



Zehn Thesen zur Weiterentwicklung der Bahnreform

BAG-SPNV

15. April 2004

Bilanz – Zehn Jahre Bahnreform und Eckwerte für eine 2. Bahnreform

Zehn Jahre nach Einleitung der Bahnreform und acht Jahre nach dem Start der Regionalisierung bestehen ausreichende Erfahrungen, um eine fundierte Bilanz zu ziehen. Die Entwicklung des Verkehrs- und Betreibermarktes sowie die Entwicklung der öffentlichen Zahlungen für das Verkehrssystem Schiene können mit den zu Beginn der Bahnreform gesteckten Zielen verglichen werden.

In den vergangenen Wochen ist viel über die Bilanz nach zehn Jahren Bahnreform diskutiert worden. Erwartungsgemäß fallen die Bewertungen durch die Unternehmen, die Politik und Wissenschaft unterschiedlich aus. Erfreulicherweise sind sich die meisten Kommentatoren darin einig, dass zumindest die Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) als Erfolg zu werten ist. Geteilt sind jedoch die Meinungen darüber, ob das Kernziel der Bahnreform, mehr Verkehr auf die Schiene zu holen, erfüllt worden ist. Besonders scheiden sich die Geister an der Frage, ob die Finanzbelastung der öffentlichen Haushalte nachhaltig verringert worden ist.

Aus Sicht der Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des SPNV (BAG-SPNV) ist es müßig, die Bahnreform nach einem Gut-Böse-Schema zu bewerten. Offenkundig – und bei einem solchen Jahrhundertwerk auch natürlich – ist jedoch, dass an verschiedenen Stellen Nachbesserungsbedarf besteht. Im folgenden möchte die BAG-SPNV Denkanstöße für entsprechende Korrekturen geben.

Die Entwicklung des Wettbewerbs als Motor für mehr Verkehr auf der Schiene und für höhere Qualität blieb hinter den Erwartungen zurück. Eine Marktöffnung im Schienenverkehr hat praktisch nicht stattgefunden; der Marktanteil der Deutschen Bahn AG beträgt immer noch über 90 Prozent. Während im SPNV durch die stufenweisen Wettbewerbskonzepte der Aufgabenträger der Marktanteil der Wettbewerber auf rund zehn Prozent angewachsen ist, ist

der Wettbewerb im Personenfernverkehr fast nicht vorhanden. Eine Analyse der Strukturen der Wettbewerbsbahnen im Personenverkehr zeigt, dass es sich neben dem privaten Unternehmen Connex fast ausnahmslos um Bahnen handelt, die im Besitz der öffentlichen Hand sind. Falls es dauerhaft nicht zu einem ausschließlichen Wettbewerb zwischen Staats- sowie kommunalen Bahnen kommen soll, müssen die Rahmenbedingungen für den Wettbewerb kritisch im Hinblick auf einen einfacheren und kalkulierbareren Marktzutritt überprüft werden.

Einen weiteren Schwerpunkt bildet die Infrastruktur. Die jüngsten Diskussionen um die Investitionen in die Infrastruktur zeigen, dass es hierbei nicht nur um die Höhe der Mittel des Bundes geht, sondern dass ebenso die verfügbaren Eigenmittel der DB Netz AG und der DB Station & Service AG den Umfang und Einsatz der Investitionen wesentlich beeinflussen. Finanzknappheit bei den Eigenmitteln des Infrastrukturbetreibers trotz höherer bzw. gleichbleibender Netzauslastung ist ein Indiz dafür, dass die Infrastruktur entweder unterfinanziert oder falsch organisiert ist.

Zur Organisations- und Entscheidungsstrukturen innerhalb des DB-Konzerns ist festzustellen, dass die innerbetriebliche Trennung sowohl zwischen gemein- und eigenwirtschaftlichen Aufgaben als auch zwischen Betrieb und Infrastruktur fast nicht mehr erkennbar ist. Diese Konzentration von Entscheidungskompetenz im DB-Konzern birgt zum Beispiel die Gefahr, dass Investitionen in das Netz nicht im Hinblick auf das Gesamtsystem Schiene, sondern nach Unternehmensinteressen optimiert werden.

In den nachfolgenden Thesen möchte die BAG-SPNV aufzeigen, wie die erkannten Mängel der Bahnreform nachgebessert werden können. Das vorliegende Papier wurde von den Mitgliedern der BAG-SPNV mehrheitlich beschlossen.

Thesen zur Weiterentwicklung der Bahnreform

<p>These 1: Zur weiteren Entwicklung des Wettbewerbs im Gesamtsystem Schiene sowie zur Sicherstellung einer flächendeckenden Infrastruktur müssen die Entscheidungen der Bahnunternehmen zum Ausbau des Netzes und zur Vergabe von Trassen strikt von den Entscheidungen zur Erstellung von Transportleistungen getrennt werden.</p>

Die aktuelle Diskussion um die Investitionen in die Infrastruktur zeigt deutlich, dass die Entscheidungen zum Netzausbau nicht nur von den Bundesmitteln, sondern auch sehr stark vom Eigenmitteleinsatz des Netzbetreibers abhängen. Der Betreiber der Infrastruktur optimiert seine Investitionen jedoch nach anderen Kriterien (Netzauslastung durch alle Züge) als der Ersteller von Transportleistungen (Fahrgastauslastung der eigenen Züge). Ein Zielkonflikt kann bestehen, wenn entweder die Auslastung des Netzes überwiegend durch konzernfremde Züge erfolgt oder wenn Investitionen in Netzteile mit eigenwirtschaftlichem Fernverkehr mit solchen in Netzteile mit gemeinwirtschaftlichem Nahverkehr konkurrieren.

Aus diesen Gründen hat die Europäische Union in ihrer Richtlinie EU 2001/14 (Railway Package) die unternehmerische Trennung von Netz und Betrieb als Regelfall vorgesehen. Falls diese Trennung nicht vorgenommen wird, sind die Entscheidungen innerhalb des Unternehmens strikt zu trennen. Weiterhin ist eine Regulierungsbehörde zu installieren, die über den Netzzugang wacht. In Deutschland hat man sich dazu entschieden, die unternehmerische Trennung von Netz und Betrieb nicht zu vollziehen und stattdessen eine Trassenagentur im Sinne einer Regulierungsbehörde aufzubauen.

Die sich aus EU-Recht ergebende Trennung der Entscheidungen zur Infrastruktur und zu Transportleistungen ist im DB-Konzern derzeit offensichtlich nicht gegeben, da der Konzernvorstand in beiden Bereichen entscheidet.

Die tatsächliche Entflechtung der Entscheidungsstrukturen innerhalb des DB-Konzerns ist daher ebenso voranzutreiben wie der Aufbau einer wirksamen Regulierungsbehörde. Gelingt dies kurzfristig nicht, bleibt nur die institutionelle Trennung von Netz und Betrieb.

These 2: Die Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs ist als Erfolg der Bahnreform zu werten. Voraussetzung für diesen Erfolg ist jedoch die nachhaltige Sicherung der Regionalisierungsmittel des Bundes in der derzeitigen Höhe.

Die Gewährleistung einer ausreichenden Versorgung mit Schienenpersonennahverkehr ist eine Daseinsfürsorge der öffentlichen Hand. Mit der Bahnreform hat der Bund diese Aufgabe auf die Länder delegiert und stellt diesen dafür Regionalisierungsmittel in Höhe von derzeit knapp sieben Mrd. Euro pro Jahr zur Verfügung.

In die jüngste politische Debatte um den Subventionsabbau in Deutschland sind auch die Regionalisierungsmittel einbezogen worden. Die Ministerpräsidenten Koch und Steinbrück legten Ende 2003 eine Liste mit Vorschlägen zur Streichung von Subventionen vor, die auch diese Mittel umfasste. Aus Sicht der BAG-SPNV ist es äußerst fragwürdig, die Regionalisierungsmittel als Subventionen einzustufen. Vielmehr handelt es sich um Mittelzuweisungen des Bundes an die Länder zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben.

Im Ergebnis wurden die Regionalisierungsmittel für das Jahr 2004 einmalig um zwei Prozent gekürzt, um das Vorziehen der Steuerreform zu finanzieren. Dieser einmalige Einschnitt war schmerzlich, konnte aber von den Aufgabenträgern in vielen Fällen, z. B. durch das Strecken von Investitionen, abgefedert werden. Eine erneute oder gar dauerhafte Belastung der Regionalisierungsmittel würde jedoch zu merklichen Angebots- und Qualitätseinschränkungen führen.

Weiterhin ist zu beachten, dass Investitionen in das System Schiene langlebig sind und die Aufgabenträger daher mit den Verkehrsunternehmen langfristige Verträge über zehn und mehr Jahre abschließen (müssen) und sich daher finanziell auch langfristig gebunden haben.

Zur Gewährleistung eines dauerhaft attraktiven Schienenpersonennahverkehrs ist es unabdingbar, dass die Regionalisierungsmittel mindestens auf dem gesetzlich festgelegten Niveau bleiben (2005: 7,05 Mrd. €, jährliche Steigerung um 1,5 Prozent).

These 3: Die Eisenbahninfrastruktur in Deutschland ist derzeit unterfinanziert. Zur Bewältigung dieser Situation sind eine Steigerung der Effizienz des Betriebes der Eisenbahninfrastruktur sowie die Konsolidierung der Bundesinvestitionen in die Schiene erforderlich.

Zum Zeitpunkt der Bahnreform wurde davon ausgegangen, dass durch die Infrastrukturnutzungsentgelte (Trassen- und Stationspreise) der Betrieb und die Instandhaltung der jeweiligen Infrastruktur finanziert sind. Man ging damals davon aus, dass zusätzlich lediglich Investitionen in den Neu- oder Ausbau gesondert finanziert werden müssen. Diese Entwicklung ist nicht eingetreten. Vielmehr werden die Investitionshilfen des Bundes verstärkt zur Instandhaltung im Bestandsnetz genutzt. Nach aktuellen Ansätzen werden zusätzlich zu den Erträgen aus Infrastrukturnutzungsentgelten dauerhaft 2,5 Mrd. € pro Jahr zur Sicherung des Bestandes notwendig. Diese Prioritätensetzung (Bestand vor Neubau) wird ausdrücklich begrüßt. Die strukturelle Unterfinanzierung des Netzes muss jedoch beseitigt werden.

Hierzu ist es erforderlich, dass der Bund seine Investitionen in das Verkehrssystem Schiene auf einem Betrag von mindestens vier Mrd. Euro pro Jahr konsolidiert. Dabei ist eine langfristige Planungssicherheit – vergleichbar z. B. mit der Situation bei den Regionalisierungsmitteln - zu gewährleisten.

Die Eisenbahninfrastruktur ist ein natürliches Monopol, da sie nicht wirtschaftlich duplizierbar ist. Allein schon aus diesem Grund ist der Betrieb einer Eisenbahninfrastruktur prädestiniert für eine nicht immer optimale Wirtschaftlichkeit. Die Erfahrungen mit den unter Wettbewerbsdruck stehenden Konzerngesellschaften der Deutschen Bahn AG (z. B. DB Regio AG) zeigen, dass diese wirtschaftlich effizienter produzieren können. Aus diesem Grund sollte auch beim Betrieb der Eisenbahninfrastruktur ein möglichst hoher Anteil der Wertschöpfungskette in den Wettbewerb gestellt werden. Die Gesamtverantwortung des Staates in bezug auf Finanzierung und strategische Netzentwicklung darf dabei nicht in Frage gestellt werden.

Zur Erhöhung der Auslastung der Infrastruktur sollten Konzepte geprüft werden, die Infrastrukturnutzungsentgelte auf Grenzkosten umzustellen und eine Sockelfinanzierung der Infrastruktur durch Umschichtung anderer Finanztöpfe vorzunehmen.

These 4: Für regionale Eisenbahninfrastruktur muss eine neue Organisationsform auf regionaler Ebene ermöglicht werden (Regionalisierung der Infrastruktur). Die bestehende Infrastrukturförderung des Bundes ist so umzustellen, dass sie auch für regionalisierte Infrastruktur genutzt werden kann (Regionalisierung der Infrastrukturfinanzierung).

Bezüglich der regionalen Eisenbahninfrastruktur erfordern die bestehenden Betriebs- und Organisationsformen einen erheblichen finanziellen Aufwand, der eine dauerhafte Finanzierung des Schienenverkehrs im heutigen Umfang in Frage stellt.

Nichtbundeseigene Eisenbahnen haben an mehreren Stellen gezeigt, dass sie die Eisenbahninfrastruktur schneller, effizienter und kostengünstiger ausbauen und wirtschaftlicher betreiben können. Unter diesem Eindruck hat die DB Netz AG das Projekt Regionalnetzentwicklung gestartet, mit dem innerhalb des DB-Konzerns die mittelständischen Strukturen der NE-Bahnen nachgebildet werden sollten. Bislang zeigen diese Projekte jedoch nur in wenigen Fällen den gewünschten Erfolg.

Aus diesem Grunde ist es dringend erforderlich, das erfolgreiche Geschäftsmodell der Regionalisierung von Infrastruktur im Gesamtnetz zu ermöglichen. Bei einem solchen Modell würde eine staatliche Institution die Verantwortung für die strategische Netzentwicklung übernehmen. Dazu müsste die politische Verantwortung für die „Regionalnetze“ (Strecken und Stationen) auf die Länder übergehen, die für diese Aufgabe geeignete Trägerorganisationen schaffen würden. Naheliegend wäre die enge Verbindung mit den Aufgabenträgerorganisationen für den SPNV. Der Betrieb der Infrastruktur würde durch ein – ggf. im Wettbewerb zu ermittelndes – Unternehmen übernommen. Bei ausschließlichen SPNV-Strecken kann auch eine gemeinsame wettbewerbliche Vergabe von Betrieb und Infrastruktur sinnvoll sein.

Voraussetzung für ein solches Vorgehen wäre, dass der Bund als grundgesetzlicher Gewährleistungsträger für die Eisenbahninfrastruktur einen Teil der für den Erhalt und Ausbau der Schieneninfrastruktur zur Verfügung stehenden Mittel nach einem zu ermittelnden Schlüssel an die Länder bzw. die von ihnen beauftragten Organisationen weiterleitet. Selbstverständlich müssen diese Mittel dann auch für NE-Bahnen als Infrastrukturbetreiber verwendbar sein.

These 5: Die Trennung der Zuständigkeiten für den Betrieb der Gleisinfrastruktur und der Bahnsteige hat sich nicht bewährt und sollte daher wieder organisatorisch zusammengefasst werden.

Bahnsteige und Schienenwege sind für den Schienenpersonenverkehr gleichermaßen notwendig und bedingen sich gegenseitig. Die organisatorische Trennung des Betriebs dieser Infrastruktur war in der Bahnreform nicht vorgesehen und ist eine Unternehmensentscheidung der Deutschen Bahn AG. Die Trennung dieser Zuständigkeiten ist nicht zielführend, da eine Personenzugtrasse nicht ohne Bahnsteig genutzt werden kann und ein Bahnsteig nicht ohne Trasse.

Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass diese ohne Not geschaffene Schnittstelle zwischen Bahnsteig und Trasse zu erheblichen Koordinierungsproblemen und Ineffizienzen geführt hat. Vor allem beim Ausbau der Infrastruktur behindern parallele Entscheidungs- und Finanzierungsabläufe bei beiden Betreibern einen koordinierten Ablauf erheblich.

Die Entscheidung zur Trennung dieser Infrastrukturbestandteile ist u. a. auf den Ansatz zurückzuführen, Teile der Verkehrsstationen kommerziell zu vermarkten. Es ist unbestritten, dass die Entwicklung großer Bahnhöfe weg von Schmutzdecken hin zu attraktiven Standorten mit hoher Erlebnis- und Aufenthaltsqualität in vielen Fällen sehr gut gelungen ist. Diese Kompetenz steht aber in keinem Zusammenhang mit dem Betrieb von Bahnsteigen als Eisenbahninfrastruktur und kann daher auch losgelöst davon betrieben werden.

Der Betrieb der Gleisinfrastruktur und der Bahnsteige sollte daher wieder in eine Hand gelegt werden, was den ursprünglichen Zielvorgaben der Bahnreform entsprechen würde. Die Vermarktung der Verkehrsflächen in den großen Bahnhöfen sollte bei einer gesonderten Gesellschaft verbleiben.

These 6: Um einen fairen Wettbewerb im Eisenbahnverkehr zu ermöglichen, muss ein diskriminierungsfreier Zugang zu allen Nebenleistungen mit Infrastrukturcharakter gegen ein angemessenes Entgelt möglich sein (Essential Facilities).

Während der diskriminierungsfreie Zugang zur Eisenbahninfrastruktur durch das Allgemeine Eisenbahngesetz gewährleistet ist, gestaltet sich der Zugang für zahlreiche Nebenleistungen mit Infrastrukturcharakter schwierig. Als Beispiele seien der Zugang zu den Werkstätten, der Zugang zu Tarif und Vertrieb oder der Zugang zu Informationsmedien genannt.

Besonders der diskriminierungsfreie Zugang zu Tarif und Vertrieb ist für den SPNV essentiell, da hier kein Wettbewerb um den Kunden, sondern um den Auftrag besteht. Der Kunde hat in der Regel keine Auswahl zwischen zwei Unternehmen auf der gleichen Relation. Aus diesem Grund muss der Fahrgast innerhalb eines Bedienraums einheitliche Tarif- und Vertriebsstrukturen vorfinden.

Ungenügende Rahmenbedingungen in diesem Bereich erschweren den Wettbewerb auf der Schiene, im Einzelfall können sie ihn sogar verhindern. Das deutsche Kartellrecht gewährleistet zwar unter bestimmten Bedingungen den Zugang zu diesen Leistungen. Die Durchsetzung eventueller Ansprüche ist jedoch langwierig, wie das Beispiel der Gerichtsverfahren um die Aufnahme der Connex-Züge in die Fahrplanmedien der Deutschen Bahn zeigt.

Zur Verwirklichung des Ziels von mehr Verkehr auf der Schiene müssen die Rahmenbedingungen geschaffen werden, um einen diskriminierungsfreien Zugang zu den essenziellen Nebenleistungen zu gewähren. Dies kann entweder durch entsprechende Regelungen im Allgemeinen Eisenbahngesetz oder die Übertragung dieser Aufgaben an eine neutrale Institution erfolgen.

These 7: Durch den Wegfall der InterRegio-Züge ist eine Lücke zwischen dem SPNV und dem Hochgeschwindigkeitsverkehr entstanden. Es droht für die Schiene der Verlust der Mittelstreckenverkehre an andere Verkehrsträger. Es müssen die organisatorischen, rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen geschaffen werden, ein attraktives Angebot für Mittelstreckenverkehre auf der Schiene zu gestalten.

Der Gewährleistungsträger für den Personenfernverkehr auf der Schiene ist gemäß Grundgesetz der Bund, der hierfür eine ausreichende Versorgung Sorge zu tragen hat. Mit der Bahnreform ist der Bund davon ausgegangen, dass ein flächendeckendes Fernverkehrsnetz in Deutschland eigenwirtschaftlich zu erbringen ist. Die Entwicklung der letzten Jahre beweist, dass es zumindest Teilbereiche - meist in strukturschwächeren Regionen - gibt, in denen auch eine Mindesterschließung im Fernverkehr nicht eigenwirtschaftlich gewährleistet werden kann. Der Bund müsste nun aus seiner grundgesetzlichen Pflicht hier Fernverkehrszüge bestellen, hat bislang hierzu aber keine Bereitschaft gezeigt.

Diese Entwicklung führt zu der Situation, dass zwischen dem bezuschussten Nahverkehr und dem Hochgeschwindigkeitsverkehr eine Lücke entstanden ist. Diese Lücke könnte nach der Organisationsform des Nahverkehrs als bezuschusster Verkehr vergleichsweise wirtschaftlich mit Synergien zum bestehenden SPNV-Netz erbracht werden. Die BAG-SPNV hat mit dem RE X-Konzept hierzu ein substantiiertes Rahmenkonzept vorgelegt. Eine Umsetzung ist bislang nur partiell erfolgt, da wesentliche Rahmenbedingungen seitens des Bundes ungeklärt sind.

Um auch weiterhin das Potenzial der Mittelstreckenverkehre in Deutschland auf der Schiene bedienen zu können, sind die entsprechenden rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen zu schaffen. Hierzu gehört eine klare Ausführungsbestimmung zur Wahrnehmung der sich aus dem Grundgesetz ergebenden Aufgabenträgerschaft des Bundes für diese Verkehre ebenso wie die Sicherstellung der Finanzierung, die z. B. in Zusammenhang mit der nächsten Revision des Regionalisierungsgesetzes berücksichtigt werden könnte.

These 8: Der Börsengang der Deutschen Bahn AG ist kein Selbstzweck. Keinesfalls dürfen verkehrspolitische Zielstellungen der Börsenfähigkeit untergeordnet werden. Ein Börsengang von Teilen des Konzerns darf erst dann in Erwägung gezogen werden, wenn die Deutsche Bahn AG dauerhaft und nachhaltig unter Wettbewerbsbedingungen schwarze Zahlen schreibt. Die strategische Entwicklung der Infrastruktur muss in jedem Fall in Verantwortung des Staates bleiben.

Unternehmensziel der Deutschen Bahn AG ist derzeit die schnellstmögliche Erlangung der Börsenfähigkeit. Dieses Ziel kann teilweise verkehrspolitischen Zielen widersprechen. Bereits in These 1 wurde dargestellt, dass es einen Konflikt zwischen dem politischen Ziel der Bahnreform (Mehr Verkehr auf die Schiene) und dem Unternehmensziel der Deutschen Bahn AG (Maximierung des Gewinns des Konzerns) gibt.

Die schnellstmögliche Börsenfähigkeit der Deutschen Bahn AG müsste in der derzeitigen Situation durch mehrere Parameter „erkauft“ werden, die sich langfristig volkswirtschaftlich nachteilig auswirken werden. Bereits jetzt ist erkennbar, dass die Investitionstätigkeit der Deutschen Bahn AG gegenüber den Vorjahren sehr stark zurückgefahren wurde, um eine kapitalmarktfähige Börsenrendite zu erreichen. Weiterhin ist für den Börsengang kurz- und mittelfristig ein wettbewerbsfeindliches Umfeld erforderlich, was negative Auswirkungen auf die Rahmenbedingungen für Markteinsteiger haben kann.

Zurzeit scheinen die Nachteile eines Börsengangs der Deutschen Bahn AG die Vorteile deutlich zu überwiegen. Aus diesem Grunde hält es die BAG-SPNV für erforderlich, kurzfristig auf den Börsengang zu verzichten und damit die verkehrspolitische Zielstellung in den Vordergrund zu stellen.

Bei einem eventuellen Börsengang sollten höchstens die Transportgesellschaften, nicht aber das Netz an die Börse gebracht werden. Die Schieneninfrastruktur wird in Deutschland dauerhaft zumindest auf Investitionen der öffentlichen Hand angewiesen sein. Internationale Erfahrungen mit der Privatisierung von Eisenbahninfrastruktur, z. B. in Großbritannien und Neuseeland, zeigen, dass der Staat hier nach einer gewissen Zeit wieder finanziell einspringen musste. Grund war in beiden Fällen, dass nach der Privatisierung die Investitionen zurückgefahren wurden und die Instandhaltung vernachlässigt wurde. Die wirtschaftlich erfolg-

reich operierenden – vertikal integrierten – Bahnen in Nordamerika können nicht zum Vergleich herangezogen werden, da diese als reine Güterverkehrsbahnen ohne jedwede Zuschüsse für Betrieb und Infrastruktur auskommen.

These 9: Bei der Bahnreform wurde eine Trennung der Unternehmensbereiche für die Erstellung gemeinwirtschaftlicher Nahverkehrs- und eigenwirtschaftlicher Fernverkehrsleistungen gewollt und gesetzlich festgeschrieben. Diese Trennung wurde in den letzten Jahren sukzessive wieder aufgehoben. Zur Schaffung eines vertrauensvollen Marktumfeldes ist diese Trennung wieder herzustellen.

Die Unternehmensbereiche zur Erstellung von Fernverkehrsleistungen und zur Erstellung von Nahverkehrsleistungen wurde mit der Bahnreform bewusst getrennt. Hintergrund war, dass eine Querfinanzierung zwischen eigen- und gemeinwirtschaftlichen Verkehren verhindert werden sollte. Auch die Marktausrichtung der Unternehmen ist unterschiedlich. Während es im gemeinwirtschaftlichen Segment einen Wettbewerb um den Auftrag gibt (und der Fahrgast nach Auftragserteilung nur ein Bahnunternehmen zur Auswahl hat), gibt es im eigenwirtschaftlichen Segment einen Wettbewerb um den Fahrgast.

Die gegenwärtige Struktur hat z. B. zur Folge, dass bei Trassenkonflikten zwischen Fern- und Nahverkehr zumeist dem Fernverkehr der Vorrang eingeräumt wird. Nah- und Fernverkehr der Deutschen Bahn AG lösen Fahrplankonflikte bereits im Vorfeld der Trassenbestellung bei der DB Netz AG, so dass die gesetzlich vorgesehenen Maßnahmen zur Überwachung und Regulierung solcher Konflikte nicht greifen und unterlaufen werden. Die Lösung der Konflikte erfolgt zumeist zu Ungunsten des Nahverkehrs. Ein weiteres Beispiel ist der Vertrieb, der innerhalb des DB-Konzerns vom eigenwirtschaftlichen Fernverkehr betrieben wird. Die aktuelle Diskussion um den Zugang anderer Verkehrsunternehmen zu den Vertriebsinfrastrukturen wäre dabei wesentlich einfacher zu lösen, wenn es die Verquickung eigen- und gemeinwirtschaftlicher Leistungsbestandteile nicht gäbe.

Die beschriebenen Probleme lassen sich lösen, wenn die gesetzlich vorgegebene Trennung der Unternehmensbereiche in Nah- und Fernverkehr wieder konsequent vollzogen würde.

These 10: Die Gewährleistungsrechte für Fahrgäste gegenüber den Verkehrsunternehmen bei Qualitätsmängeln und Verspätungen sind unzureichend geregelt und stammen noch aus den 1930er Jahren. Eine freiwillige Selbstverpflichtung von Unternehmen reicht hierzu nicht aus, da diese einseitig bestimmbar ist und so ein für den Fahrgast nicht übersehbarer Flickenteppich verschiedener Regelungen entsteht. Es sind daher verbindliche gesetzliche Standards für die Gewährleistung von im Fern- und Nahverkehr tätigen Unternehmen gegenüber ihren Kunden erforderlich.

Im Gegensatz zu anderen Branchen in Produktion und Dienstleistung haben die Fahrgäste im Eisenbahnverkehr bei auftretenden Qualitätsmängeln (z. B. Verspätungen) nur sehr geringe gesetzlich verankerte Rechte gegenüber den Verkehrsunternehmen. Die entsprechenden Regelungen in der Eisenbahnverkehrsordnung sind rund 70 Jahre alt und entsprechen nicht mehr den Anforderungen des heutigen Verkehrsmarktes, in dem die Schiene in einem starken Wettbewerb zu anderen Verkehrsträgern steht.

Unter dem Eindruck der politischen Diskussion zur Stärkung der Fahrgastrechte hat die Deutsche Bahn AG angekündigt, zukünftig im Rahmen einer Selbstverpflichtung ihre Gewährleistungen gegenüber den Fahrgästen im Fernverkehr zu verbessern. Dieser erste Schritt ist aber nicht ausreichend, da die Regelungen den Nahverkehr ausschließen. Weiterhin muss ein einheitlicher Rahmen vorgegeben werden, da sonst ein für den Fahrgast nicht übersehbarer Flickenteppich an Regelungen entsteht.

Aus diesen Gründen ist eine einheitliche gesetzliche Regelung zur Stärkung der Fahrgastrechte in Deutschland erforderlich. Wie die Erfahrungen anderer Länder (z. B. Niederlande) zeigen, ist hier zu marginalen Mehrkosten ein hoher Nutzen erzielbar, da das Vertrauen der Fahrgäste in das Verkehrssystem Schiene steigt.

Fazit

Aus Sicht der BAG-SPNV ist die Bahnreform nur teilweise als Erfolg zu werten. An vielen Stellen ist Nachbesserungsbedarf offenkundig geworden, so dass der Prozess der Umstrukturierung der Bahnen in Deutschland noch nicht als vollendet angesehen werden kann. Zehn Jahre Bahnreform sind eine gute Gelegenheit, kritisch Bilanz zu ziehen und Denkanstöße für eine Weiterentwicklung der Bahnreform zu geben.

Die Bundespolitik sollte dabei verkehrspolitische Ziele in den Vordergrund stellen. Dabei sollte dem Ziel, mehr Verkehr auf die Schiene zu holen, Vorrang vor finanzpolitischen Zielen (Börsengang) eingeräumt werden. Ein Börsengang erscheint erst dann realistisch, wenn es einen funktionierenden Betreibermarkt im Eisenbahnverkehr gibt und sich die Deutsche Bahn AG in diesem Markt gegen Konkurrenz unter gleichen Rahmenbedingungen behauptet hat. Ein Börsengang aus einem faktisch abgeschotteten Markt heraus bedeutet, dass dieser Börsengang mit marktschließenden Rahmenbedingungen erkaufte wird und daher dem verkehrspolitischen Ziel, mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen, widerspricht.

Ebenso sollten Finanzierung und Organisation der Infrastruktur überprüft werden. Eine der wesentlichen Erkenntnisse der letzten Jahre war, dass sich die unter Wettbewerbsdruck stehenden Konzerngesellschaften der Deutschen Bahn AG dynamischer entwickelt haben als die Konzerngesellschaften in Monopolmärkten (Infrastruktur). Angesichts dieser Erfahrungen sollte angestrebt werden, den Wettbewerbsgedanken auch in den Betrieb der Infrastruktur einfließen zu lassen, ohne die strategische Verantwortung des Staates für das Netz aufzugeben. Auch eine Regionalisierung des Netzes sollte ermöglicht werden.

Die BAG-SPNV ist sich sicher, dass das Verkehrssystem Schiene mit den beschriebenen Kurskorrekturen auch für die Anforderungen der nächsten zehn Jahre gerüstet werden kann.