

An den Wirtschaftsausschuss
des Schleswig-Holsteinischen Landtags

Per E-Mail

29. 09.2004

Antworten zu den Fragen der Landtagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen in SH

Kommentar zur Ausgangslage:

- Die verkehrliche Bilanz der Bahnreform ist positiv, auch wenn nicht alle Erwartungen erfüllt worden sind. Die Stagnation der Verkehrsleistung der Behördenbahnen im Personen- und Güterverkehr in den Jahren vor der Bahnreform wurde in beiden Bereichen überwunden:
 - Der Personenverkehr der DB AG hat seine Verkehrsleistung von 62,7 Mrd. pkm in 1993 auf 69,5 Mrd. pkm in 2003 gegen den Markttrend gesteigert. Der Anteil der DB AG am Personenverkehrsmarkt hat damit von 7,0 % (1993) auf 8,1 % (2003) zugelegt. Damit wurde der negative Trend in den Jahren vor der Bahnreform gebrochen.
 - Die Railion Deutschland AG (vormals DB Cargo AG) hat ihre Verkehrsleistung von 64,5 Mrd. tkm in 1993 auf 74,0 Mrd. tkm in 2003 gesteigert. Damit hat die Schiene, entgegen der katastrophalen Schrumpfung in den Jahren vor der Bahnreform, anhaltend am Marktwachstum teilgenommen – trotz eines im Vergleich zu den 80iger Jahren schwierigeren konjunkturellen Umfelds und des durch ausländische Lkw ausgelösten Preisverfalls im Güterverkehrsmarkt. In 2003 hat die Schiene leicht ihren Marktanteil verbessert, eine vor der Bahnreform undenkbare Entwicklung.
 - Der Steuerzahler ist durch die Bahnreform stärker als erwartet entlastet worden. Die Entlastung des Steuerzahler durch die Bahnreform wird im Vergleich mit den von Prof. Albach federführend erstellten Prognosen der Regierungskommission Bahn und den fortgeschriebenen Prognosen der damaligen Bundesregierung deutlich. Bei der parlamentarischen Beratung der Bahnreform waren die beiden Prognosen anerkannte Grundlage der Bahnreformgesetze und sind daher der einzige zulässige Maßstab zur Beurteilung des haushaltspolitischen Erfolgs der Bahnreform. In der Anhörung im Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages am 29. März hat Prof. Albach die Entlastung des Steuerzahlers im Vergleich mit dem Zustand „ohne Bahnreform“ in Höhe von 108 Mrd. € bestätigt. Die durch die Bahnreform erreichte Entlastung fiel nach seinen Angaben um 44 Mrd. € höher als erwartet aus. Kein einziger der bei der Anhörung anwesenden Experten hat dieser Darstellung widersprochen. Die finanzpolitische Bilanz der Bahnreform ist ein voller Erfolg.

- Die Schlussfolgerungen der Stellungnahme des Bundesrechnungshofes sind fragwürdig. Zum einen ist eine „Verkehrswende“ weder Ziel der Bahnreform noch Annahme des BVWP.

Die von der rot-grünen Bundesregierung proklamierte Angleichung der Bundesinvestitionsmittel für Schiene und Straße ist noch nicht gelungen, auch wenn sich das Verhältnis im Vergleich zu den vier Jahrzehnten davor verbessert hat. Nicht vergessen werden sollte bei der Betrachtung von Haushaltsmitteln für Infrastrukturinvestitionen und Verkehrsentwicklung, dass zum einen das Gewicht der Bundesinvestitionen insgesamt geringer ist als das der Länder und Gemeinden. So machen die Straßeninfrastrukturinvestitionen der Länder und Gemeinden ca. 62 % der gesamten Infrastrukturinvestitionen für die Straße aus. Zum anderen konnten wesentliche Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der Schiene, die eine Prämisse für die bei der Bahnreform 1993 erstellten Prognosen waren, nicht abgebaut werden. Es ist daher nicht verwunderlich, dass die prognostizierten Verkehrszuwächse nicht in vollem Umfang eingetreten sind.

Zudem folgt die Prioritätensetzung der Mittel für den Schienenwegeausbau – wie übrigens auch der BVWP 2003 – der allgemein anerkannten Strategie „Netz 21“. Die Strategie „Netz 21“ der Bahn legt den Schwerpunkt auf

- Entmischung der langsamen und schnellen Verkehre
 - Erhalt und Optimierung des Bestandsnetzes
 - Modernisierung der Leit- und Sicherungstechnik
 - Neu- und Ausbaustrecken mit hoher Netzwirkung.
- Zum Hinweis auf die britische Bahnreform: Gerade das britische Beispiel zeigt, dass die dort erfolgte Trennung von Netz und Transport mit massiven Qualitäts- und Sicherheitsproblemen verbunden ist und eine deutliche Erhöhung des öffentlichen Finanzierungsbedarfs hervorbringt. Ursache sind die gegensätzlichen Interessen und ausbleibenden Investitionen infolge der Trennung von Netz und Transport. Im Verbund ist das „Fahren auf Verschleiß“, wie in Großbritannien, nämlich nicht möglich; vielmehr wird insbesondere ein materiell privatisierter Verbund seinen Kunden und Anteilignern ein Höchstmaß an Produktqualität, also Zuverlässigkeit, Pünktlichkeit und Sicherheit, gewährleisten müssen, um eine dauerhaft interessante Anlagealternative darzustellen.
 - Die Deutsche Bahn selbst ist es, die mit dem gekürzten Budget für den Ausbau der Schieneninfrastruktur am wenigsten einverstanden ist. Auch wir wünschen uns eine verlässliche Finanzbasis auf hohem Niveau für den Ausbau und den Erhalt der Schieneninfrastruktur.
 - Die Möglichkeit operativer Eingriffe der Länder in das Bahngeschehen waren nicht Ziel der Bahnreform. Vielmehr sollte die Bahn gerade jene unternehmerische Freiheit erlangen, die zur Optimierung des Gesamtsystems „Schiene“ beiträgt. Dabei hat sich die Deutsche Bahn jedoch stets bemüht, politische Gesichtspunkte im Rahmen des unternehmerisch Vertretbaren Bestandteil dieser Optimierungsbestrebungen sein zu lassen.
 - Die Kommunikation zwischen Bahn und Kommunen war in der Tat häufig verbesserungswürdig.

Zu Frage 1:

Eine eigentümerische Trennung von DG Netz AG und der DB-Transportgesellschaften ist nicht zielführend, weil positive Effekte einer Re-Verstaatlichung der Infrastruktur und der anschließenden Zersplitterung der Verantwortung für Bundes- und Landesnetze nicht zu erwarten sind. Im Gegenteil: Hohe Kundenorientierung sowie konsequentes Kosten- und Erlösmanagement würden bei getrennten und dauerhaft staatlichen Infrastrukturgesellschaften wieder gefährdet. Die Empfehlung „Mehr Staat“ steht im Gegensatz zur Intention der Bahnreform. Letztlich würde die vor 1993 jahrzehntelang erfolglos praktizierte „politikorientierte Netzverwaltung“ wieder zum Leben erweckt - zu Lasten der Kunden und der Steuerzahler.

Durch die Aufgabe der Verbundvorteile wird die Wettbewerbsposition des Systems Schiene gegenüber anderen Verkehrsträgern geschwächt. Der Verbund von Netz und Transport unter dem Dach der Deutschen Bahn AG generiert betriebliche und volkswirtschaftliche Vorteile. Er wirkt positiv auf Produktivität, Qualität, Sicherheit und Innovation im Schienenverkehr und stabilisiert das System Schiene zugunsten aller Eisenbahnverkehrsunternehmen und deren Kunden. Die Vorteile lassen sich anhand folgender konkreter Aspekte zusammenfassen:

1. **Operative Koordination:** Geringe Komplexität der Schnittstellen vereinfacht operative Koordination und Konfliktlösung.
2. **Investitionen:** Übergreifendes Investitionskalkül sichert effiziente Entscheidungen zugunsten Kapazität, Qualität, Sicherheit und Innovation.
3. **Effizienz im Netz:** Unternehmerische Verpflichtung erhält Kostendruck und marktorientierte Mittelverwendung im Netz.
4. **Synergien:** Produktion im Verbund erzeugt Kostenersparnisse und Synergien bei Gruppen- und Servicefunktionen.
5. **Innovation:** Integration und Wettbewerb treiben die optimale Weiterentwicklung des Systems Schiene.
6. **Sicherheit und Qualität:** Übergreifende Perspektive der Mitarbeiter stärkt sicherheits- und qualitätsorientiertes Verhalten.

Gleichzeitig lassen sich die Einwände weitgehend entkräften: Der Verbund nach deutschem Modell ist wettbewerbskonform, erlaubt eine effiziente Erfüllung des staatlichen Infrastrukturauftrags und erhöht die Attraktivität der Bahnunternehmen am Kapitalmarkt. In Anbetracht dieser Situation wäre eine Destabilisierung des Systems Schiene in Deutschland durch institutionelle Trennung fahrlässig und fehlgeleitet. Bei einer horizontalen Fragmentierung der Infrastruktur gingen mehrere dieser Verbundvorteile ebenfalls verloren. Der Mehrwert der vorgeschlagenen Trennung ist weder verkehrs- noch finanzpolitisch erkennbar.

Finanzpolitisch ist die Mehrbelastung des Steuerzahlers fast zwangsläufig Folge einer Trennung, da sowohl Bahnunternehmen als auch politische Kräfte Druck auf die Senkung der Preise für die Infrastrukturbenutzung (vor allem Trassenpreise, Energiepreise und Bahnhofsbennutzungsgebühren) ausüben würden – verbunden mit der Forderung nach vermehrter Kostenübernahme durch den Staat. Dies lässt neben dem britischen auch das schwedische Beispiel gut erkennen.

Folglich ist international auf einem institutionell getrennten Netz kein Beispiel bekannt für ein dauerhaft stabiles, innovatives Bahnsystem mit hoher Infrastrukturqualität, angemessener Beteiligung der Netznutzer an den Netzkosten und hoher Wettbewerbsintensität.

Zu Frage 2:

Die Deutsche Bahn steht den Vorstellungen aus Frage 2 ablehnend gegenüber.

Zunächst sei dahingestellt, ob sich das Muster des Straßenbaus, insbesondere unter dem Aspekt „Effizienz der Verwendung knapper öffentlicher Mittel“, wirklich derart bewährt hat, dass es als Vorbild für die Schiene dienen sollte.

Im Bereich der Schiene hätte die Verstaatlichung der Infrastruktur und die Zersplitterung von Kompetenzen zur Folge, dass eine nachfrageorientierte und damit finanzpolitisch verantwortbare Mittelverwendung nicht gewährleistet ist – und gerade das hätte angesichts der zunehmenden Finanzknappheit der öffentlichen Hand verkehrspolitisch kontraproduktive Folgen.

Mit dem aktuell zur Diskussion stehenden Entwurf der EIBV erhalten die Eisenbahnverkehrsunternehmen als Primärnutzer der Eisenbahninfrastruktur weitgehende Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen der Netzfahrplanerstellung. Bereits im Vorfeld dieser Prozesse erfolgt durch die vorgesehenen Verfahrensschritte vor der Kommunikation von Schienennetz-Benutzungsbedingungen eine hinreichende und vor allem neutrale Wahrung der gesamthaften Interessenlage aller Infrastrukturnutzer durch die Trassenagentur. Die Netzentwicklung wird im Bundesverkehrswegeplan der Bundesregierung festgelegt. Herr dieses Verfahrens ist der Bund. Länder, DB AG und der VDV als Interessenvertretung der Wettbewerbsbahnen der DB AG werden in diesem Prozess ausreichend beteiligt.

Unter den Vorgaben des BVWP muss die unternehmerische Bewirtschaftung der Infrastruktur als Eckpfeiler der Bahnreform auch künftig konsequent beibehalten werden, da nur hierdurch die effiziente Nutzung knapper Investitionsmittel möglich ist. Erwartungen und Ansprüchen von Ländern kann nur bei unternehmerischer Darstellbarkeit entsprochen werden. Diese wird durch öffentliche Bestellung und langfristige Garantie von SPNV-Verkehren und durch gesonderte zusätzliche Finanzierungsvereinbarungen hergestellt

Dieses „Nachfrageprinzip“ müsste infolge der Entwicklung der öffentlichen Haushalte auch für den „autonomen Bau von Nebenstrecken“ gelten. Worin also der finanzpolitische Mehrwert von autonomen Bauaktivitäten der Länder bestehen soll, ist unklar. Eine rein regionalpolitisch getriebene Planung und Finanzierung der Infrastruktur dagegen würde zudem verkehrspolitisch und gesamtwirtschaftlich suboptimale Lösungen erzeugen.

Zu Frage 3:

Die Forderung nach Privatisierung ist zu begrüßen, allerdings ist unseres Erachtens eine Privatisierung der DB AG nur im Verbund mit der Infrastruktur sinnvoll. Eine Privatisierung allein der Transportbereiche würde deutliche Kostensteigerungen, Qualitäts- und Innovationseinbußen im System Schiene hervorbringen. Der Kapitalmarkt bewertet deshalb das integrierte Unternehmen höher als die Summe seiner Teile. Dies ist auch das Ergebnis von Umfragen renommierter Investmentbanken. Eine getrennte Privatisierung ohne Netz ist der verkehrs-, finanzpolitisch und unternehmerisch falsche Ansatz.

Wir stehen zum Prinzip „Wettbewerb auf der Schiene“, denn die Deutsche Bahn sieht sich bereits heute einem starken Wettbewerb ausgesetzt. Bereits über 200 weitere

Schienerverkehrsunternehmen stehen in harten Wettbewerb zur Deutsche Bahn. Zudem zeigt auch der sog. Liberalisierungsindex Bahn 2004 (IBM Consulting und Prof. Kirchner, http://europa.eu.int/comm/transport/rail/research/studies_en.htm, vom 28.09.2004), dass der Netzzugang in Deutschland für europäische Verhältnisse vorbildlich gesichert ist.

Zu Frage 4:

Nein. Nach der erwähnten Trennung von Infrastruktur und Transport und der Trennung von Bundes- und Landesnetzen käme durch die Trassenagentur jetzt noch die Aufspaltung der netzinternen Funktionalitäten zwischen Bundes- und Landesnetzverwaltungen hinzu.

- Finanzierung und Vorhaltung des Fahrweges mit Eisenbahnwegeausbau und -unterhaltung
- Fahrplanerstellung und Betriebsführung sowie
- Trassenvermarktung

müssen miteinander verbunden sein, um die Infrastrukturkapazität bestmöglich auszunutzen. Damit ist dieser Vorschlag aus unserer Sicht nicht zielführend.

Unbestritten ist die mögliche Einrichtung einer unabhängigen Trassenagentur beim Eisenbahnbundesamt, wie von der Task Force „Zukunft Schiene“ empfohlen, mit der Funktion den diskriminierungsfreien Netzzugang zu beaufsichtigen.

Zu Frage 5:

Sollte die Übernahme unternehmerischer Kernfunktionen wie Vertrieb und Marketing durch eine behördlich organisierte Gesellschaft gemeint sein, das vor 1993 von der überwältigenden politischen Mehrheit als zentraler Grund für den Niedergang des Systems Schiene angesehen wurde, so fände diese Idee keine Zustimmung durch die Deutsche Bahn.

Wie sonst allgemein in der Wirtschaft üblich, hat jedes Eisenbahnverkehrsunternehmen die Aufgabe, die Information seiner Kunden über seine Produkte und den Vertrieb seiner Fahrkarten eigenständig zu organisieren. Dass diese Aufgaben Aufwand verursachen ist klar, nicht aber, warum dieser Aufwand vom Staat getragen werden sollte.

In Deutschland gibt es sowohl für Nah- als auch für Fernverkehr bereits mehrere anbieterübergreifende Fahrplaninformationssysteme - unter anderem von Verbänden. Zudem steht es jedem Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) frei, ein anbieterübergreifendes Informationsmedium zu erstellen.

Im Luftverkehr haben sich anbieterübergreifende Buchungs- und Informationssysteme aus einem Marktbedürfnis heraus eigenständig entwickelt (z.B. CRS). Diese Entwicklung ist auch auf dem Bahnsektor mit dem Buchungssystem START zu beobachten. In Reisebüros können über das System START anbieterübergreifende Auskünfte über Zugverbindungen nachgefragt und auch anbieterübergreifend gebucht werden. Jeder Anbieter von Eisenbahnverkehrsleistungen kann den Reisebüros entsprechende Produktinformationen zur Verfügung stellen, die an die Kunden weitergegeben werden können.

Jedoch haben z.B. im Flugmarkt die Low Cost Carrier gezeigt, dass eine Gesellschaft nicht in den o.g. anbieterübergreifenden Informations- und Vertriebssystemen der Reisebüros

enthalten sein muss, um am Markt erfolgreich operieren zu können. Insbesondere durch intensive Werbung machen diese Gesellschaften so stark auf sich aufmerksam, dass viele Kunden zwecks Buchung von Flügen deren Internetseiten oder Telefonhotlines nutzen, anstatt sich in ein Reisebüro zu begeben.

Zu Frage 6:

Die DB bekennt sich zur Zusammenarbeit mit anderen Unternehmen und praktiziert diese bereits erfolgreich in über 50 Verkehrsverbänden und Tarifkooperationen bundesweit. Alle Verkehrsunternehmen in Deutschland begreifen die Preisbildung als wesentliches Gestaltungsfeld ihres unternehmerischen Handelns. Dabei steht das gemeinsame Interesse aller Verkehrsunternehmen im Vordergrund, durch Kooperationen im Tarif- und Vertriebsbereich die Rahmenbedingungen zu schaffen, um neue Kunden für den ÖPNV zu gewinnen. Mit der Einführung des Schleswig-Holstein-Tarifs, der vom Prinzip ein Verbundtarif ist, und dessen Verknüpfung mit dem HVV wurde dies realisiert, wobei Fahrgaststeigerungen den Erfolg dieser Maßnahme belegen. Insofern wird herstellerübergreifender Fahrkartenverkauf inkl. weitergehender Informations- und Serviceaufgaben sowie Fahrplanauskünften bereits heute praktiziert und von uns auch weiterhin unterstützt.

Regionale Tarifsysteme haben die Besonderheit, dass es regionale Grenzen gibt. Durch die Unterschiedlichkeit von Preishöhen und Preiskonditionen (z.B. Kinderaltersgrenzen) treten zwangsläufig bei Fahrten über den regionalen Tarifbereich hinaus Intransparenzen und Inkonsistenzen auf (z.B. sind Einzelfahrscheine günstiger als durchgehende Fahrscheine; Fahrscheine von außerhalb des Tarifgebietes in das Tarifgebiet hinein sind günstiger als Fahrten innerhalb des Tarifgebietes). Aus diesem Grund ist eine enge Abstimmung zwischen den angrenzenden Tarifgebieten hinsichtlich Preishöhe und Preiskonditionen dringend erforderlich.

Aus Sicht des Fernverkehrs wird ein Übergang bei Produktwechsel durch den Kunden in Form einer Aufpreisregelung nur dann angeboten, wenn die Abrechnungssystematik eine Zuschreibung der entsprechenden Fernverkehrsleistung sicherstellt. Dies bedeutet, dass die Durchlässigkeit des Systems zwischen Fern- und Nahverkehr nur dann erreicht wird, wenn der Fernverkehr bei Produktübergang durch den Kunden entsprechend seiner erbrachten Leistung Ausgleichszahlungen aus den Einnahmen des Länder- oder Verbundtarifes erhält und sich die Einnahmen nicht nur auf die Aufpreise begrenzen. Die DB Fernverkehr AG steht hierzu mit dem Verkehrsministerium in Schleswig-Holstein in Kontakt. Eine abschließende Vereinbarung konnte bisher aber noch nicht erzielt werden.

Zu Frage 7:

Allein durch den Wechsel des Besitzers ist keine Attraktivitätssteigerung von Bahnhöfen zu erwarten. Die finanziellen Rahmenbedingungen lassen sich pauschal nicht benennen, es müsste eine Prüfung des Einzelfalles erfolgen.

Zu Frage 8:

Die DB setzt schon länger auf Standardisierung und Modularisierung insbesondere im Fahrzeugbereich. So werden in einem DB-internen Projekt (MOFAST) die Möglichkeiten anhand von ersten Pilotmaßnahmen untersucht und umgesetzt. Gleichzeitig werden in einem von der EU geförderten europäischen Projekt (MODTRAIN) solche Standards

europaweit mit anderen Bahnen in Zusammenarbeit mit der europäischen Industrie erarbeitet.

Darüber hinaus sind im Rahmen europäischer Aktivitäten einzelstaatliche Standards gar nicht mehr möglich.

Grundsätzlich gilt, dass die Standardisierung der Schnittstellen zu wesentlichen Vorteilen führt, z.B.:

- zu einer Austauschbarkeit der Module/ Komponenten zwischen verschiedenen Herstellern (Zulieferern)
- einer höheren Zuverlässigkeit und geringere Life Cycle Costs von Bauteilen bei reduzierten Beschaffungskosten
- geringerem Instandhaltungsaufwand infolge kürzerer Tauschzeiten und einfacherer Lagerhaltung.

Zukünftig sollen funktionsgleiche Module (versch. Hersteller) in verschiedenen Produkten mit anderen Modulen kombiniert werden können. Der Wettbewerb soll angeregt werden, um die Wirtschaftlichkeit bei Neubeschaffungen und in der Instandhaltung steigern zu können.

Bezüglich der Schnittstelle Fern-/ Nahverkehr lässt sich sagen: Die Etablierung von Standards sichert den diskriminierungsfreien Zugang zum Netz. Sowohl der Nahverkehr nutzt Strecken des Fernverkehrs, als auch umgekehrt. Insofern müssen Fahrweg und damit die Fahrzeuge grundlegend gleichen Standards unterliegen.

Eine Reduzierung der Standards auf das zwingend notwendige Maß ist zu unterstützen. Individuelle Standards für verschiedene Verkehre erzeugen ein komplexe und nicht zu beherrschende "Standard-Welten". Die stufenweise Strukturierung der Standards ("Leistungsklassen") ist eine der wichtigsten Aufgaben der nächsten Zeit.

Zu Frage 9:

Die DB AG hat sich im Fernverkehr zu einer Kundencharta verpflichtet, die den Bahnkunden ab dem 01.10.2004 verbindliche Rechtsansprüche bei Verspätungen gewährt. Dadurch stellt die DB ein hohes Niveau von Verbraucherschutz und Servicequalität als wesentliche Elemente ihrer Geschäftspolitik sicher. Die Bahn investiert erhebliche Mittel in die Verbesserung der Fahrgastinformation bei Betriebsstörungen – auch dies nicht aufgrund einer gesetzlichen Vorschrift, sondern aus geschäftlichem Eigeninteresse. Im Nahverkehr enthalten die Verträge der DB AG mit den Ländern zunehmend Regelungen, um die schutzwürdigen Belange der Kunden in Bezug auf Qualität und Service zu wahren. Zugleich kann mit den Verträgen den jeweiligen regionalen Besonderheiten und neuen Entwicklungen flexibel Rechnung getragen werden.

Zudem begrüßt die Bahn die Einrichtung einer „Schlichtungsstelle Mobilität“, wenn die Neutralität der Schlichtungsstelle gesichert ist und die verkehrsträgerübergreifende Kompetenz und Funktion der Schlichtungsstelle für alle öffentlichen Verkehrsträger (zumindest für Schienen-, Luft- und Busverkehr) gegeben ist.