

Die folgenden Daten kennzeichnen die Entwicklung des Netzes der DB AG*:

	1994	2008	Abbau
Betriebslänge/km	40385	33862	- 6523
Länge der Gleise/km	78073	64113	-13960
Weichen, Kreuzungen	131968	69311	-62657
Privatgleisanschlüsse	11742	3732	- 8010

Binnen 14 Jahren wurden damit von der DB AG abgebaut:

16,2% der Länge des Netzes
17,9% der Länge aller Gleise,
47,5% aller Weichen und Kreuzungen,
68,2% aller Privatgleisanschlüsse.

Diese Reduktionen veränderten substantziell die Qualität des Netzes:

- Mehr als zwei Drittel der Unternehmen, die Gleisanschlüsse hatten, wurden vom Schienennetz abgehängt – obwohl viele der Gleisanschlüsse unter Einsatz öffentlicher Mittel Jahrzehnte zuvor erst geschaffen worden waren;
- Die Leistungsfähigkeit des Netzes ist reduziert, da weniger Ausweich- und Kreuzungsstellen verfügbar sind;
- Güterverkehre sind erschwert, da weniger Fahrplantrassen zur Verfügung stehen und Überholungen und Kreuzungen an weniger Stellen möglich sind;
- Die Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit sind verschlechtert, da bei Zugverspätungen weniger Ausweichmöglichkeiten existieren;
- Instandhaltungsarbeiten erfordern die Sperrung längerer Strecken und beeinträchtigen daher den Zugverkehr stärker als zuvor.

Mit diesen Reduktionen ist der Instandhaltungsaufwand zweifellos reduziert; problematisch erscheint, dass die Netzqualität und der Netzzugang für andere Bahnunternehmen erschwert sind**.

Als Beispiel sei hier ein Problem des Güterverkehrsunternehmens ITL-Gruppe Dresden genannt, das für seine Güterzüge nach Tschechien an der Grenze in Bad Schandau ein Ausweichgleis zum Lokwechsel benötigt. Die DB Netz AG will es abbauen und hat dies bereits genehmigt erhalten – obwohl es täglich von etwa 12 Zügen benutzt wird (Bericht der Sächsischen Zeitung von 19.4.2007). Die DB benötigt dieses Gleis nicht, da sie dank ihrer Mehrsystemlokomotiven keinen Lokwechsel durchführen muss.

* Aus Daten und Fakten der DB AG der entsprechenden Jahre

** Massiver Rückbau des Schienennetzes seit Beginn der Bahnreform, Presseverlautbarung des Netzwerks Privatbahnen vom 2.10.2007, www.privatbahnen.com

Der Zustand des Netzes der DB AG

Der Erhaltungs- und Ausbauzustand des Netzes wird vielfach kritisiert:

- Von Kunden und Fahrgastverbänden wird kritisiert, dass in den letzten Jahren Verspätungen und versäumte Anschlüsse zugenommen haben;
- Der Bundesrechnungshof behauptete Sicherheitsmängel;
- Das Netzwerk Privatbahnen und die BAG SPNV kritisieren die Langsamfahrstellen, in denen sie die Folgen mangelhafter Instandhaltung sehen.

Obwohl der Bund seit der Bahnreform im Durchschnitt 3,8 Mrd. Euro pro Jahr für Investitionen in das Netz zur Verfügung gestellt hat*, nahmen die Betriebsqualität und die Leistungsfähigkeit offensichtlich ab. Abgesehen von längeren Fahrzeiten und relativ häufigen Verspätungen zeigen die hohe Anzahl und die Länge der „Langsamfahrstellen“ Mängel des Netzes.

In einem Bericht des Netzwerks Privatbahnen** werden allein in Baden-Württemberg und Bayern in der 30. Kalenderwoche 2006 365 Langsamfahrstellen mit einer Gesamtlänge von 295 km aufgelistet. Im Vergleich mit den Jahren 2004 und 2005 wird festgestellt, dass nur etwa die Hälfte aller Langsamfahrstellen binnen 6 Monaten behoben wurde und dass etwa ein Drittel länger als ein Jahr existiert. Des Weiteren wird die Schlussfolgerung gezogen, dass 41, möglicherweise sogar 79 Langsamfahrstellen zu regelmäßigen Geschwindigkeitsreduzierungen umgewandelt, damit de facto sanktioniert und zu Restriktionen in der Leistungsfähigkeit wurden.

Das Primon Gutachten bemerkt zur aktuellen Finanzierung des Netzes durch Bundesmittel*: *„Im Bereich der Instandhaltung, für deren Finanzierung die DB AG heute selbst verantwortlich ist, fehlt heute ein Anreiz zur gesamtwirtschaftlichen Optimierung. Derzeit besteht der Anreiz, die Instandhaltung auf Kosten kürzerer Lebensdauer der Anlagen zu minimieren, da zwangsläufig umfangreicher notwendig werden der Ersatzinvestitionen vom Bund finanziert werden.“*

Bei einem realen Anlagevermögen der Infrastruktur von 100 bis 120 Mrd. Euro und einer mittleren Nutzungsdauer von 30 Jahren ergibt sich ein jährlicher Erneuerungsbedarf für den Ist-Zustand von 3,3 bis 4 Mrd. Euro. Soll das Bestandsnetz ausgebaut werden, so erscheinen pro Jahr wenigstens 6...7 Mrd. Euro notwendig. Die avisierten 2,5 Mrd. Euro pro Jahr, die der Bund leisten wird, reichen dazu bei weitem nicht aus. Die DB weigert sich, einen entsprechend notwendigen Betrag für die Infrastruktur zu leisten, obwohl sie für 2008 bereinigte EBITA's in nennenswerten Höhen ausweist***:

DB Netze Fahrweg:	1.604 Mio.Euro
DB Netze Personenbahnhöfe:	342 Mio.Euro
DB Netze Energie:	167 Mio.Euro
Summe EBITA Infrastruktur	2113 Mio.Euro

* Primon Gutachten, Seite 74 bzw. 142

** Netzwerk Privatbahnen: Bericht Langsamfahrstellen im La-Bereich Süd... vom 22.12.2006

*** Daten und Fakten der DB AG, 2008

Vergleich mit den Schweizer Bahnen

Die folgenden Daten entstammen der Statistik der UIC* für das Jahr 2004:

	1000Zugkm Netzkm	Mio Pkm Netzkilometer	Mio Tkm	Pkm Einwohner	Tkm
DG AG	28,9	2,024	2,236	852	941
SBB	47,3	3,941	2,965	1672	1259
% SBB/DB	164	195	133	196	134

Der Vergleich der Werte der SBB mit denen der DB AG zeigt, dass das Bahnnetz der Schweizerischen Bundesbahn offensichtlich weit leistungsfähiger ist als das der DB AG – obwohl die Schweiz nur wenige Neubaustrecken hat. Auch die Bahnen der Nachbarländer Frankreich, Holland, Dänemark und Österreichs zeigen deutlich höhere Leistungen je Einwohner als die DB AG*.

Weiterhin zeigen diese Werte, dass das Netz der DB AG, wenn es so qualifiziert ausgebaut und betrieben werden würde, wie das der Schweiz:

- etwa zwei Drittel mehr Zugkilometer leisten könnte,
- doppelt so hohe Leistungen im Personenverkehr und
- um ein Drittel höhere Leistungen im Güterverkehr!

Die Privatisierungsbefürworter muss überraschen, dass es eine bundeseigene (Staats-)Bahn ist, die nahezu die doppelten Leistungen im Personenverkehr und um eine Drittel höhere Leistungen im Güterverkehr schafft.

Dabei betragen die staatlichen Leistungen der Bundesregierung und der Länder/Kantone im Mittel der Jahre 1995 bis 2003:

in Deutschland: 7,0 cent/Personen-Tonnenkilometer

in der Schweiz: 2,4 cent/Personen-Tonnenkilometer

in der Schweiz damit nur 34% des deutschen Werts**.

Als Beispiel für eine gravierende Reduktion der Kapazität einer Strecke sei hier das Urteil des Verwaltungsgerichts Darmstadt vom 6.6.2007 angeführt: Die DB will die stark belastete Hauptstrecke Darmstadt – Weinheim zurückbauen. Dies hat das Eisenbahn-Bundesamt nicht genehmigt. Dagegen hatte die DB Netz AG geklagt: Das Verwaltungsgericht entschied, dass die DB AG die Kapazität der Strecke erhalten müsse.

* Union International des Chemins de fer / Internationaler Eisenbahn-Verband, Paris. Alle Werte ohne die so genannten „Privatbahnen“

** Booz, Allan, Hamilton: Primon-Gutachten, Januar 2006, Seite 77

Dabei sind in den Werten für Deutschland die Mittel, die das Bundeseisenbahn-Vermögen erhält, und die Bedienung der Altschulden nicht enthalten.

Fahrzeiten

Trotz umfangreicher Ausbauarbeiten im Netz, die die Flüssigkeit des Zugbetriebs verbessern und höhere Geschwindigkeiten zulassen sollen gibt es wesentliche Hauptstrecken, bei denen Fahrzeiten verlängert wurden:

	1996/97	2007
Augsburg – Stuttgart, ICE	1h36	1h43
Augsburg – Würzburg, ICE	1h48	1h53
Würzburg – Hamburg Hbf, ICE	3h10	3h23
Basel SBB – Hamburg Hbf, ICE	6h17	6h31
Lübeck -- Dortmund Hbf, RB und IC	3h31	4h28

Da die stündlichen Regionalbahnen aus Lübeck in Hamburg Hbf dann ankommen, wenn die IC-Züge in Richtung Köln fünf Minuten zuvor abgefahren sind, stieg hier die Gesamtfahrzeit um etwa 1 Stunde!

Bedenkt man, dass beim Bau von Neubaustrecken in der Größenordnung 100 Millionen Euro je 1 Minute Fahrzeitreduktion investiert werden und allein der Ausbau Karlsruhe-Basel bislang 1,2 Milliarden Euro kostete, so muss erstaunen, dass auf Hauptabfahrstrecken des Bestandsnetzes Fahrzeiten substanziell verlängert werden. Da die Pünktlichkeit 1996/97 trotz kürzerer Fahrzeiten ausreichend war und nicht kritisiert wurde, können die Ursachen für die verlängerten Fahrzeiten nur vermutet werden:

- Netzqualität und Betriebsführung haben sich verschlechtert, die Pünktlichkeit kann nur mit größeren Fahrzeitreserven erreicht werden;
- Die Qualität des Oberbaus ist partiell schlechter, daher sind geringere Fahrgeschwindigkeiten eingeplant;
- Instandhaltungsarbeiten verursachen mehr Beeinträchtigungen, da weniger Weichen und Ausweichleise zur Verfügung stehen.

Diese Beispiele bestätigen die vom Bundesrechnungshof, dem „Netzwerk Privatbahnen“ und der BAG SPNV geäußerte Kritik am Zustand des Netzes; unter anderem deren Behauptung, Langsamfahrstellen würden in ständige Geschwindigkeitsbeschränkungen umgewandelt, um damit mangelhafte Gleiszustände zu sanktionieren.

Außerdem erfasst die DB Netz AG bei den „Idealfahrzeiten“ des Netzzustands offensichtlich nicht die beträchtlichen Fahrzeitverluste durch Bremsen und Beschleunigen: Nach Aussage der Bundesarbeitsgemeinschaft SPNV vergrößern sich die von der DB AG behaupteten Fahrzeitverluste von 2,4% auf real 7%, wenn sie für tatsächliche Zugfahrten berechnet werden*.

* Anforderungen an Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung und zum Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht 2006 (Netzzustandsbericht), Stellungnahme der BAG SPNV vom 16. 8. 2007

Kürzere Reisezeiten durch bessere Zuganschlüsse

Ein großer Anteil der Fahrgäste muss umsteigen: Dann bestimmt die Wartezeit zwischen den Zugfahrten maßgeblich die Gesamt-Reisezeit. Hier gibt es Beispiele langer Wartezeiten, die die Wettbewerbsfähigkeit des Bahnreisens beeinträchtigen. Da das Fahrplansystem im Stunden- oder Zwei-Stunden-Takt gestaltet ist, treten die Wartezeiten wiederholt auf, zwei Beispiele:

Bielefeld mit ICE ab	5.37	Crailsheim mit IC ab	6.32		
Hannover ICE an	6.28	Stuttgart an	8.53		
Wartezeit	58 Minuten	Wartezeit	34 Minuten		
Hannover mit ICE ab	6.26	7.26	Stuttgart mit ICE ab	8.51	9.27
Nürnberg ICE an	9.28	10.24	Mannheim an	9.03	10.06
Reisezeit	4 Stunden 47 Min		Reisezeit	3 Stunden 34Min	

Würden die ICE-Züge 7 Minuten früher in Hannover ankommen oder die ICE in Richtung Nürnberg dort 7 Minuten später abfahren, so würde der ICE ab Hannover erreicht und die Reisezeit um 56 Minuten verringert!

1987 fuhren die IC-Züge von Düsseldorf über Bielefeld nach Hannover in 2 Stunden 20 Minuten, heute benötigen die ICE-Züge für diese Relation 2 Stunden 35 Minuten – obwohl sie leistungsfähiger sind als die IC-Züge!

Ebenso „ärgern“ sich die Fahrgäste der Strecke Nürnberg - Stuttgart, da alle IC-Züge aus Nürnberg stets die ICE-Züge Richtung Mannheim um eine Minute verpassen, wobei meist noch „Sichtkontakt“ zum ausfahrenden ICE entsteht! Das gleiche passiert in der Gegenrichtung: Die ICE-Züge kommen zur Minute 08 an, die IC-Züge verlassen Stuttgart zur Minute 07.

Damit stets alle Anschlüsse gewährleistet werden, ist ein „integraler Taktfahrplan (ITF)“ notwendig*. Er entsteht, wenn sich Fernzüge in beiden Richtungen zur gleichen Zeit in den „Taktknoten“-Bahnhöfen eintreffen und hier aus Zügen von allen Richtungen Fahrgäste aufnehmen. Dazu müssen die Zubringer-Züge einige Minuten vor Ankunft der Fernzüge ankommen und wenige Minuten nach deren Abfahrt weiter- oder wieder zurück in die Regionen fahren.

Ein solches Fahrplansystem erfordert „Taktknoten“ im Stunden- oder Halbstunden-Abstand; unter Berücksichtigung der Umsteigezeiten müssen die Fahrzeiten zwischen den „Taktknoten“ also etwa 55 bzw. 25 Minuten betragen. Dies ist in manchen Fällen gegeben – in vielen Fällen jedoch nicht.

In Fällen, in denen nur wenige Minuten Fahrzeit zu einem solchen System fehlen, könnte mit -- im Vergleich zu Neubaustrecken relativ geringen --Investitionen ein integraler Taktfahrplan und damit Reisezeitverkürzungen für Umsteigefahrgäste von bis zu einer Stunde ermöglicht werden.

Die Schweiz hat es mit einem solchen Fahrplansystem unter Einbezug vieler Regionalbahnen und der Postbusse geschafft, dass jeder Ort stündlich oder halbstündlich erreichbar ist -- mit unmittelbaren Anschlüssen, das heißt mit minimalen Gesamt-Reisezeiten. Dies erklärt weitgehend die hohe Inanspruchnahme des öffentlichen Verkehrs in der Schweiz: Stehen doch Bahn- und Busverbindungen stündlich zu allen denkbaren Zielen zur Verfügung!

* Informationen einer Experten-Initiative dazu in: www.deutschland-takt.de

Die Kosten der Bauvorhaben der DB AG

In einem Gutachten von Vieregg und Rößler GmbH* werden die veranschlagten Kosten von sieben Großvorhaben, die die DB AG plant, mit denen von kostengünstigeren Varianten verglichen. In Bezug auf sechs Vorhaben:

ABS Dresden – Berlin

NBS/ABS Erfurt – Halle –Leipzig

ABS/NBS Nürnberg – Ebensfeld – Erfurt

Stuttgart 21 mit NBS Stuttgart – Wendlingen

NBS Wendlingen – Ulm

Zweiter S-Bahn-Tunnel München

kommen die Gutachter zu dem Ergebnis, dass voraussichtlich

- die veranschlagten Kosten von 11,4 Mrd. Euro auf real 21,1 Mrd. Euro steigen werden,
- alternative Planungen nur 5,7 Mrd. Euro erfordern würden, dass also ein Volumen von 15,4 Mrd. Euro einsparbar sein könnte.

Dabei fällt auf, dass

- die DB AG offensichtlich die Kosten der Realisierung systematisch zu niedrig ansetzt – dies wird bestätigt durch die massiven Kostensteigerungen der realisierten Neubauprojekte,
- es offensichtlich für jedes Vorhaben kostengünstigere Alternativen gibt, die die DB AG ignoriert oder verwirft.

Insgesamt handelt es sich nach den Abschätzungen von Vieregg und Rößler um ein strittiges Finanzvolumen bei den betrachteten sechs Projekten von 15,4 Milliarden Euro: Ein Volumen, das es rechtfertigen würde, auf Realisierbarkeit geprüft zu werden. Möglicherweise hat die DB AG als planendes Unternehmen und als Nutznießer der Anlagen wenig Interesse an kostengünstigeren Varianten, da aufwendigere Maßnahmen ihre Einnahmen erhöhen.

Durch die Insolvenz von „Metronet“ (der Instandhaltungsgesellschaft eines Teils des Londoner U-Bahn-Netzes) wurde offenbar, dass innerhalb eines „integrierten Konzerns“ Aufträge zu überhöhten Preisen vergeben werden: Damit lassen sich die die Gewinne der Beteiligten steigern**.

Dieses Risiko muss auch für den integrierten Konzern „DB AG“ gesehen werden: Werden doch Teile öffentlich finanzierter Bauarbeiten des Netzes im Konzern geleistet bzw. an konzerneigene Tochtergesellschaften vergeben. Das Primon-Gutachten (S. 142) stellt fest: *„Aufgrund der Beschäftigungsnotwendigkeit...führt die DB AG im Vergleich zu anderen europäischen Eisenbahnen einen überdurchschnittlichen Anteil an Leistungen selbst durch“.*

* Vieregg - Rößler GmbH: Einsparpotenziale durch eine Modifikation der Planung, München, Juli 2006. Für das 7.Projekt Transrapid München wurde darin eine Kostensteigerung von 1,6 Mrd. Euro auf 3,6 Mrd. Euro ermittelt: Das hat sich inzwischen bestätigt, das Projekt wurde deswegen eingestellt und ist hier nicht wiedergegeben.

** Lehren für Deutschland: Geldverschiebung im integrierten Konzern, Der Fahrgast, Pro Bahn Zeitung Heft 4, 2007

Beispiel für eine Fehlplanung mit überhöhten Kosten

In einer Planungsstudie zur Neubaustrecke Ebensfeld – Erfurt* ermittelte das Büro Vieregg-Rößler GmbH eine alternative Trassenführung für den etwa 25 km langen Teilabschnitt von Ebensfeld bis Rödental bei Coburg, dessen Bau noch nicht begonnen ist. (V+R Variante).

Der Vergleich dieser Alternative mit der von der DB verfolgten Planung zeigt symptomatisch, wie beträchtliche Einsparungen erreicht werden könnten:

	DB Planung	V+R Variante	Differenz
Gesamtlänge der Strecke /km	<u>24,6</u>	28,0	+ 3,4
Neu zu bauenden Strecken /km	24,6	<u>8,4</u>	-16,2
Nutzung bestehender Strecken /km	0	<u>19,6</u>	+19,6
Gesamtlänge der Tunnelstrecken /km	10,1	<u>2,4</u>	- 7,7
Gesamtlänge der Talbrücken /km	2,3	<u>0</u>	- 2,3
Maximale Steigung /%	2,0	2,0	0
Maximalgeschwindigkeit /km/h	<u>300</u>	160...280	-140...20
<u>Fahrzeiten:</u>			
Ebensfeld-Erfurt ohne Halt /Min	<u>26</u>	28	+ 2
Ebensfeld-Erfurt mit einem Halt /Min	35	<u>31</u>	- 4
Baukosten Ebensfeld-Rödental /Mio.Euro	963	<u>461</u>	-502

Unterstrichene Werte: bessere Werte

Die Baukostenermittlung basiert auf detaillierten Massenermittlungen, sie ist nachvollziehbar durch wesentlich verringerte Längen neu zu bauender Strecken, Tunnel und Brücken sowie durch verringerte Erdmassenbewegungen.

Besonders bemerkenswert erscheint, dass die betroffenen Kommunen nach wie vor die von der DB AG geplante Trassenführung ablehnen und der von Vieregg-Rößler vorgeschlagenen Trassenführung zustimmen!

Dieses Beispiel zeigt, dass eine von der DB AG durchgeführte Planung eines Teils einer Neubaustrecke im Vergleich zu einer kostengünstigeren Variante:

- mehr als doppelt so viel, das sind hier 502 Mio. Euro, kostet,
- gegen die Voten der Gebietskörperschaften durchgesetzt wird und belegt damit potenzielle Einsparungen durch alternative Planungen bei Neubauvorhaben im Netz der DB AG von in der Größenordnung bis zu einer Größenordnung von 15 Mrd. Euro.

Diese Mittel könnten durch alternative Planungen kurz- und mittelfristig für den Ausbau des Bestandsnetzes gewonnen werden.

* Vieregg-Rößler GmbH: ICE-Strecke Nürnberg-Erfurt: Neue Trassenvariante im Abschnitt Ebensfeld – Rödental (bei Coburg), München, 2007: im Auftrag des Dachverbands Bürgerinitiative „Das bessere Bahnkonzept“, Frankenstraße 23, 96146 Altendorf

Beispiel für eine unrealistische Kostenermittlung

Eines der großen Neubauprojekte, das der Bund weitgehend finanzieren soll, ist die Neubaustrecke Wendlingen Ulm. Sie verläuft in schwierigem und gebirgigem Gelände vorwiegend im Jura-Gestein und ist im Vergleich zur NBS Ingolstadt-Nürnberg zweifellos schwieriger, da Täler überbrückt und gebietsweise unter Wasserdruck stehende Gebirge durchfahren werden sollen. Daher sind hier zweifellos höhere spezifische Baukosten je km bzw. Kubikmeter Tunnel zu erwarten.

Nach offiziellen Angaben kostete die NBS Nürnberg-Ingolstadt 3,1 Mrd.Euro. Zur Zeit des Baus dürfte der km Strecke in planem Gelände etwa 12 Mio.Euro/km gekostet haben*, 62 km oberirdischer Strecke kosteten demnach 744 Mio.Euro. Die Differenz zu 3 Mrd.Euro, 2.356 Mio.Euro, sind Baukosten von 27 km Tunnel. Bei einem Rohbauquerschnitt** von 110 m² hatten sie ein Volumen von 3 Mio.m³, die Baukosten betragen demnach 785 Euro/m³ Tunnel (betriebsfertig).

Für die NBS Wendlingen-Ulm lassen sich daraus die folgende Werte ableiten:

für 32 km Strecke im Freien:	384 Mio.Euro
für die 5,1 Mio Kubikmeter** Tunnel:	4.004 Mio.Euro
Zuschlag für die schwierigeren geologischen Verhältnisse 10%:	439 Mio.Euro
Preis- und Kostensteigerungen für 12 Jahre spätere Bauzeit 15%:	724 Mio.Euro

Realistische Kostenschätzung für die NBS Wendlingen-Ulm 5.551 Mio.Euro

Gemäß der mit dem Land Baden-Württemberg und der Stadt Stuttgart vereinbarten Finanzierung*** sind veranschlagt:

Gesamtbaukosten**2025 Mio.Euro**,

davon trägt das Land B-W950 Mio.Euro,

Finanzierung des Bundes1075 Mio.Euro

Weiterhin ist vereinbart, dass der Bund sämtliche Baukostensteigerungen in unbegrenzter Höhe tragen soll. Daraus resultiert:

Statt mit 1.075 Mio muss der Bund mit Ausgaben von 4.601 Mio. € rechnen und muss damit voraussichtlich mehr als vier Mal so viel aufwenden, als aktuell veranschlagt ist!

Mit vorliegenden Planungsalternativen ließen sich die Baukosten erheblich senken, da sie wesentlich kürzere Tunnelstrecken erfordern würden.

* Die im Bau befindliche Ergänzung der Strecke Augsburg-Olching kostet 15 Mio.Euro je km.

** abgeleitet aus Tabellenwerten: Google: Geplante Fernbahntunnel. Bei der Ermittlung der Tunnelvolumina wurde berücksichtigt, dass in den Tabellen Doppelnennungen vorkommen. Die Tunnel der NBS Ingolstadt-Nürnberg sind ausnahmslos zweigleisig, die NBS Wendlingen-Ulm hat mehrfach eingleisige Tunnel, d.h. zwei parallele Tunnel und ist damit aufwendiger.

*** Auszüge aus den Finanzierungsverträgen Stuttgart-Ulm:

§6 Abs.2: Die Neubaustrecke Wendlingen – Ulm wird ...mit nicht rückzahlbaren Zuschüssen des Bundes ... finanziert. Das Land beteiligt sich an den Kosten mit einem nicht rückzahlbaren Baukostenzuschuss in Höhe von 950 Mio Euro.

§15 Abs.2: ...Weiterer Vorbehalt ist die Unterzeichnung...des Vertrages für die Neubaustrecke Wendlingen – Ulm durch den Bund bis zum 15.09.2009, wobei sich die Parteien darüber einig sind, dass für den Fall, dass die Vorbehalte nach diesem Satz nicht ausgeräumt werden können, die Regelungen nach §2 Abs.2 Satz 4ff entsprechend gelten.

§ 2 Abs.2 Satz 4: Kann danach die Finanzierung nicht sichergestellt werden, wird das Projekt qualifiziert abgeschlossen.

Schlussfolgerungen für das geplante Gesetz

Die vorangehenden Darstellungen zeigen, dass erhebliche Mängel in der Erhaltung, in der Leistungsfähigkeit der Eisenbahn-Infrastruktur bestehen. Einige Defizite können durch eine verstärkte Aufsicht des Bundes bzw. des Eisenbahn-Bundesamts behoben werden, indem z.B. der Rückbau von Eisenbahnanlagen im Bestandsnetz einem strengen Genehmigungsverfahren unterworfen wird.

Im Wesentlichen erscheinen neue gesetzliche Regelungen notwendig, um die Infrastruktur so zu ertüchtigen, eine zielgerechte und gesamtwirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel gewährleistet wird unter dem maßgeblichen Ziel, „mehr Verkehr auf der Schiene“ zu bringen.

Dabei fällt auf, dass

- im Bestandsnetz in erheblichem Maße Mittel fehlen, um mehr Zuverlässigkeit, höhere Leistungsfähigkeit, kürzere Fahrzeiten zu erreichen und einen integralen Taktfahrplan zu ermöglichen;
- bei Neubaustrecken offensichtliche Fehlkalkulationen zu massiven Kostenüberschreitungen führen, kostengünstige Alternativen nicht aufgegriffen und überbeuerte Strecken mit potenzieller Unwirtschaftlichkeit gebaut werden,
- Darüber hinaus erfüllen Neubaustrecken in einigen Fällen nicht die geplanten Funktionen: Die NBS Ingolstadt-Nürnberg, Ebensfeld-Erfurt und Wendlingen-Ulm erscheinen für planmäßige und häufig vorkommende Güterzüge ungeeignet, da sie doppelgleisige Tunnel mit Begegnungsverbot mit Hochgeschwindigkeitszügen und/oder lange Strecken mit starker Neigung haben*.
- die investiven Bundesmittel offensichtlich nicht regelmäßig dazu verwendet werden, das Ziel „mehr Verkehr auf der Schiene“ zu erreichen.

Daher erscheint das geplante Gesetz unabdingbar notwendig, damit der Bund seine Verpflichtung zur sparsamen und zielgerichteten Verwendung der Haushaltsmittel erfüllt.

* Eine herausragende Fehlplanung ist mit der NBS Wendlingen-Ulm zu erwarten: Diese Strecke soll maßgeblich den Güterverkehr aus der steigungsreichen Strecke Plochingen-Ulm übernehmen, weist jedoch längere und stärkere Steigungen auf und überwindet größere Höhenunterschiede als die vorhandene Strecke, die damit für den Güterverkehr besser geeignet erscheint als die voraussichtlich über 5 Mrd.Euro kostende Neubaustrecke!

Kritik am Gesetzentwurf

Die Abschnitte 2 und 3 (§§ 3 bis 13) erscheinen geeignet, die unbedingt notwendige und bislang unbefriedigende Kontrolle des Bundes als Eigentümer der Infrastruktur und Geldgeber für Ausbaumaßnahmen sicher zu stellen.

Der Abschnitt 3 (§§ 14 bis 24) erscheint ebenfalls erforderlich, hier sollten einige Bestimmungen präzisiert und ergänzt werden:

§21 Finanzierung:

Die Beteiligung des Infrastrukturunternehmens an den Baukosten sollte zwingend vorgeschrieben und mit mindestens 10% der Baukosten beziffert werden, damit überhaupt ein Eigeninteresse des Unternehmens entsteht, realistische Kostenvoranschläge vorzulegen und die Kostenansätze bei der Baudurchführung einzuhalten.

Des Weiteren sollte zwingend vorgeschrieben werden, dass das Infrastrukturunternehmen bei der Planung alle möglichen Alternativen prüft, sie nach Kriterien der Verkehrserschließung, der Raumordnung, des Umweltschutzes ...und der Wirtschaftlichkeit prüft und in diesem Zusammenhang die Baukosten kalkuliert. Die endgültige Entscheidung über die zu wählende Variante trifft der Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtplanung.

§ 22 Finanzierungsvereinbarung und Baudurchführung:

In der Finanzierungsvereinbarung sollte bei Kostenüberschreitungen zwingend eine maßgebliche, mindestens 50% betragende Beteiligung des Infrastrukturunternehmens vorgeschrieben werden, da ja die Kostenermittlung vom diesem erfolgte. Es liegt daher in der Verantwortung dieses Unternehmens, alle Risiken vorab einzuschätzen und monetär zu bewerten.

Für den Fall nicht termingerechter Ausführung ist im Gesetzentwurf vorgesehen, dass das Unternehmen 2% der Bundesmittel als Entschädigung an den Bund leistet. Dieser Satz erscheint zu niedrig, er sollte 5% betragen, um das Unternehmen zu veranlassen, realitätsgerechte Terminpläne zu entwickeln.

§24 Rückzahlung von Mitteln des Bundes

Hier sollte ergänzt werden, dass eine anteilige Rückzahlung von Bundesmitteln auch dann erfolgen muss, wenn die Baumaßnahme die geplanten Funktionen nicht voll erfüllt wenn z.B. sich z.B. eine Neubaustrecke für geplante Verkehre als untauglich erweist.

Gesetz zur Gewährleistung des Schienenpersonenfernverkehrs

Stellungnahme für den Verkehrsausschuss
des Deutschen Bundestags
zur Sitzung am 1. Juli 2009

24. Juni 2009
Prof. Dipl.-Ing. Karl-Dieter Bodack, M.S.
Starenweg 11a . 82194 Gröbenzell
Tel.: 08142-53477, Fax: -593426
kd.bodack@gmx.de

Inhalt

Die Entwicklung des Schienenpersonenverkehrs	3
DB Fernverkehr 1996/97, Netzgrafik	4
DB Fernverkehr 2009, Netzgrafik	5
Erschließung der Oberzentren	6
Ergänzendes Fernverkehrsnetz	7
Fernverkehr 2012, Netzgrafik	8
Abschätzung der notwendigen Hauhaltsmittel	9
Integraler Taktfahrplan	10
Konsequenzen für „mehr Verkehr auf der Schiene“	10
Qualitätsmerkmale der Züge	11
Korrekturen im Gesetzentwurf	11
Durchführung des Gesetzes	12

Die Entwicklung des Schienenpersonenverkehrs

Die Entwicklung des Fernverkehrs der DB AG spiegeln die folgenden Daten:

	1994/95	2000	2006
Zugleistungen Mio.Zugkm/Jahr (2)	166	176	152
Fahrgäste Mio.P/Jahr (1)	139	145	120
Personenkilometer Mio.Pkm/Jahr (1)	34,8	36,2	34,5
<i>Prognose von 1992 Mio.Pkm/Jahr (3)</i>		<i>42,7</i>	<i>48,8</i>

In Anbetracht massiver Investitionen in Neubaustrecken, den Ausbau vorhandener Strecken und der Beschaffung weiterer 199 ICE-Triebzüge erscheint die aus den genannten Daten ableitbare Bilanz katastrophal: Die Leistungen der Züge sind gegenüber 1994 reduziert, es reisten 2006 13,7% weniger Fahrgäste als 1994.

Den Mehrleistungen der neuen ICE-Züge steht ein stärkerer Abbau der Zugleistungen im lokbespannten Zugverkehr auf den konventionellen Strecken gegenüber; die zweifellos auf den Neubaustrecken erreichten Zuwächse werden überkompensiert durch dramatische Rückgänge auf den übrigen Fernstrecken. Es stellt sich damit die Frage, ob die über 100 Mia.Euro Zuwendungen (4), die die DB AG für Investitionen vom Bund seit 1994 erhalten hat, sinnvoll verwendet wurden.

Diese Entwicklung finden sich bestätigt in den Netzgrafiken des Fernverkehrs, die eine deutliche Konzentration auf wenige Magistralen erkennen lassen, während weite Räume, selbst Ballungsgebiete, mehrere Großstädte und sogar eine Landeshauptstadt gar nicht mehr im Fernverkehr bedient werden.

Dabei muss auch die Entwicklung im Nahverkehr der DB AG und der übrigen Bahnen betrachtet werden:

	1994/95	2000	2006
Zugleistungen Mio.Zugkm/Jahr (2)*	481	613	654
Fahrgäste Mio.P/Jahr, alle Bahnen (1)	1369	1855	2103
Personenkilometer Mio.Pkm/Jahr, alle Bahnen (1)	30,3	39,2	44,3
<i>Prognose nur DB AG, 1992 Mio.Pkm/Jahr (3)</i>		<i>38,9</i>	<i>41,7</i>

* Werte aus (2) ergänzt um die Leistung anderer Bahnen, für 2006 Anteil von 16% der aller Zugkm

Der erreichte Anstieg der Personenkilometer entspricht sehr gut der Prognose, wenn man die Leistungen der anderen Bahnen berücksichtigt. Der Zuwachs kann primär eindeutig auf die Bestellung wachsender Zugleistungen seitens der Länder zurückgeführt werden: Die DB AG erhielt für den Nahverkehr 4,2 Mia.Euro Bestellerentgelte, das sind im Durchschnitt 7,64 Euro je Zugkm bzw. 2,38 Euro/Fahrgast.

Die Daten zeigen als wesentliche Ursache für die enttäuschende Entwicklung die mangelhafte Angebotsentwicklung im Fernverkehr: Das substanzielle Wachstum im Nahverkehr wurde maßgeblich durch die massive Steigerung der Zugleistungen erreicht, die allerdings erheblich öffentliche Mittel erfordern. Dabei zeigt ein Vergleich mit anderen Ländern, dass die Bahnen der Schweiz, Schwedens, Frankreichs und Österreichs teilweise erheblich geringere öffentliche Mittel je Leistungseinheit Ptkm erfordern (4).

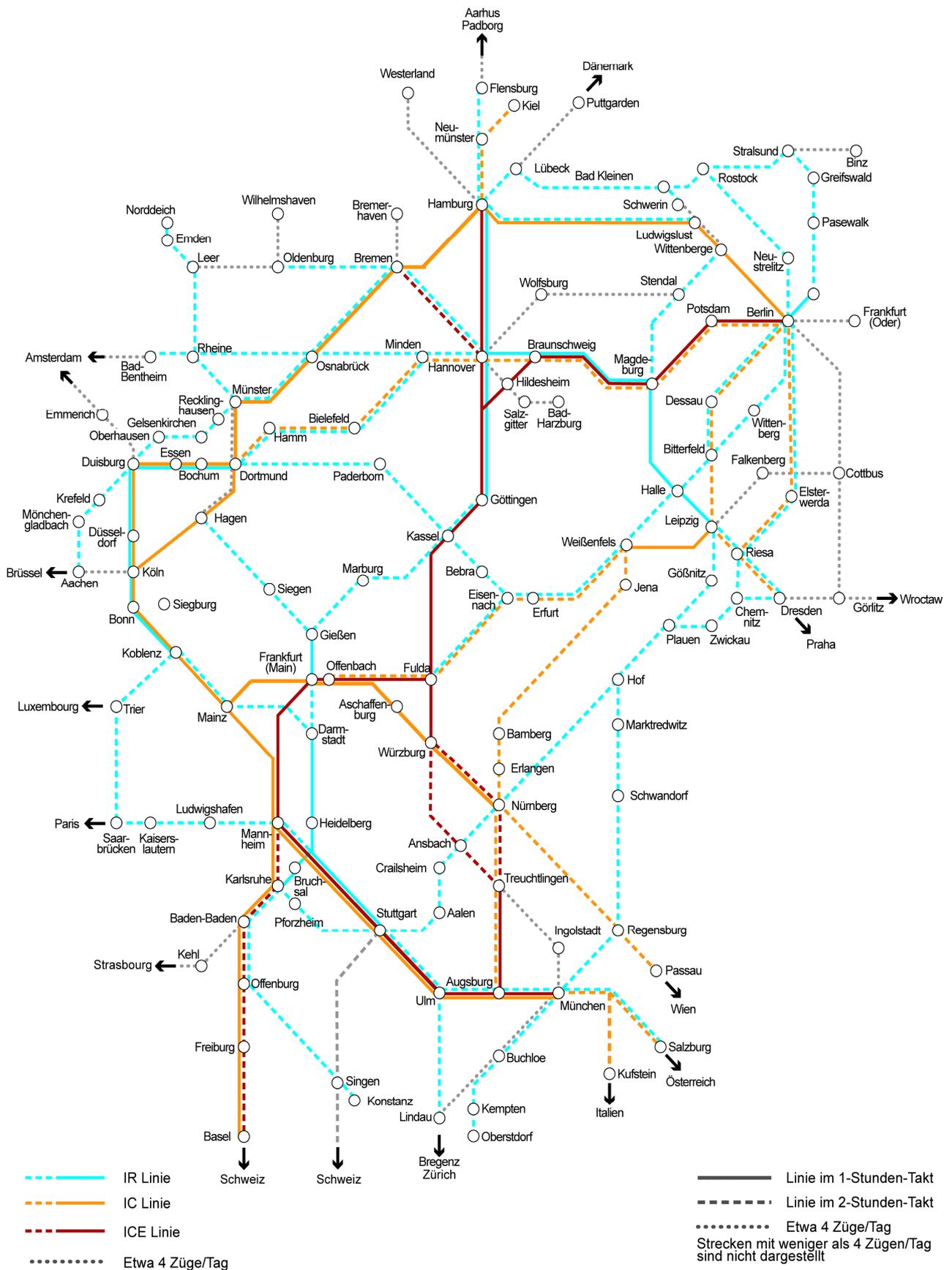
(1) Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Verkehr in Zahlen 2007/2008

(2) Deutsche Bahn AG: Daten und Fakten der genannten Jahre

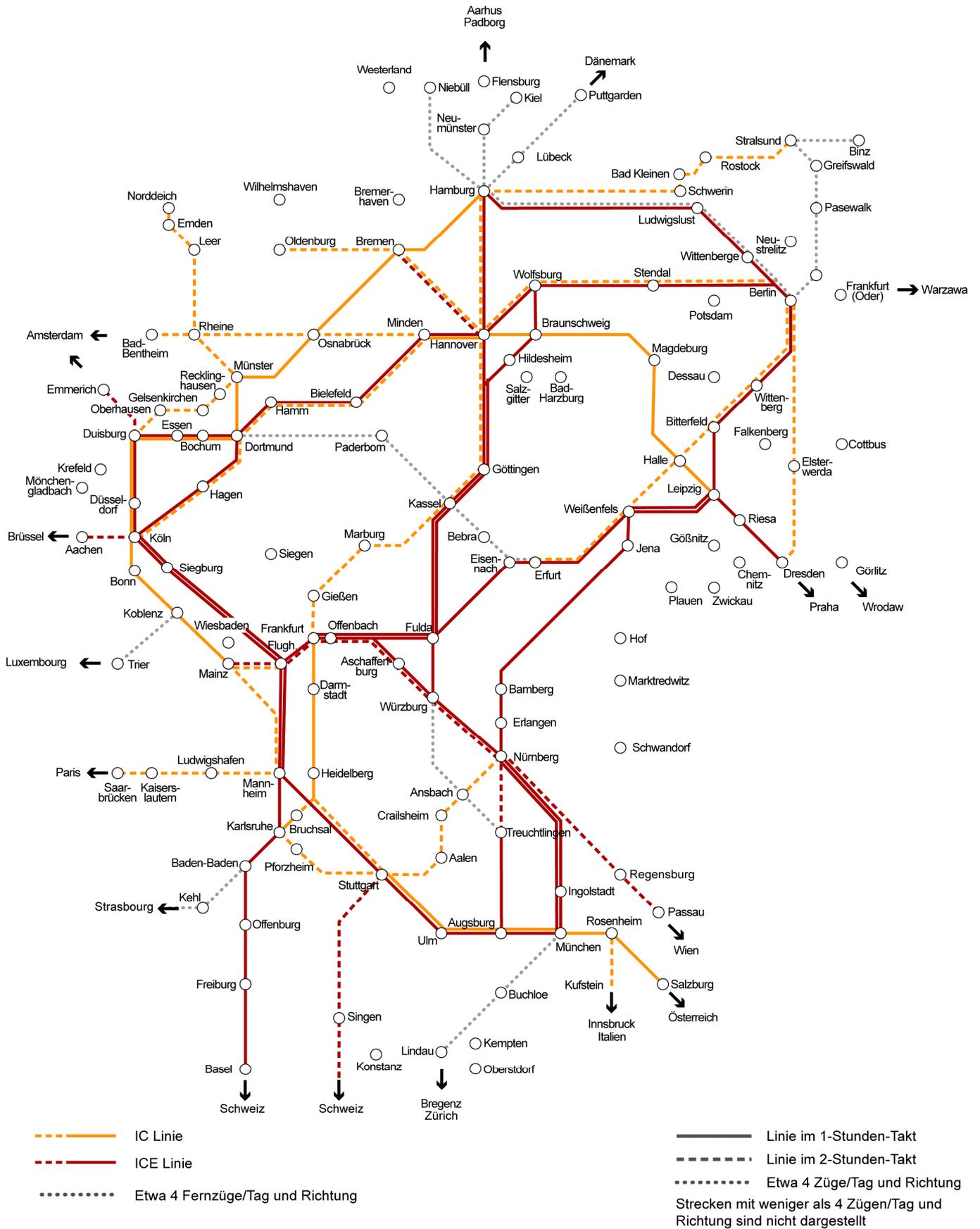
(3) Sitzung des Aufsichtsrats am 9. April 1992

(4) Booz/Allen/Hamilton: Privatisierungsvarianten der Deutschen Bahn AG „mit und ohne Netz“, 1. März 2006

Fernverkehr der DB AG 1996/97



Fernverkehr der DB AG 2009



Erschließung der Oberzentren

Als „Oberzentrum“ werden im Rahmen der Raumordnung diejenigen Orte definiert, die besondere Funktionen für Mittel- und Unterzentren leisten. Die Kriterien für die Definition eines „Oberzentrums“ weichen in den einzelnen Bundesländern in Details ab. In einzelnen Fällen fungieren zwei Nachbarorte als „Doppelzentrum“, sie werden im Folgenden mit nur einem Städtenamen genannt und sollten sinngemäß mit nur einem Bahnhof im Fernverkehr bedient werden. Für das Oberzentrum Lörrach wird der Bahnhof Basel Badischer Bahnhof akzeptiert.

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es unter der genannten Bedingung 105 Oberzentren.

Davon sind unter den Bedingungen des Gesetzentwurfs 72 bedient, 33 sind es nicht. Gravierend erscheint vor allem die Nichtbedienung

- von Potsdam (zugleich Landeshauptstadt) – das Bundesland Brandenburg hat überhaupt keine Fernverkehrsbedienung im Sinne des Gesetzentwurfs!),
- des Wirtschaftsraums Friedrichshafen-Ravensburg, von Wilhelmshaven und Bremerhaven,
- der Großstädte Chemnitz, Mönchengladbach und Krefeld, die je über 200 Tausend Einwohner haben,
- des relativ bevölkerungsreichen Gebiets Plauen – Chemnitz – Gera.

Andererseits gibt es in Bayern derzeit nicht bediente Oberzentren, die knapp unter 50 Tausend Einwohner haben und daher ein nur relativ geringes Potenzial für Schienenpersonenfernverkehr haben dürften, das sind:

› Die 6 Oberzentren: Amberg, Coburg, Hof, Memmingen, Straubing, Weiden.

Die derzeit nicht bedienten Oberzentren waren bis zum Jahr 2000 mit wenigen Ausnahmen mit InterRegio-Zügen, in der Regel im Zwei-Stunden-Takt erschlossen (5). Dieses Zugsystem hatte 24 Linien, bot täglich etwa 440 Züge und hatte (1998) 68 Mio Fahrgäste, das waren 40% aller Fernverkehrsreisenden im Netz der DB AG.

Das System wurde schrittweise von 1999 bis 2006 abgeschafft, 10 der Linien wurden in IC-Linien umgewandelt, die übrigen wurden durch zusätzlich bestellte Leistungen seitens der Länder durch Regional-Express-Linien ersetzt.

Durch diese Maßnahmen wurde die Bedienung der betroffenen Regionen in aller Regel merklich verschlechtert:

- Die Regional-Expresslinien sind kürzer und oft nicht länderübergreifend, daher erfordern Fernreisen häufigeres Umsteigen,
- Durch Umsteigen entstehen meist längere Fahrzeiten,
- Der Zwang, IC-Züge und/oder auf Teilstrecken ICE-Züge zu benutzen, führt zu höheren Fahrpreisen,
- Die Möglichkeit, Plätze zu reservieren, gibt es in Regional-Expresszügen nicht,
- Weiträumige durchgehende Verbindungen mit Fahrradmitnahme gingen verloren,
- Wichtige Komfortmerkmale für Fernreisen, wie Abteile, Gepäckabstellflächen, Koffer-taugliche Gepäckablagen, Garderoben, Plätze mit Tischen, Kindersitze fehlen in Regional-Expresszügen,
- Speisen und Getränke werden in Regional-Expresszügen während der Fahrt nur in Ausnahmefällen und in schlechterer Qualität angeboten,
- Regional-Expresszüge bieten keine gedruckten Reisepläne und haben in manchen Fällen noch nicht einmal Zugbegleiter.

(5) Karl-Dieter Bodack: InterRegio – Die abenteuerliche Geschichte eines beliebten Zugsystems, Freiburg, 2005

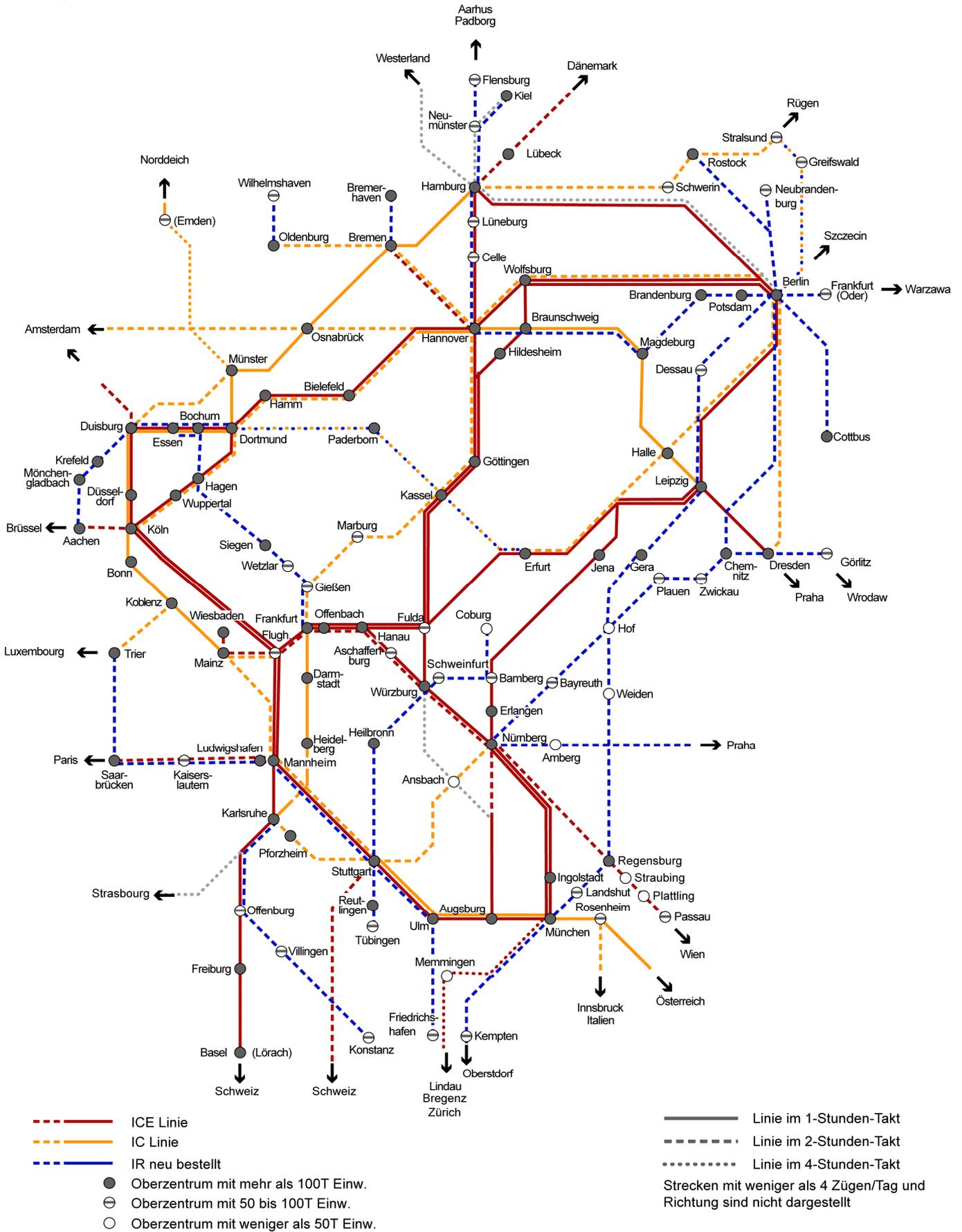
Ergänzendes Fernverkehrsnetz

Die Forderung des Gesetzentwurfs nach einer Bedienung aller Oberzentren mit Fernverkehrszügen mindestens 6 Mal täglich je Richtung kann für das Oberzentrum Straubing durch zusätzliche Halte durchfahrender ICE-Züge erfüllt werden. Für die übrigen 32 derzeit nicht oder nicht ausreichend bediente Oberzentren müssen zusätzliche Linien im Fernverkehr geschaffen werden. Damit sie möglichst wirtschaftlich sind, sollten sie in Bahnknotenbahnhöfen beginnen und enden und ggf. auch Auslandsverbindungen schaffen. In der Netzgrafik „Fernverkehr 2012“ ist eine Gestaltungsvariante dargestellt, die die Anforderungen des Gesetzentwurfs erfüllt. Sie ist gekennzeichnet durch die folgenden Linien, Linienverlängerungen und Daten. Für neue Linien wurde, da hier gar keine oder einzelne Züge verkehren, mit 6 Zugpaaren/Tag gerechnet, bei Linienverlängerungen, bei denen zur Zeit einzelne Züge verkehren, mit ergänzenden 4 Zugpaaren je Tag und bei Linienergänzungen, die heute schon bedient werden, mit 3 Zugpaaren je Tag.

Neue Linien:	T.Zugkm	km	/Jahr
Rostock/Neubrandenburg – Berlin – Chemnitz	480	480	2074
Hannover – Magdeburg – Brandenburg - Berlin – Frankfurt(Oder)	360	360	1555
Berlin – Dessau – Leipzig – Gera – Hof – München – Obersdorf	800	800	3456
Görlitz - Dresden – Hof – Nürnberg	500	500	2160
Nürnberg – Amberg - Furth im Wald (-Prag)	160	160	691
Essen – Hagen – Siegen – Frankfurt	300	300	1296
Coburg – Bamberg – Würzburg – Heilbronn – Stuttgart – Tübingen	410	410	1771
(Trier –) Saarbrücken – Mannheim – Stuttgart – Ulm – Friedrichshafen	560	560	2419
<i>8 Linien je 6 Zugpaare</i>			15422
Linienverlängerungen			
Flensburg – Hamburg	150	150	432
Kiel – Hamburg	110	110	317
Wilhelmshaven – Oldenburg	60	60	173
Bremerhaven – Bremen	60	60	173
Berlin – Cottbus	120	120	346
Aachen – Krefeld – Duisburg – Dortmund	150	150	432
Karlsruhe – Offenburg – Konstanz	250	250	720
<i>7 Verlängerungen je 4 Zugpaare</i>			2593
Linienergänzungen			
Dortmund – Kassel – Erfurt	370	370	800
Berlin – Stralsund	250	250	540
<i>2 Ergänzungen je 3 Zugpaare</i>			1340
Summe Tausend Zugkm/Jahr			19355

Zur Erfüllung der Forderung des Gesetzentwurfs, nach der alle Oberzentren mindestens 6 Mal täglich in jeder Richtung im Fernverkehr bedient werden sollen, erscheinen nach diesem Liniensystem die Bestellung von 19,355 Millionen Zugkilometern pro Jahr notwendig.

Fernverkehr 2012



Abschätzung der notwendigen Hauhaltsmittel

Die derzeitigen durchschnittlichen Kosten eines Zugkilometers bei der DB AG lassen sich aus (2) abschätzen, wenn der Gesamtumsatz abzüglich Gewinn auf die Leistung in Zugkilometer bezogen wird: Das ergibt:

Für den Nahverkehr bei DB Regio etwa 12,30 Euro/Zugkm

Für den Fernverkehr der DB AG etwa 17,40 Euro/Zugkm.

Für den neu einzurichtenden InterRegio-Verkehr wird der Durchschnitt aus beiden Werten für die spezifischen Kosten je Zugkm angenommen, da Service und Komfort mehr Aufwand erfordern als die Züge des Regionalverkehrs, kleinere Zügeinheiten, die Höchstgeschwindigkeit von nur 180 oder 200 km/h ohne Nutzung aufwendiger Neubaustrecken im Durchschnitt geringere Kosten je Zugkm verursachen als die Züge des jetzigen Fernverkehrs.

Daraus ergibt sich

ein Schätzwert für die zukünftigen IR-Züge von 14,85 Euro/Zugkm.

Die neuen Linien lassen unterschiedliche Erlöse erwarten und erfordern dementsprechend unterschiedliche Bestellerentgelte. Aus den Erfahrungen mit dem InterRegio-Netz lässt sich ableiten, dass

die nachfragestärkste Linie/Linienverlängerung eine Kostendeckung von 85%,

die nachfrageschwächste Linie/Linienverlängerung nur 67% Kostendeckung

erreichen wird. Um aus der Gesamtleistung die Summe der Bestellerentgelte zu ermitteln, wird der Durchschnitt der Extremwerte gewählt: Er ergibt eine mittlere Kostendeckung von 76% mit einem zu erwartenden Defizit von

24% von 14,85 Euro/Zugkm, das sind (gerundet) 3,60 Euro/Zugkm.

Daraus resultiert als Summe der Bestellerentgelte

19,355 Mio.Zugkm x 3,60 Euro/Zugkm = 70 Mio. Euro/Jahr.

Auf diesem Netz dürfte die Durchschnittsgeschwindigkeit (einschließlich der Halte) des früheren InterRegio-Netzes ohne die Nutzung von Neubaustrecken erreichbar sein: Sie betrug 80 km/h. Sind die Züge täglich 14 Stunden im fahrplanmäßigen Einsatz und sind 10% der Züge als Reserve geplant so ergibt sich eine durchschnittliche Laufleistung je Zug von 368 Tausend km/Jahr.

Zu Abdeckung der 19,355 Mio.Zugkm/Jahr werden rechnerisch 53 Züge benötigt, de facto voraussichtlich nur 50, da Linienverlängerungen und -ergänzungen partiell mit vorhandenen Fahrzeugen abgedeckt werden können.

Zur Abschätzung der notwendigen Investitionskosten für diese Züge werden die Vergleichswerte von Nah- und Fernverkehrszügen, die aktuell hergestellt werden, herangezogen. Sie betragen bei den von der DB AG beschafften elektrischen Nahverkehrszügen 18 bis 23 T.Euro/Sitzplatz, bei Fernverkehrszügen 33 bis 47 T.Euro/Sitzplatz. Es wird hier für die InterRegio-Züge ein Wert von 30 T.Euro/Sitzplatz veranschlagt.

Mit 200 Sitzplätzen kostet ein Zug 6 Mio.Euro, für 50 Züge erscheint

ein Investitionsvolumen von 300 Mio.Euro notwendig.

Die Kosten für diese Investitionen sind in den genannten Zugkm-Werten und Leistungsentgelten enthalten, vorausgesetzt, die Bestellzeiträume decken sich mit den Abschreibungszeiten. Um eventuelle Differenzen abzudecken und um anderen Bahnen einen Einstieg in diesen Markt zu eröffnen, sollte erwogen werden, für einige Jahre jeweils 10% dieses Betrages als Investitionszuschüsse bereit zu stellen, das wäre

30 T.Euro/Jahr.

Integraler Taktfahrplan

Von Verkehrsexperten wird seit Jahren zunehmend ein „Integraler Taktfahrplan“ für den gesamten Fern- und Nahverkehr in der Bundesrepublik gefordert. Er ist gekennzeichnet durch Bahnknotenbahnhöfe, die aus allen Richtungen zu gleichen Zeiten von Fern- und Nahverkehrszügen erreicht werden. Damit werden Wartezeiten beim Umsteigen vermieden, kürzeste Reisezeiten ermöglicht und die Zuggarnituren bestmöglich genutzt. Ein solches Fahrplansystem ist bei üblichen Stundentakten nur effizient, wenn sich die gegenläufigen Fernzüge zu gleicher Zeit in den Bahnknoten treffen. Ein solches System hat die DB AG bislang nur bruchstückhaft geschaffen, die Schweizer Bahnen haben es weitgehend realisiert und damit hervorragende Erfolge erreicht:

Die Schweizer Bahnen erreichen im Vergleich zu den deutschen Bahnen zweifach höhere Werte am Modal-Split und benötigen mit 2,4 c/Personen-Tonnenkm nur ein Drittel der öffentlichen Zuschüsse Deutschlands je Leistungseinheit (4).

Der Gesetzentwurf eröffnet mit dem Auftrag eines „Schienenpersonenfernverkehrsplans“ die Möglichkeit, ein solches System vorzugeben. Es müsste dazu führen, dass Investitionen in das Netz vordringlich so eingesetzt werden, dass wichtige Orte integrale Knoten werden, indem dort alle Anschlüsse geschaffen werden. Dies hat die DB AG bislang weitgehend versäumt und sieht sich daher nicht in der Lage, ein solches Fahrplansystems durchgängig zu realisieren. Da die Bundesregierung maßgeblich die Investitionsmittel für das Netz leistet, liegt bei ihr die tatsächliche Verantwortung für einen möglichst effizienten Einsatz der öffentlichen Mittel: Der Gesetzentwurf schafft hier ein Werkzeug, um diese Verantwortung wahrnehmen zu können.

Konsequenzen für „mehr Verkehr auf der Schiene“

Das derzeitige Volumen der Bestellerentgelte, das der Bund den Ländern zur Verfügung stellt, sollte beibehalten werden. Die neu bestellten IR-Zugleistungen werden mit Sicherheit zu einem hohen Anteil derzeit bestellte RE-Zugleistungen ersetzen können. Damit werden bei den Ländern Mittel frei zu Bestellung weiterer Nahverkehrsleistungen. Sie sind dringend notwendig, um Verkehre in Ballungsgebieten zu verdichten und um periphere Strecken in den Regionen besser zu bedienen oder überhaupt wieder zu bedienen. Damit kann erreicht werden, dass das Leistungsvolumen des Nahverkehrs in der jetzigen Größenordnung erhalten bleibt.

Dann können die Leistungen des neuen IR-Zugsystems zu einem substantziellen Zuwachs im Fernverkehr führen. Aus den Daten des früheren IR-Verkehrs lässt sich ableiten, dass im neuen System mit durchschnittlich 100 Fahrgästen über alle Züge und Linien gerechnet werden kann. Damit würde mit den 19,355 Mio Zugkm ein Mehrverkehr von rechnerisch 3,871 Mrd.Pkm generiert. Allerdings muss damit gerechnet werden, dass ein kleiner Teil aus jetzigen Fernzüge kommen wird: Beträgt dieser 10%, so bleiben **3,48 Mrd.Pkm/Jahr echter Zuwachs, entsprechend etwa 10% der heutigen Leistung des Fernverkehrs.**

Bei einer durchschnittlichen Reiseweite von 125 km (wie im früheren IR-System (5)), fahren im neuen System pro Jahr dann 27,8 Mio Personen/Jahr und erhöhen die Zahl der Fahrgäste im Fernverkehr um 22,5%. (Zum Vergleich: das frühere IR-System hatte im Jahr 1998 68 Mio.P.(5)).

Qualitätsmerkmale der Züge

Zur Sicherstellung eines adäquaten Qualitätsniveaus erscheint es erforderlich, dass der Bund als Auftraggeber die Qualitätsmerkmale der Züge festlegt. Dazu wird vorgeschlagen, bei der Ausschreibung u.a. die folgenden Kriterien festzulegen:

- Möglichst viele Anschlüsse an allen Bahnknoten,
- Exakter Taktfahrplan, so weit als möglich integriert,
- Bedienung aller Orte auf den Linien die etwa 10 Tausend Einwohner oder mehr haben,
- Möglichst weit fahrende Züge, um viele Direktverbindungen zu schaffen,
- Akzeptanz aller Normalpreisfahrkarten des Nahverkehrs der DB AG,
- damit niedrigere Fahrpreise als im IC und ICE,
- Akzeptanz von BahnCards und dauerhaften Ermäßigungen z.B. für Kinder,
- Reduzierte Akzeptanz der Ländertickets und des „Schönen Wochenendtickets“ z.B. in der Weise, dass die Mehr-Personen-Fahrkarten für eine Person gültig sind,
- Option für Platzreservierungen,
- Mitnahme von Fahrrädern mit Platzreservierung,
- Sitzkomfort, Gepäckablagen, WC, Klimatisierung sowie
- Behinderteneinrichtungen äquivalent zum IC,
- Warme und kalte Getränke sowie Snacks an Bord,
- Ständige Begleitung durch Zugbegleiter,
- Gedruckter Fahrplan mit allen Anschlüssen und Hinweisen wie im IC.

Die Züge sollten, unabhängig vom beauftragten Bahnunternehmen, unter einheitlichem Markenbild verkehren, das Marketing und die Vertriebsaktivitäten sollten für alle Linien gemeinsam geleistet werden. Hier wurde der Name „InterRegio“ verwendet - es wäre nahe liegend, diesen immer noch bekannten Namen zu verwenden. Allerdings müsste die DB AG hier zustimmen, da sie sich diesen Namen schützen ließ. Außerdem wäre dieser Name international bekannt, da mehrere Nachbarbahnen InterRegio-Züge anbieten, die etwa gleiche Qualitäten haben.

Korrekturen im Gesetzentwurf

Im Gesetzentwurf sollte ergänzt werden, dass Doppelzentren mit nur je einem Halt bedient werden müssen.

Falls die Leistungen als zu extensiv angesehen werden, könnte im Gesetzentwurf eingefügt werden, dass nur Oberzentren mit mehr als 50 Tausend Einwohner zu bedienen sind. Dann würden sechs der insgesamt 22 Oberzentren im Freistaat Bayern, eine Linie und drei Linienabschnitte neu zu planender Linien entbehrlich werden.

Um zu verhindern, dass andere Bundesländer nach Verabschiedung des Gesetzes extensiv weitere neue Oberzentren benennen, sollte die Mindest-Forderung von 50 oder 100 Tausend Einwohnern für zukünftige mit dem Fernverkehr zu verbindende Oberzentren eingefügt werden. Damit kann verhindert werden, dass die finanzielle Belastung des Bundes in der Zukunft nennenswert anwächst.

Durchführung des Gesetzes

Die im Gesetz geforderte Erstellung eines Schienenpersonenfernverkehrsplans und die Bestellungen der Leistungen müssen qualifiziert ausgeschrieben und vergeben werden. Dies muss unter Aufsicht des Bundesministers für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung geschehen, kann jedoch von beauftragten Instituten oder Verbänden durchgeführt werden, z.B. von der Bundesnetzagentur oder von der BAG, Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des SPNV e.V in Berlin.

Außerdem sollte geprüft werden, ob die Ausschreibung nicht so erfolgen kann, dass die Bieter einen frei zu vereinbarenden Trassenpreis anbieten und dass dann der DB Netz AG die Differenzen zu den Preisen des Trassenpreissystems erstattet werden. Die untere Grenze der Vergabe wäre dann der Trassenpreis 0. Damit könnte der Bund aus den Trassenpreislisten ohne weiteres die maximale Haushaltsbelastung vorab ermitteln. Bei entsprechender Bundesaufsicht und -kontrolle könnte dann auch die DB Netz AG die Ausschreibung vornehmen, vorausgesetzt, die Bundesregierung garantiert zuverlässig, dass keine Diskriminierung dritter Bewerber erfolgt.

Die Linien- und Fahrplanstruktur – so weit als möglich mit integriertem Taktfahrplan – muss von einem qualifizierten Planungsbüro entwickelt werden, mit dem Ziel, maximale Fahrgastpotenziale mit minimalen Bestellerentgelten zu gewinnen. Die hier dargestellte Linienstruktur ist nur ein Beispiel und ist nicht optimiert: Werden bessere Lösungen gefunden, die höhere Einnahmen versprechen, kann mit geringerem Bestellerentgelt und reduzierter Haushaltsbelastung gerechnet werden.

Das Gesetz eröffnet die Chance, für einen bundesweiten Taktfahrplan im Fernverkehr, der Grundlage für die Planungen des Nahverkehrs in den Ländern darstellen könnte. Damit erscheint es möglich, das Eisenbahnsystem der Bundesrepublik grundlegend zu verbessern und die Investitionen in die Infrastruktur in Zukunft so zu steuern, dass sie bestmöglichen Nutzen für alle Regionen schaffen.

HTW · FB 4 – Studiengang WIW· 10313 Berlin (Postanschrift)

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr, Bau und
Stadtentwicklung
Sekretariat
- per email -

24.6.2009

**(Anhörung des Ausschusses am 1.7.09)
(Ihr Schreiben vom 09.06.2009)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

anbei übersende ich meine Stellungnahme zu der Anhörung am 1.7.09.

Mit freundlichen Grüßen

Gez. Prof. Dr. Christian Böttger

Fachbereich 4 - WIW
Industrial Marketing

Prof. Dr. Christian Böttger

Treskowallee 8
10318 Berlin
Raum VG 314

Telefon +49 30 5019-2444
Telefax +49 30 5019-2671

Christian.Boettger@htw-
berlin.de
www.htw-berlin.de

Zentrale:
Telefon +49 30 5019-0
Telefax +49 30 509 01 34

Verkehrsverbindungen:
U5 Tierpark,
Tram 27, 37, M17
Treskowallee/FHTW

Bankverbindung:
Postbank Berlin
BLZ 100 10010
Konto Nr. 433 331 03

Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Sicherstellung von Eisenbahninfrastrukturqualität und Fernverkehrsangebot

Zu Artikel 1 des Gesetzentwurfes

Der Artikel 1 sieht ein neues Gesetz vor, das das bisherige BSchWAG ablösen soll. Das bestehende BSchWAG erwähnt zwar die Zulässigkeit, Ersatzinvestitionen zu finanzieren, trifft jedoch hierzu keine weiteren Regelungen.

Seit einigen Jahren wird der überwiegende Teil der Bundesmittel gemäß BSchWAG für Ersatzinvestitionen verwendet. Diese Praxis ist durch die „Leistungs- und Finanzvereinbarung“ (LuFV) festgeschrieben worden, die der Bund im Dezember 2008 mit der DB AG abgeschlossen hat.

Der vorliegende Gesetzentwurf ist vor der Verabschiedung der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung vorgelegt worden. Entsprechend kann er die Funktion, einen Rahmen für die abzuschliessende LuFV zu bieten, nicht erfüllen. Einige der Regelungen stehen im Widerspruch zu der jüngst abgeschlossenen LuFV und könnten frühestens bei Neuverhandlung der LuFV zu 2014 zu Zuge kommen.

Grundsätzlich sind einige der im Entwurf genannten Eckpunkte zu begrüßen. Hierzu zählen m.E. (Paragrafenangaben beziehen sich jeweils auf den Entwurf, den die Bundestagsfraktion der „Grünen“ eingebracht hat):

§ 3.5 Dynamisierung der Mittel

§ 4.1.6 Klagerecht der Länder

§ 6 Präzisere Vorgaben für den Infrastrukturzustands- und Entwicklungsbericht .

§ 7 Vorgaben für das Eisenbahnbundesamt zur Prüfung

§ 7 a Verbesserung der Regelungen zur Kapazitätssicherung

§ 8/9 Verschärfte Regeln bei Pflichtverletzung durch Mittelempfänger, Zweckbindung von Verfallenden Mitteln

§ 10 Sonderkündigungsrecht und Kündigungsmöglichkeit für Teilnetze, Übernahmeoption für Teilnetze durch Dritte

Zu Artikel 2 des Gesetzentwurfes

Der Artikel 2, gleichlautend in den Anträgen des Bundesrates und der Bundestagsfraktion der Bündnis 90/Die Grünen sieht die Schaffung eines neuen „Gesetzes zur Gewährleistung des Schienenpersonenfernverkehrs“ vor.

Grundsätzlich sind Überlegungen, wie der Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) in Deutschland gefördert werden kann, zu begrüßen.

1. Marktsituation heute

Der SPFV in Deutschland unterliegt keiner besonderen Regulierung. Theoretisch kann jedes Eisenbahnverkehrsunternehmen diskriminierungsfrei Trassen beantragen und Verkehre anbieten. Tatsächlich hat, mit Ausnahme von geringfügigen Nischenangeboten (Veolia, Arriva, GVG, ÖBB), bislang kein Betreiber den Markteintritt gewagt. Hierfür gibt es mehrere Ursachen:

- Es gibt starke Netzeffekte beim Vertrieb, d.h. der Aufbau eines eigenen Vertriebssystems oder die Integration in das bestehende Tarifierungssystem ist sehr aufwändig
- Es gibt starke Netzeffekte in der Kommunikation (z.B. Probleme beim Zugang zu elektronischen Fahrplansystemen)
- Das Anmeldeverfahren für Rahmentrassen in Deutschland ist so langwierig, dass es einen Marktzugang mit Neufahrzeugen aufgrund des wirtschaftlichen Risikos praktisch unmöglich macht
- Bei den wenigen Versuchen Privater, einen Marktzugang zu erreichen, hat die DB Fernverkehr AG in der Vergangenheit deutlich gemacht, dass sie ihr Monopol notfalls mit einem Preiskampf verteidigen wird

Verkehrlich ist seit einigen Jahren zu beobachten, dass sich die Grenzen zwischen Nah- und Fernverkehr verschieben. Inzwischen erreichen etliche Regionalverkehre Spitzengeschwindigkeiten bis zu 200 km/h, neue Fahrzeuge bringen auch im SPNV erheblichen Komfort. Entsprechend ergeben sich marktliche Überlagerungseffekte zwischen hochwertigem SPNV und den „unteren“ SPFV – Produkten.

Die DB AG betreibt das Fernverkehrsnetz eigenwirtschaftlich (einzelne Leistungen werden von Bundesländern bezuschusst). Sie ist auch nicht verpflichtet, Gewinne aus einem Marktsegment zur Quersubventionierung anderer Verkehre zu verwenden. Sie ist frei darin, Angebote zu streichen. Streichungen kommen insbesondere dort in Frage, wo sich Verkehre nicht rechnen. Allerdings bestand in den letzten Jahren für die DB AG in Einzelfällen auch ein Anreiz, eigenwirtschaftliche Produkte durch subventionierte SPNV-Leistungen zu ersetzen. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass auf kommunaler und Landesebene teilweise massiver Druck gegen die DB AG entsteht, wenn sie versucht, SPFV-Leistungen zu streichen.

Aufgrund der Entwicklungen wurde vor einigen Jahren die Marke „Interegio“ eingestellt (wobei die meisten Leistungen in IC umgewandelt wurden oder – mit zusätzlichen Bundesmitteln – von den Ländern bestellt wurden). In den letzten Jahren wurde auch das Intercity-Netz ausgedünnt. Da weitere Leistungskürzungen im IC-Netz in der Diskussion sind, ist öffentlich die Besorgnis entstanden, dass in der Folge etliche Oberzentren mit dem Entfall der Intercitys in den kommenden Jahren ihren Fernverkehrsanschluss verlieren könnten.

Vor dem Hintergrund, dass sich der DB als „integrierter Konzern“ versteht, der insgesamt kapitalmarktfähige Erlöse erreichen will, besteht gerade in der aktuellen Krise die Gefahr, dass die DB AG im SPFV Leistungen streicht, um große Einbußen in anderen Geschäften (z.B. internationale Logistik) zu kompensieren.

2. Anmerkungen zum Gesetzentwurf

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass der Bund verpflichtet wird, sicherzustellen, dass jährlich ca. 138 Mio. zkm an Verkehrsleistung angeboten werden und dass eine Anbindung aller Oberzentren in Deutschland mit mindestens sechs täglichen Zugpaaren im Fernverkehr sichergestellt wird. Zur Sicherstellung muss die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes ggf. Verkehrsdurchführungsverträge abschließen, die aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren sind.

In der jetzigen Form scheint der Gesetzentwurf wenig geeignet, um die – begrüßenswerten – verkehrspolitischen Ziele der Antragsteller zu erreichen.

Der Gesetzentwurf bietet keine Gewähr, dass tatsächlich verkehrlich sinnvolle Leistungen erbracht/gefördert werden

Die in dem Gesetzentwurf vorgeschlagenen Abgrenzungen (138 Mio. zkm, 6 Zugpaare/tgl für alle Oberzentren) sind rein quantitativer Art. Bestehende, teilweise sehr hochwertige Angebote des Regionalverkehrs werden nicht berücksichtigt.

Der Gesetzentwurf ist ordnungspolitisch unklar

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass für Leistungen, die nicht eigenwirtschaftlich erbracht werden können, über Verkehrsdurchführungsverträge Bundeszuschüsse gezahlt werden. Eine Pflicht zur Ausschreibung ist nicht vorgesehen. Damit besteht die Gefahr, dass sich die Monopolstrukturen im SPFV in Deutschland verfestigen

Der Gesetzentwurf bietet Anreize zum Missbrauch durch den Monopolisten

Erklärt die DB AG für eine bestimmte Leistung, diese aus wirtschaftlichen Gründen nicht mehr anbieten zu wollen, muss für diesen Abschnitt ein Verkehrsdurchführungsvertrag abgeschlossen werden. Je nach Abschnitt wird sich herausstellen, dass die freihändige Vergabe an die DB AG die einzig sinnvolle Lösung darstellt. Hinzu kommt, dass die DB Fernverkehr AG als Altbetreiber exklusiv über den Trassenzugang verfügt, so dass Wettbewerber selbst im Falle einer Ausschreibung nicht in der Lage wären, ohne Zustimmung der DB Fernverkehr AG ein Angebot abzugeben. Es ist davon auszugehen, dass die DB AG diese Regelungen schnell zu ihrem Vorteil ausnutzen würde.

Der Gesetzentwurf ignoriert die Probleme der Verzahnung des SPFV mit dem SPNV

Die Regelung, dass alle Oberzentren mit mindestens sechs täglichen Zugpaaren des SPFV anzubinden sind, wird in etlichen Fällen zu Koordinationsproblemen mit anderen Verkehren führen. Auf einzelnen Strecken dürfte es zu kaum lösbaren Trassenkonflikten kommen (z.B. bei 2 x 6 Zugpaaren aus den Oberzentren Kiel und Flensburg nach Hamburg im Engpass Elmshorn - Hamburg). Größer dürfte aber das Problem sein auf schwächeren Strecken, wo das Nachfragepotenzial des SPNV massiv leiden dürfte unter einem zusätzlichen SPFV – Angebot (z.B. Chemnitz – Leipzig, Cottbus – Berlin, Trier – Koblenz).

Die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Abgrenzung zwischen SPFV und SPNV ist problematisch

Die im § 2 des Gesetzentwurfes verwandte Abgrenzung von SPNV und SPFV (Mehrheit der Beförderungsfälle in einem Zug mit Gesamtreiseweite > 50 km und Gesamtreisedauer > 1 Std.) mag für verkehrsplanerische Zwecke und zur statistischen Auswertung hinreichend sein. Zur Feststellung der Erfüllung des Gewährleistungsauftrages scheint diese Abgrenzung nicht ausreichend präzise: Es ist davon auszugehen, dass ein Teil des Schnellen Regionalverkehrs nach dieser Definition dem Fernverkehr zuzurechnen wären (z.B. Ingolstadt – München, Fulda – Frankfurt, Berlin – Frankfurt/O). In der Folge wären langwierige Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern um Abgrenzungen vorprogrammiert.

Fazit

In der jetzigen Form ist der Gesetzentwurf m.E. nicht zur Annahme zu empfehlen. Trotzdem halte ich es für eine wichtige Aufgabe, gesetzliche Rahmenbedingungen zu schaffen, um den Wettbewerb im SPFV zu fördern. Ansatzpunkte hierfür könnten sein

- Überarbeitung des Verfahrens zur Trassenanmeldung (insbes. Rahmenverträge)
- Schaffung eines Rechts- und Finanzrahmens für regionale Ausschreibungen von SPFV-Leistungen
- Umstellung des gesamten Fernverkehrs in Deutschland auf ein Lizenzierungsverfahren (bei gleichzeitiger Trassenzuweisung)



Öffentliche Anhörung im Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages am 1. Juli 2009 zu den Gesetzentwürfen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und des Bundesrates für ein Gesetz zur Sicherstellung von Eisenbahninfrastrukturqualität und Fernverkehrsangebot

Vorbemerkung

Im Frühsommer 2008 haben der Bundesrat und die Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zwei annähernd identische Gesetzentwürfe vorgelegt, die im Falle einer Kapitalprivatisierung der Deutschen Bahn AG (DB AG) Fragen der Infrastrukturqualität und des Angebotes im Schienenpersonenfernverkehr regeln sollten. Als Alternative zur vorgeschlagenen gesetzlichen Regelung haben beide Gesetzentwürfe den Verzicht auf die Kapitalprivatisierung der DB AG benannt.

Tatsächlich hat sich der Bund im Herbst 2008 entschlossen, bis auf weiteres auf eine Kapitalprivatisierung der DB AG zu verzichten. In Bezug auf die Infrastrukturqualität besteht darüber hinaus seit Jahresbeginn 2009 eine neue Sachlage. Der Bund hat mit der DB AG und ihren Eisenbahninfrastrukturunternehmen eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) über die Erhaltung der Schienenwege abgeschlossen. Die LuFV ist Anfang 2009 in Kraft getreten und hat eine Laufzeit von fünf Jahren. Für die Zeit nach der fünfjährigen Laufzeit ist eine Folgevereinbarung vorgesehen.

Unabhängig von möglichen weiteren Entscheidungen über eine Kapitalprivatisierung der DB AG vertritt die Allianz pro Schiene die Auffassung, dass das Ziel der Bahnreform, mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen, unverändert richtig ist und weiterhin Leitlinie für die Verkehrs- und Umweltpolitik bleiben muss. Seit der Bahnreform sind im Hinblick auf dieses Ziel bereits beachtliche Erfolge erreicht worden: Im Güterverkehr ist die Schiene stark gewachsen und gewinnt seit einigen Jahren kontinuierlich Marktanteile zurück. Ebenfalls sehr positiv ist die Entwicklung im Schienenpersonenverkehr: Noch nie sind in Deutschland so viele Menschen mit der Eisenbahn gefahren wie heute: Über 2,3 Milliarden Fahrgäste haben 2008 den Zug benutzt – gut 55 Prozent mehr als vor der Bahnreform.

Die Allianz pro Schiene ist der Auffassung, dass diese erfreuliche Entwicklung noch verstärkt werden kann, da das Potenzial für mehr Schienenverkehr in Deutschland noch bei weitem nicht ausgeschöpft ist. Der Verkehrspolitik kommt bei der Hebung dieses Potenzials eine Schlüsselrolle zu.

Tatsächlich steht die Verkehrspolitik in Deutschland auch und gerade im Hinblick auf die Mobilität von Personen vor großen Herausforderungen: Die Politik muss den Menschen jetzt eine klare, langfristige Perspektive geben, wie Mobilität bezahlbar bleibt und umweltfreundlicher wird. Es führt kein Weg daran vorbei, die Abhängigkeit vom immer knapper werdenden Öl und die Abhängigkeit vom Auto zu reduzieren. Schlüssel hierzu ist neben der Stärkung des nichtmotorisierten Verkehrs ein deutlicher Ausbau des Schienenverkehrs bzw. des öffentlichen Verkehrs insgesamt.

Für eine Verkehrspolitik mit langfristigen Perspektiven sind klare Ziele die Voraussetzung. Um diese Ziele zu definieren, hat die Allianz pro Schiene im April 2009 zusammen mit dem Verbraucherzentrale Bundesverband vorgeschlagen, einen verkehrsträgerübergreifenden Masterplan Personenverkehr zu entwickeln. Im Masterplan Personenverkehr sollten Verbraucher, Anbieter und Politik gemeinsam definieren, um wie viel Prozent der Anteil des öffentlichen Verkehrs am Gesamtverkehr gesteigert werden soll, und mit welchen Instrumenten dieses Ziel erreicht werden soll. Dazu gehören eine gesicherte Finanzierung und ein Zeitplan für die Umsetzung.

Die Allianz pro Schiene hält es für unerlässlich, dass zu Anfang eines solchen Prozesses die Festlegung der Ziele steht. Der bloße Verzicht auf die Kapitalprivatisierung der DB AG kann die Festlegung



verkehrspolitischer Ziele nicht ersetzen. Darüber hinaus ist es erst vor dem Hintergrund klarer Ziele möglich, konkrete Instrumente zur Erreichung der Ziele auszuwählen.

I. Allianz pro Schiene-Bewertung im Einzelnen

Zu Art. 1 der Gesetzentwürfe (Bundesschienenwegegesetz – BSEAG)

Wesentlicher Inhalt des Art. 1 der Gesetzentwürfe ist die Neuregelung der Erhaltung der Schienenwege durch den Abschluss einer Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) sowie der Ausbau der Schienenwege.

In Bezug auf die LuFV ist bereits oben ausgeführt, dass die LuFV Anfang 2009 in Kraft getreten ist. Die Allianz pro Schiene hat am 3. Dezember 2008 in einer öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages im Detail zum endverhandelten Entwurf der LuFV Stellung genommen und dabei bei einer Reihe von Punkten Ergänzungs- und Nachbesserungsbedarf angemeldet. Die Allianz pro Schiene tritt dafür ein, dass die entsprechenden Vorschläge spätestens in der Folge-LuFV berücksichtigt werden. Hierzu muss der Bund frühzeitig während der Vertragslaufzeit unter enger Einbeziehung der Verbände des Bahnsektors das Instrumentarium für eine Folge-LuFV weiterentwickeln.

Im Detail können die Vorschläge der Allianz pro Schiene zur Weiterentwicklung der LuFV der schriftlichen Stellungnahme vom 3. Dezember 2008 entnommen werden

(vgl. [http://www.allianz-pro-schiene.de/cms/upload/media/PMs/PMs_08/081203_Stellungnahme Allianz pro Schiene zur LuFV.pdf](http://www.allianz-pro-schiene.de/cms/upload/media/PMs/PMs_08/081203_Stellungnahme_Allianz_pro_Schiene_zur_LuFV.pdf)

sowie: [http://www.allianz-pro-schiene.de/cms/upload/media/PMs/PMs_08/081203_ApS-Statement zur LuFV.pdf](http://www.allianz-pro-schiene.de/cms/upload/media/PMs/PMs_08/081203_ApS-Statement_zur_LuFV.pdf)).

Im Hinblick auf den Ausbau der Schienenwege orientieren sich die Gesetzentwürfe am Status quo. Im Wesentlichen wollen die Gesetzentwürfe die Regelungen des bestehenden Bundesschienenwegeausbaugesetzes übernehmen.

Die Allianz pro Schiene weist darauf hin, dass die Bundesmittel für den Neu- und Ausbau von Schienenwegen schon seit Jahren weit hinter dem Bedarf zurückbleiben und zudem von Jahr zu Jahr in ihrer Höhe stark schwanken. Nötig für einen bedarfsgerechten Neu- und Ausbau des Schienennetzes sind stetige Investitionen des Bundes auf deutlich höherem Niveau als heute. Zusammen mit den 2,5 Mrd. € für die LuFV ergibt sich ein Gesamtbedarf von 5 Mrd. € jährlich.

Zu Art. 2 der Gesetzentwürfe (Bundesschienen-Personenfernverkehrsgesetz – BSPFVG)

Wesentlicher Inhalt des Art. 2 der Gesetzentwürfe ist die zukünftige Finanzierung von Schienenpersonenfernverkehrsangeboten durch den Bund.

Beide Gesetzentwürfe weisen auf den betriebswirtschaftlichen Druck hin, unter dem der Schienenpersonenfernverkehr in Deutschland steht, da seit der Bahnreform Angebote im Schienenpersonenfernverkehr von den Eisenbahnverkehrsunternehmen grundsätzlich eigenwirtschaftlich erbracht werden.



Auf der Instrumentenebene schlagen die Gesetzentwürfe vor, Angebote des Schienenpersonenfernverkehrs, die nicht eigenwirtschaftlich erbracht werden können, aus Mitteln des Bundes zu finanzieren und dazu zwischen dem Bund und den Eisenbahnverkehrsunternehmen Verkehrsdurchführungsverträge abzuschließen.

Ziele, die sich auf die Steigerung der Fahrgastnachfrage beziehen, erwähnen die vorliegenden Gesetzentwürfe jedoch nicht ausdrücklich. Konkret benannt werden dagegen quantitative Angebotsziele (Zahl der Zugkilometer im Schienenpersonenfernverkehr, Häufigkeit der Bedienung und einzubeziehende Orte) sowie fiskalische Ziele der Länder (Ausschluss von Haushaltsrisiken für die Länder). Weitere Ziele könnten ggf. zu einem späteren Zeitpunkt in einem neu aufzustellenden Schienenpersonenfernverkehrsplan formuliert werden.

Wie bereits oben ausgeführt, ist die Allianz pro Schiene der Auffassung, dass das Potenzial für mehr Schienenverkehr in Deutschland auch im Personenverkehr noch nicht ausgeschöpft ist. Entscheidend ist daher die Frage, wie die Potenziale für mehr Personenverkehr auf der Schiene erschlossen werden können. Es ist unstrittig, dass ein attraktives Verkehrsangebot auf der Schiene die Voraussetzung für Erfolg bei den Fahrgästen ist. Die Allianz pro Schiene hält allerdings den sehr formalen Ansatz der Gesetzentwürfe, lediglich quantitative Angebotsziele im Schienenpersonenfernverkehr zu definieren und sich ohne weitere Zieldiskussion auf das Instrument Finanzierung des Schienenpersonenfernverkehrs durch den Bund festzulegen, für zu kurz gegriffen und nicht zielführend.

Aus Sicht der Allianz pro Schiene ist es zwingend erforderlich, auch die Fahrgastperspektive einzubeziehen, wenn es darum geht, die Potenziale für mehr Personenverkehr auf der Schiene zu erschließen. So ist offenkundig auf der Strecke Dresden – Chemnitz – Nürnberg der Fahrgasterfolg des heutigen Angebotes mit Zügen des Nahverkehrs deutlich größer als der des früheren Fernverkehrsangebotes. Folgte man dem Ansatz der Gesetzentwürfe, müsste zwingend wieder eine (Teil-) Umwandlung in ein Fernverkehrsangebot erfolgen. Es ist nicht ersichtlich, wie hierdurch zusätzliche Fahrgastpotenziale erschlossen werden sollen.

Aus Fahrgastsicht wird die Attraktivität eines Zugangebotes nicht ausschließlich vom Vorliegen einer bestimmten Angebotskategorie (Nahverkehr oder Fernverkehr) bestimmt. Weitere wichtige Parameter sind Gesamtreisezeit, Zugangsmöglichkeiten, Bedienungshäufigkeit, Serviceangebote, Höhe der Fahrpreise, Umsteigefreiheit sowie bei Umsteigeverbindungen die Verknüpfung mit anderen Angeboten (Vertaktung, durchgehende Reisekette).

Ein aus Fahrgastsicht attraktives Zugangebot muss diese verschiedenen Parameter in einer möglichst optimalen Weise verbinden. Der von der Allianz pro Schiene vorgeschlagene Prozess zur Erarbeitung eines Masterplans Personenverkehr kann den Rahmen dafür bieten, in dieser Beziehung konkrete Ziele und Umsetzungsstrategien zu definieren.

Die Allianz pro Schiene hält es außerdem für zwingend erforderlich, in die Diskussion auch die Wettbewerbsbedingungen der verschiedenen Verkehrsträger untereinander einzubeziehen. Die vorliegenden Gesetzentwürfe weisen zu Recht darauf hin, dass der Schienenpersonenfernverkehr in Deutschland durch die Verpflichtung zur Eigenwirtschaftlichkeit unter erheblichem betriebswirtschaftlichem Druck steht. Dieser Druck hat bereits dazu geführt, dass einzelne Angebote des Schienenpersonenfernverkehrs aufgegeben worden sind. Aus Sicht der Allianz pro Schiene sind Angebotsreduzierungen kein Beitrag zur Attraktivierung des Schienenverkehrs.

Dennoch stellt sich die Frage, ob das von den Gesetzentwürfen vorgeschlagene Instrument Finanzierung des Schienenpersonenfernverkehrs durch den Bund geeignet ist, derartigen Entwicklungen nachhaltig entgegenzuwirken. Die Allianz pro Schiene weist darauf hin, dass der betriebswirtschaftliche Druck auf Angebote des Schienenpersonenfernverkehrs zu einem erheblichen Teil aus Wettbewerbsverzerrungen zugunsten konkurrierender Verkehrsträger resultiert. Zu nennen sind hier unter anderem:



- Fehlende Gleichstellung des weitgehend elektrisch betriebenen Schienenverkehrs mit den anderen Verkehrsträgern beim Emissionshandel,
- Befreiung des Flugverkehrs von Mineralöl- und Ökosteuer,
- Mehrwertsteuer-Befreiung des grenzüberschreitenden Flugverkehrs,
- Fehlen einer fahrleistungsabhängigen Maut für Fernlinienbusse, die vor allem im grenzüberschreitenden Verkehr eine erhebliche Konkurrenz zum Schienenpersonenfernverkehr darstellen.

Das von den Gesetzentwürfen vorgeschlagene Instrumentarium würde an diesen Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten des Schienenverkehrs nichts ändern.

Die von den Gesetzentwürfen vorgesehene Fall-zu-Fall-Entscheidung, ob und in welchem Umfang Fernverkehrsangebote wegen fehlender Eigenwirtschaftlichkeit aus Bundesmitteln zu finanzieren sind, dürfte zudem in der praktischen Umsetzung höchst problematisch sein. Es ist ein Dauerkonflikt zwischen den Beteiligten um den Finanzierungsbedarf zu befürchten. Im Ergebnis würde die Diskussion um die Ausgestaltung des Angebotes im Schienenpersonenfernverkehr von Kontroversen um die Kasenslagen des Bundes und der Eisenbahnverkehrsunternehmen dominiert und nicht von den Interessen der Fahrgäste oder den Potenzialen für mehr Verkehr auf der Schiene.

II. Fazit

Die Allianz pro Schiene begrüßt, dass die Debatte um die vorliegenden Gesetzentwürfe dazu beiträgt, die verkehrs- und bahnpolitische Diskussion in Deutschland voranzutreiben. Die Allianz pro Schiene hält jedoch die Einbeziehung der Fahrgastperspektive und der Wettbewerbsbedingungen der Verkehrsträger untereinander sowie die konkrete Orientierung an den Potenzialen für mehr Verkehr auf der Schiene für erforderlich. Vor einer Festlegung auf die Anwendung bestimmter Instrumente ist zudem die Formulierung von Zielen für die Steigerung von Fahrgastzahlen und Marktanteil erforderlich. Den Rahmen hierfür kann ein Masterplan Personenverkehr bieten, den die Allianz pro Schiene zusammen mit dem Verbraucherzentrale Bundesverband vorgeschlagen hat.

Berlin, den 25. Juni 2009

Allianz pro Schiene e.V.
Reinhardtstraße 18
10117 Berlin

E-Mail: info@allianz-pro-schiene.de

www.allianz-pro-schiene.de



UNIVERSITÄT ROSTOCK

JURISTISCHE FAKULTÄT

Gerd Bucerus-Stiftungsprofessur

für Kommunikationsrecht

Prof. Dr. Hubertus Gersdorf

Richard-Wagner-Str. 7, 18055 Rostock

Privat: Alte Leipziger Straße 10, 10117 Berlin

Tel.: 0381 / 2036076

Fax: 0381 / 2036075

Privat: 030 / 20619661

Fax: 030 / 20619662

Mobil: 0172 / 4367399

E-Mail: hubertus.gersdorf@uni-rostock.de

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Platz der Republik

11011 Berlin

Rostock/Berlin, 25. Juni 2009

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung am 1. Juli 2009 in Berlin zu dem

Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

BT-Drucksache 16/9797

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherstellung von Eisenbahninfrastrukturqualität und Fernverkehrsangebot

und zu dem

Gesetzentwurf des Bundesrates

BT-Drs. 16/9903

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherstellung von Eisenbahninfrastrukturqualität und Fernverkehrsangebot

Die auf die Sicherstellung des Gewährleistungsauftrags des Bundes für den SPFV zielenden beiden Gesetzentwürfe sind zwar verfassungsrechtlich zulässig, jedoch durch Art. 87e Abs. 4 GG *nicht* geboten. Sie halten sich innerhalb des dem Bund nach Art. 87e Abs. 4 GG zustehenden Gestaltungsspielraums. Der Bund ist jedoch – auch bei einer teilweisen Privatisierung des DB AG-Tochterunternehmens Mobility Logistics AG – nicht verpflichtet, ein entsprechendes SPFV-Sicherstellungsgesetz zu erlassen (sub I.).

In beiden Gesetzentwürfen wird verkannt, dass sich der Gemeinwohlauftrag des Bundes im Bereich der Verkehrsdienstleistungen nach Art. 87e Abs. 4 GG nicht generell auf den SPFV, sondern nur auf den SPFV der EVU *des Bundes* bezieht. Kraft Art. 87e Abs. 4 GG ist den EVU des Bundes die Aufgabe einer hinreichenden Versorgung im Bereich des SPFV

zugewiesen. Aufgrund dieser *verfassungsunmittelbaren* Aufgabenzuweisung an die EVU des Bundes ist im Bereich des SPFV – im Gegensatz zum SPNV – für einen (Ausschreibungs-)Wettbewerb kein Raum. Das mit den Gesetzentwürfen intendierte Ziel der Förderung des Wettbewerbs im Bereich des SPFV wird ins Gegenteil verkehrt: Die (nahezu monopolistische) Marktstellung der DB Fernverkehr AG wird weiter gestärkt (sub II.).

Auch im Übrigen begegnen den Gesetzentwürfen erhebliche Bedenken. Einer möglichen Gefahr von Haushaltsrisiken für die Länder lässt sich auf diesem Wege nicht wirksam begegnen. Darüber hinaus könnten durch eine Implementierung des Bestellerprinzips im Bereich des SPFV (Negativ-)Anreize für die DB Fernverkehr AG gesetzt werden, ihre SPFV-Angebote zunächst zu reduzieren, um sich diese dann vom (Steuer-)Staat alimentieren zu lassen. Insgesamt sind die Gesetzentwürfe rechtspolitisch abzulehnen (sub III.).

Stattdessen sollten die Möglichkeiten der Förderung des Wettbewerbs im Bereich des SPFV sorgfältig geprüft werden. Die Regulierung allein des (vorgelagerten) Eisenbahninfrastrukturzugangsmarktes reicht zur Verwirklichung eines funktionsfähigen Wettbewerbs im SPFV nicht aus. Erforderlich ist eine Regulierung der (nachgelagerten) Eisenbahnverkehrsmärkte, also auch und insbesondere des SPFV-Marktes (sub IV.).

I. Keine Verpflichtung des Bundes zum Erlass eines SPFV-Sicherstellungsgesetzes nach Art. 87e Abs. 4 GG

Der – auf Drängen des Bundesrates in das Grundgesetz aufgenommene – Gewährleistungsauftrag des Bundes nach Art. 87e Abs. 4 GG erstreckt sich zum einen auf den Ausbau und den Erhalt des Schienennetzes der EIU des Bundes (Eisenbahninfrastrukturgewährleistungsauftrag) und zum anderen auf ein – hier in Rede stehendes – hinreichendes Verkehrsangebot der EVU des Bundes (Eisenbahnverkehrsgewährleistungsauftrag). Die Wahrnehmung des Gewährleistungsauftrages hat sich am „Wohl der Allgemeinheit“, insbesondere an den „Verkehrsbedürfnissen“ zu orientieren, das heißt an der nachweisbaren Nachfrage nach Eisenbahnverkehrsdienstleistungen. Einigkeit besteht darin, dass die Gewährleistungsgarantie des Art. 87e Abs. 4 GG ihrem Leistungsumfang nach weniger weit reicht als der Aufgabengehalt des früheren Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG. Der Bund hat allein für eine Art Grundversorgung mit Eisenbahninfrastrukturangeboten und Eisenbahnverkehrsdienstleistungen Sorge zu tragen. Dieser reduzierte Gewährleistungsumfang spiegelt sich bereits im Wortlaut des Art. 87e Abs. 4 GG wider. Neben die „Verkehrsbedürfnisse“ können noch weitere, gegebenenfalls gegenläufige Gründe des Gemeinwohls treten („insbesondere“), die allesamt Berücksichtigung finden müssen. Auch aus der Formulierung „Rechnung getragen wird“ folgt, dass den „Verkehrsbedürfnissen“ kein strikter Vorrang vor gegenläufigen Belangen gebührt. Zu den gegenläufigen Interessen zählt auch das Wirtschaftlichkeitsprinzip eines angemessenen Ausgleichs zwischen der mit dem Mitteleinsatz verbundenen fiskalischen Belastung einerseits

und dem hiermit intendierten verkehrlichen Nutzen andererseits. Ob und in welchem Umfang die verkehrlichen Interessen durch konkurrierende Verkehrsträger (insbesondere PKW) angemessen befriedigt werden können, ist von erheblicher Bedeutung.

Der Gesetzgeber verfügt in Wahrnehmung seines ihm durch Art. 87e Abs. 4 Satz 2 GG („Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt“) eröffneten Gestaltungsspielraums über eine erhebliche Einschätzungsprärogative. Da die Verfassung nur wenig konturierte Vorgaben („... insbesondere ... Rechnung tragen“) aufstellt und kein konkretes Niveau der Grundversorgung vorgibt, ist es in erster Linie Aufgabe des Gesetzgebers, den von Verfassung wegen zu garantierenden Leistungsumfang im Eisenbahnsektor zu bestimmen.

Der Bund ist – auch bei einer teilweisen Privatisierung des DB AG-Tochterunternehmens Mobility Logistics AG – nicht verpflichtet, ein entsprechendes SPFV-Sicherstellungsgesetz zu erlassen. Denn mit § 15 AEG steht bereits ein Instrumentarium zur Verfügung, um im Fall einer Unterschreitung des durch Art. 87e Abs. 4 GG geforderten Leistungsniveaus für eine Grundversorgung im Bereich des SPFV Sorge tragen zu können. Selbst wenn die DB AG ihr Fernverkehrsangebot, insbesondere in den Randlagen Deutschlands, in den zurückliegenden Jahren deutlich reduziert haben sollte, ist der Bund sub specie des Art. 87e Abs. 4 GG nicht zum Einschreiten verpflichtet. Der SPFV ist ein durch Variabilität und Flexibilität gekennzeichneter Bereich. Verkehrsströme sind nicht statisch, sondern unterliegen stetigem Wandel. Art. 87e Abs. 4 GG begründet keinen Bestandsschutz für einzelne Verkehrsangebote. Erst recht ist der Bund nicht verpflichtet, SPFV-Leistungen in einem Umfang sicherzustellen, welcher den im Jahr 2007 erbrachten Zugkilometerleistungen in der Bundesrepublik entspricht. Der in § 3 BSPFVG-E vorgesehene Mindestumfang des SPFV geht (deutlich) über das vom Bund nach Art. 87e Abs. 4 GG zu gewährleistende Grundversorgungsniveau hinaus. In Wahrnehmung seines ihm nach Art. 87e Abs. 4 GG eingeräumten Gestaltungsspielraums kann der Bund zwar ein solches Leistungsniveau festschreiben und im Fall der Unterschreitung die zur Erbringung der SPFV-Leistungen erforderlichen Mittel bereitstellen. Er ist hierzu jedoch nach Art. 87e Abs. 4 GG nicht verpflichtet, der lediglich eine (Minimal-)Grundversorgung im Bereich des SPFV sicherzustellen sucht.

Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass die Verkehrsleistung der DB Fernverkehr AG in den letzten Jahren (stetig) gewachsen und nicht gesunken ist. Im Zeitraum von 2004 bis 2008 ist die Fernverkehrsleistung der DB AG-Tochter von 32,3 auf 35,5 Milliarden Personenkilometer gestiegen (DB AG, Wettbewerbsbericht 2009, S. 13). Auch ist nicht zu befürchten, dass wichtige Großstädte und Oberzentren insgesamt vom SPV abgeschnitten werden. Selbst wenn einzelne Großstädte und Oberzentren vom SPFV entkoppelt würden, bleibt die verkehrliche Anbindung dieser Orte durch den SPNV gewährleistet. Der Bund kann im Rahmen seines ihm durch Art. 87e Abs. 4 GG eröffneten Gestaltungsspielraums diesen Aspekt berücksichtigen. Er ist nicht verpflichtet, die Anbindung sämtlicher Großstädte und aller bisherigen Oberzen-

tren an den SPFV sicherzustellen, solange und soweit diese Orte durch den SPNV versorgt sind. Sofern sich die Versorgung bestimmter Großstädte mit SPFV-Leistungen unter verkehrlichen Gesichtspunkten als unverzichtbar erweisen sollte, bestünde in jedem Fall die Möglichkeit der Gegensteuerung auf der Grundlage des § 15 AEG. Schließlich darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass die Nah- und Fernverkehrsangebote der DB AG in einem engen, funktionalen Zusammenhang stehen. Die Verbundvorteile (positive Netzwerkeffekte) der DB AG im Verhältnis zu ihren Wettbewerbern ergeben sich aus dem Netzwerk unterschiedlicher, miteinander vertakteter Nah- und Fernverkehrsleistungen. Selbst für sich genommen defizitäre SPFV-Leistungen können gesamtkalkulatorisch wirtschaftlich sinnvoll sein. Eine Reduzierung einzelner Verkehrsleistungen mindert diesen positiven Netzwerkeffekt. Deshalb steht nicht zu erwarten, dass die DB AG ihr SPFV-Angebot großflächig ausdünnert. Sie sägte damit zugleich an den Ast, auf dem sie sitzt: auf dem ihre (Verbund-)Vorteile ruhen.

II. Verfassungsunmittelbare Zuweisung der Erfüllung der SPFV-Grundversorgungsaufgabe an die EVU des Bundes

Beide Gesetzentwürfe beruhen auf der Annahme, dass die Erfüllung der dem Bund nach Art. 87e Abs. 4 GG obliegenden Grundversorgungsaufgabe im Bereich des SPFV nicht auf die EVU des Bundes beschränkt sei, sondern auch den Wettbewerbern übertragen werden könne. In Parallele zum SPNV soll damit auch im SPFV Wettbewerb ermöglicht werden (vgl. die Begründung zu § 1 BSPFVG-E in BT-Drs. 16/9903, S. 26, und BT-Drs. 16/9797, S. 22). Hierbei wird jedoch übersehen, dass der – ordnungspolitisch wünschenswerte – Wettbewerb durch eine Implementierung des Bestellerprinzips im SPFV nicht gefördert werden kann. Denn nach Art. 87e Abs. 4 GG ist es allein Sache der EVU des Bundes, die dem Bund nach dieser Verfassungsbestimmung obliegende Grundversorgungsaufgabe im Bereich des SPFV zu erbringen. Bereits der Wortlaut („bei deren“) verdeutlicht, dass sich der Gemeinwohl-auftrag des Bundes im Bereich der Verkehrsdienstleistungen nach Art. 87e Abs. 4 GG nicht generell auf den SPFV, sondern nur auf den SPFV der EVU *des Bundes* bezieht. Der systematische Zusammenhang mit der (Parallel-)Vorschrift des Art. 87f Abs. 1 GG, der eine Erfüllung des dem Bund obliegenden Grundversorgungsauftrages im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation nicht nur durch die DPAG bzw. DTAG, sondern auch durch deren Wettbewerbern ermöglicht, bekräftigt dieses Auslegungsergebnis. Kraft Art. 87e Abs. 4 GG ist den EVU des Bundes die Aufgabe einer hinreichenden Versorgung im Bereich des SPFV zugewiesen. Aufgrund dieser *verfassungsunmittelbaren* Aufgabenzuweisung an die EVU des Bundes ist im SPFV – im Gegensatz zum SPNV – für einen (Ausschreibungs-)Wettbewerb kein Raum.

Ungeachtet dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben dürften die Wettbewerber in einem (Ausschreibungs-)Wettbewerb um SPFV-Aufträge regelmäßig kaum Chancen haben, weil die

DB Fernverkehr AG aufgrund ihrer erheblichen Verbundvorteile im SPFV über ungleich bessere Ausgangsbedingungen verfügt. Erst wenn durch Regulierung diesen strukturellen Markteintrittsbarrieren begegnet wird, ist ein (Ausschreibungs-)Wettbewerb im SPFV sinnvoll (sub IV.). So aber wird das mit den Gesetzentwürfen intendierte Ziel der Förderung des Wettbewerbs im Bereich des SPFV ins Gegenteil verkehrt: Bereits heute verfügt die DB Fernverkehr AG im Bereich des SPFV über einen Marktanteil von über 99%. Diese nahezu monopolistische Marktstellung der DB Fernverkehr AG würde durch die Implementierung des Bestellerprinzips im SPFV weiter gestärkt und nicht – wie ordnungspolitisch angezeigt – abgebaut.

Das – im Verhältnis zum nationalen (Verfassungs-)Recht vorrangige – Unionsrecht bleibt durch die verfassungsunmittelbare Aufgabenzuweisung an die EVU des Bundes unberührt. Insbesondere verstößt Art. 87e Abs. 4 GG nicht gegen die Verordnung Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 (ABl. L 315 vom 3.12.2007, S. 1), die am 3. Dezember 2009 in Kraft treten wird (Art. 12 Verordnung [EG] Nr. 1370/2007). Denn das nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 verankerte Prinzip, wonach öffentliche Dienstleistungsaufträge grundsätzlich im Wege eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens vergeben werden müssen, findet aufgrund der ausdrücklichen Bereichsausnahmeregelung des Art. 5 Abs. 6 Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 auf öffentliche Dienstleistungsaufträge im Eisenbahnverkehr – mit Ausnahme anderer schienengestützter Verkehrsträger wie Untergrund- oder Straßenbahnen – keine Anwendung. Art. 5 Abs. 6 Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 ermöglicht daher die von Art. 87e Abs. 4 GG geforderte Direktvergabe von SPFV-Grundversorgungsaufträgen an EVU des Bundes.

III. Weitere (rechtspolitische) Bedenken

Neben den mit der Direktvergabe von SPFV-Grundversorgungsaufträgen an EVU des Bundes verbundenen wettbewerbserschwerenden Wirkungen begegnen den Gesetzentwürfen weitere (rechtspolitische) Bedenken.

1. Durch eine Implementierung des Bestellerprinzips im Bereich des SPFV könnten für die DB Fernverkehr AG (Negativ-)Anreize entstehen, ihre SPFV-Angebote zunächst zu reduzieren, um sich diese anschließend vom (Steuer-)Staat alimentieren zu lassen. Mit Recht weist die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen darauf hin, dass die DB Fernverkehr AG von dem Druck einer wirtschaftlichen Unternehmensführung befreit würde, wenn das staatliche Gemeinwesen im Fall einer (vermeintlichen) Unrentabilität bestimmter SPFV-Verbindungen subsidiär einspränge und das entsprechende Projekt finanzierte (BT-Drs. 16/9903, S. 30). Die (auch) von der DB Fernverkehr AG einzufordernden Einsparungs- und Effizienzsteigerungspotenziale lassen sich dann nicht ausschöpfen, wenn das Unternehmen

darauf vertrauen kann, dass notfalls der Bund die erforderlichen Mittel für den SPFV bereitstellt.

Die Gefahr von (Negativ-)Anreizen ist mit Blick auf die nahezu monopolistische Stellung der DB Fernverkehr AG im Bereich des SPFV in besonderer Weise virulent. Denn im SPFV liefe die DB Fernverkehr AG kaum Gefahr, dass Wettbewerber in den Markt eintreten, wenn das Unternehmen bestimmte SPFV-Angebote einstellte. Auch müsste die DB Fernverkehr AG nicht damit rechnen, dass entsprechende staatlich alimentierte SPFV-Aufträge an Wettbewerber vergeben werden, weil die Erfüllung des dem Bund nach Art. 87e Abs. 4 GG obliegenden SPFV-Grundversorgungsauftrages – wie gezeigt – allein Sache der EVU des Bundes ist. Im Übrigen wären den Wettbewerbern in einem (Ausschreibungs-)Wettbewerb um SPFV-Aufträge regelmäßig kaum Chancen einzuräumen, weil die DB Fernverkehr AG aufgrund ihrer nahezu monopolistischen Stellung und insbesondere aufgrund ihrer erheblichen Verbundvorteile im SPFV über ungleich bessere Ausgangsbedingungen verfügt. Vor diesem Hintergrund stünde bei einer Implementierung des Bestellerprinzips im Bereich des SPFV zu erwarten, dass die DB Fernverkehr AG – wenigstens im Zweifelsfall – einzelne SPFV-Angebote reduziert, um auf diese Weise in den Genuss staatlich alimentierter SPFV-Aufträge zu gelangen. Solche Negativanreize dienen weder der Entlastung des (Steuer-)Staates noch dem Gemeinwohl.

2. Die Gesetzentwürfe werden u.a. damit begründet, dass sich die Länder gezwungen sehen könnten, die im Zuge einer (weiteren) Ausdünnung des SPFV-Angebots entstehenden Versorgungslücken durch die Bestellung zusätzlicher Leistungen im SPNV auszugleichen. Die Gesetzentwürfe sollen der Gefahr von Haushaltsrisiken für die Länder begegnen (BT-Drs. 16/9903, S. 26, und BT-Drs. 16/9797, S. 21 f.). Diese Argumentation übersieht, dass das Grundgesetz keinen bestimmten Betrag vorsieht, der den Ländern nach Art. 106a GG in Verbindung mit dem RegG zur Finanzierung des SPNV zur Verfügung zu stellen ist. Selbst wenn der Bund zur Finanzierung des SPFV Mittel bereitstellen müsste, wäre er nicht daran gehindert, diese Belastung durch entsprechende Kürzung der Regionalisierungsmittel teilweise oder zur Gänze auszugleichen.

3. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass knappe öffentliche Mittel dort eingesetzt werden sollten, wo sie am dringendsten benötigt werden. Bereits heute steht fest, dass die bisherige Eisenbahninfrastruktur das zu erwartende erhebliche Mengenwachstum nicht zu bewältigen vermag. Staatliche Mittel sollten daher zur Lösung der stetig steigenden Kapazitätsprobleme, also zum Zwecke der Erhaltung und des Ausbaus der Eisenbahninfrastruktur, eingesetzt werden und nicht zur Alimentierung des SPFV.

IV. Förderung eines funktionsfähigen Wettbewerbs im Bereich des SPFV durch hoheitliche Regulierung

Auch über 15 Jahre nach der vollständigen Liberalisierung der Eisenbahnverkehrsmärkte in Deutschland verfügt die DB AG im Bereich des SPFV über eine nahezu monopolartige Stellung. Der Marktanteil der Wettbewerber liegt bei unter 1%. Mehrere Markteintrittsversuche von Wettbewerbern in diesem Feld blieben erfolglos. Der Grund hierfür liegt in den strukturellen Markteintrittsbarrieren. Zu nennen sind die – im Vergleich zum SGV und zum SPNV ungleich höheren – Kapitalkosten für das Rollmaterial, die Investitionserfordernisse für den Aufbau von Kundeninformations- und Vertriebssystemen und vor allem die auf vertakteten SPFV- und SPNV-Angeboten beruhenden Verbundvorteile der DB AG. Dementsprechend nimmt es kein Wunder, dass die DB AG im Vergleich zu ihren Wettbewerbern über eine etwa dreimal so hohe Auslastung ihrer SPFV-Züge verfügt. Nach Angaben der BNetzA beförderte die DB AG im Jahr 2006 im Mittel 226 Fahrgäste pro Zug, während die Wettbewerber nur eine Auslastung von 76 Fahrgästen pro Zug erreichten (BNetzA, Marktuntersuchung Eisenbahnen 2007, S. 13).

Eine erste ökonomische Analyse hat ergeben, dass Markteintritte bei einigen der längeren innerdeutschen sowie internationalen Verbindungen insbesondere im „Billig-Segment“ durchaus realistisch sind. Insbesondere sind Markteintritte bei IC-Verbindungen wegen des im Vergleich zu ICE-Zügen etwa nur halb so hohen Kapitalaufwands möglich (vgl. im Einzelnen ESMT, Analyzing the Perspectives for Intramodal Competition in the Railway Industry – the Case of Long-Distance Passenger Transport, Dezember 2008, S. 62 ff.).

Ohne regulatorische Rahmenbedingungen lassen sich die nahezu monopolistischen Marktverhältnisse im SPFV kaum abbauen. Die Regulierung allein des (vorgelagerten) Eisenbahninfrastrukturzugangsmarktes reicht zur Verwirklichung eines funktionsfähigen Wettbewerbs im SPFV nicht aus. Erforderlich ist eine Regulierung der (nachgelagerten) Eisenbahnverkehrsmärkte, also auch und insbesondere des SPFV-Marktes. Nur wenn durch Regulierung die strukturellen Markteintrittsschranken für die Wettbewerber reduziert werden, kann ein funktionsfähiger Wettbewerb im Bereich des SPFV entstehen.

Es sollte sorgfältig untersucht werden, ob sich die strukturellen Zugangshürden der Wettbewerber durch Regulierung beseitigen oder zumindest mindern lassen. Hierbei lassen sich die in anderen Netzwirtschaften (insbesondere im Bereich der Telekommunikation) gewonnenen Erkenntnisse heranziehen. Im Telekommunikationsrecht bedient man sich zum Zwecke der Förderung des Wettbewerbs u.a. des Regulierungsinstruments „Wiederverkauf“ („Reseller“-Angebote), das es den Wettbewerbern ermöglicht, Anschlüsse der DTAG im eigenen Namen zu vermarkten. Der „Wiederverkauf“ hat sich insbesondere in der Startphase der Öffnung der Telekommunikationsmärkte als unverzichtbares Regulierungsinstrument zur Entfaltung des Wettbewerbs erwiesen. Auch heute wird der „Wiederverkauf“ im Telekommunikationsmarkt

als wichtige wettbewerbsfördernde und -stabilisierende Regulierungsform angesehen, wenngleich er wegen des seit geraumer Zeit zum Einsatz kommenden funktional vergleichbaren Regulierungsinstruments „Bitstrom-Zugang“ an Bedeutung verliert.

Die im Eisenbahnsektor auf den Verbundvorteilen der DB AG beruhenden strukturellen Markteintrittsschwellen für die Wettbewerber ließen sich reduzieren, wenn man auch in diesem Sektor einen „Wiederverkauf“ von Transportsegmenten der DB AG durch die Wettbewerber regulatorisch zuließe. Hierbei wären unterschiedliche Formen des „Wiederverkaufs“ denkbar. Naheliegend erschiene, die Möglichkeit des „Wiederverkaufs“ an die Bedingung zu knüpfen, dass der Wettbewerber – neben dem „Wiederverkaufsprodukt“ – *eigene* Transportleistungen anbietet. Selbstverständlich bedürften die für den Wiederverkauf anfallenden Entgelte einer Regulierung.

M.E. sollte in diese Richtung konzeptionell weitergedacht werden. Eines dürfte hinreichend verlässlich prognostizierbar sein: Wenn sich die Regulierung weiterhin allein auf den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur beschränkt und die Eisenbahnverkehrsmärkte ausspart, wird ein funktionsfähiger Wettbewerb – wenigstens – im SPFV kaum entstehen können. Auch und gerade in diesem Bereich ist durch Regulierung dafür zu sorgen, dass zwischen der DB AG und den Wettbewerbern möglichst gleiche Ausgangsbedingungen bestehen. Hiervon kann aufgrund der strukturellen Marktzugangsbarrieren für die Wettbewerber jedoch nicht die Rede sein. Ebenso wie in anderen privatisierten Netzwirtschaften ist es (Kern-)Aufgabe des Staates, durch Regulierung die Markteintrittsschranken der Wettbewerber abzubauen und für möglichst gleiche Ausgangsbedingungen zu sorgen.



(Prof. Dr. Hubertus Gersdorf)