

Ihre Zeichen | Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen | Unsere Nachricht vom

Datum

|

05.05.2019

Gutachtliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur am 13.05.2019

Für die Sachverständigenanhörung im Verkehrsausschuss des deutschen Bundestages am 13.05.2019 wurden Anträge der Fraktion der AfD ("Die Eisenbahn nicht gegen andere Verkehrsträger ausspielen - Keine Erhöhung der Energiesteuer und CO2-Abgabe für Diesel um 30 Cent je Liter - Kein Stopp des Autobahn- und Bundesstraßenbaus" - Drucksache 19/7941), der Fraktion der FDP ("Digitalisierung der Schiene durch Verkauf von Beteiligungen der Deutschen Bahn AG vorantreiben" - Drucksache 19/6284), der Fraktion DIE LINKE. ("Drohenden Kollaps verhindern - Deutsche Bahn AG demokratisch umbauen" Drucksache 19/7024) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ("Die Eisenbahn zum Rückgrat der Verkehrswende machen" - Drucksache 19/7452) vorgelegt. Allen Anträgen gemein ist auch das grundsätzliche Anliegen einer Stärkung des Schienenverkehrs; die erörterten Maßnahmen zur Verfolgung dieses Ziels unterscheiden sich jedoch in den einzelnen Papieren nach Wirkungsrichtung, Ausmaß und Granularität in erheblicher Weise. Die nachfolgenden Anmerkungen nehmen eine Bewertung und Einordnung der zentralen aus einer Gegenüberstellung der Papiere erwachsenden Diskussionspunkte vor.

1. Zunächst ist festzuhalten, dass der kritische Zustand des Systems Schienenverkehr und der Deutschen Bahn AG von der Politik offensichtlich wahrgenommen wird. Verspätungen, ausfallende Züge, Zug- und Personalmangel beim Schienenpersonenfernverkehr sind jedoch nur die

Zeppelin Universität gemeinnützige GmbH | Bodensee
Am Seemooser Horn 20 | 88045 Friedrichshafen

Präsidentin Prof Dr Insa Sjurts
Geschäftsführung Prof Dr Insa Sjurts (Sprecherin) | Matthias Schmolz
Präsidium Prof Dr Insa Sjurts (Vorsitzende) | Matthias Schmolz
 Prof Dr Jan Söffner | Prof Dr Josef Wieland | Said D. Werner

Sitz der Gesellschaft Friedrichshafen | Amtsgericht Ulm HRB 632002
Bankverbindung IBAN DE79 6905 0001 0023 6085 08 SWIFT-BIC SOLADES1KNZ

Alexander Eisenkopf

Prof Dr rer pol
ZEPPELIN-Lehrstuhl für
Wirtschafts- und Verkehrspolitik

Fon +49 7541 6009 1211
Fax +49 7541 6009 1199

alexander.eisenkopf@zu.de

Oberfläche der Probleme des deutschen Bahnsystems. Ein Vierteljahrhundert nach der immer wieder als Erfolgsmodell zitierten Bahnreform befindet sich das System in einem beklagenswerten Zustand. Wegen schleichender Substanzaushöhlung fährt die Eisenbahn am Limit und soll doch gleichzeitig einen zentralen Beitrag zum Klimaschutz leisten. Ihre Stellung im Wettbewerb mit den anderen Verkehrsträgern ist geschwächt. Den Innovations- und Modernisierungsschüben im Straßenverkehr hat sie wenig entgegenzusetzen. Zudem entspricht die Governance der Deutschen Bahn AG nicht den Anforderungen an eine unternehmerisch geführte und im Wettbewerb erfolgreiche Eisenbahn. Und zu guter Letzt ist sie mittlerweile wieder massiv verschuldet.

2. Trotz der ständigen Wiederholung des verkehrspolitischen Mantras einer Verkehrsverlagerung auf die Bahn, dümpelt der Modal Share des Schienenpersonenverkehrs bei unter 8% dahin und der Schienengüterverkehr erreicht nur einen Marktanteil von derzeit knapp 19 %. Entsprechend sieht es in den einzelnen Transportsparten der DB AG nicht gut aus. DB Cargo hat in den vergangenen Jahren kontinuierlich Marktanteile verloren. Dem Niedergang des Einzelwagenverkehrs hat die Bahntochter nichts entgegenzusetzen. Unternehmensinterne Querelen und Strategiediskussionen sowie Probleme im internationalen Geschäft beschäftigen das Management; allein die Wettbewerbsbahnen sorgen mit ihrem Wachstum vor allem in Ganzzugverkehr für eine gewisse Dynamik. Im Personenfernverkehr stagnierte die Verkehrsleistung über lange Jahre und erst der intensive Wettbewerb durch den neuen Konkurrenten Fernbus hat die Bahn aus ihrer Lethargie aufgeweckt. Ob allerdings die angekündigte Fernverkehrsinitiative mit milliardenschweren Investitionen in neues Rollmaterial und neue Angebote überhaupt finanzierbar ist, muss sich erst noch zeigen. Der jüngste angebliche Fahrgastrekord im Schienenpersonenfernverkehr ist nicht wirklich einer, wie der Blick auf die ersten Jahre nach der Bahnreform zeigt. Auch im Nahverkehr, der dank üppig fließender Subventionen zumindest Verkehrswachstum und sprudelnde Gewinne beschert, lässt eine wirkliche Verkehrswende noch etwas auf sich warten. In jedem Fall sind die Wachstumschancen im Rahmen der jährlichen Dynamisierung der Zuschüsse um 1,8% und der absehbaren Kostensteigerungen begrenzt.

3. Insgesamt ist die Deutsche Bahn AG deutlich schlechter aufgestellt, als es die offizielle Kommunikation der Politik und den Menschen im Lande gerne verkaufen möchte. Die milliardenschweren Abschreibungen des Jahres 2015 und die vorgenommene Eigenkapitalerhöhung seitens des Bundes sind praktisch vergessen, der Sprengstoff der Kostenentwicklung bei Stuttgart 21 wird weggelassen und die Brisanz der Entwicklung im intermodalen Wettbewerb ausgeblendet. Stattdessen hofft man auf die Wirkungen der Trassenpreishalbierung im Schienengüterverkehr und die weiteren Maßnahmen des Masterplans Schienengüterverkehr sowie den Deutschlandtakt. Die gerade vom Bundesamt für Güterverkehr vorgelegte Mittelfristprognose zeigt allerdings, dass die Trassenpreishalbierung im SGV wie auch die drastische Erhöhung der Lkw-Maut einen positiven Einmaleffekt für den Schienengüterverkehr darstellt, der mittelfristig verpufft. Die Konkretisierung von Maßnahmen wird jedoch vom zuständigen Ministerium an ein Zukunftsbündnis Schiene mit sechs Arbeitsgruppen ausgelagert. Dies ist besonders kritisch, weil der Schienenverkehr dringend gebraucht wird, um den drohenden Verkehrsinfarkt zu vermeiden. Das Verkehrssystem Straße ist bereits heute so überlastet, dass bei anhaltendem Verkehrswachstum ein Kollaps nur durch die verstärkte Nutzung der Schiene abgewendet werden kann. Um das zu nachzuvollziehen, muss man noch nicht einmal eine sogenannte „Verkehrswende“ propagieren und im Zuge der geplanten Dekarbonisierung eine umfassende Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene fordern.

4. Die Diskussion um die zukünftige Entwicklung des Verkehrssystems in Deutschland ist allerdings derzeit geprägt durch diese „Verkehrswende“, die im Zuge einer umfassenden Dekarbonisierung des Verkehrs dem Schienenverkehr eine wesentlich höhere Relevanz zuweist. Um das politische Sektorziel des Verkehrs von 95 bis 98 Millionen Tonnen CO₂-Emissionen im Jahre 2030 zu erreichen, reicht es nicht aus, in diesem Zeithorizont bis zu 10 Mio. Pkw auf elektrische Antriebe umzustellen und die Effizienz von Verbrennungsmotoren weiter stark zu erhöhen, wie die Nationale Plattform Mobilität in ihrem Zwischenbericht der AG Klimaschutz vorgerechnet hat. Neben einem Einspar-Zielkorridor durch regenerative Kraftstoffe sollen bis 2030 auch die Anteile am Schienenpersonenverkehr (Verkehrsleistung plus 53 Prozent gegenüber 2015), am Bus-, U- und Straßenbahnverkehr (plus 17 Prozent) und am Fuß und Radverkehr (plus 45

Prozent) deutlich steigen. Die Güterverkehrsleistung soll gegenüber 2015 um 70 Prozent auf der Schiene und 50 Prozent bei Binnenschiffen zunehmen.

5. Die derzeit diskutierten Verlagerungsszenarien auf die Schiene bis zum Jahre 2030 scheinen bei realistischer Betrachtung wenig belastbar. Eine Verdopplung der Fahrgastzahlen im Schienenpersonenfernverkehr bis 2030, wie im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung formuliert und teilweise auch als Ziel für den Güterverkehr diskutiert, dürfte angesichts der bereits heute zu beobachtenden Überlastungserscheinungen von Infrastruktur (Streckennetz und Bahnhöfe) sowie des rollendem Material reines Wunschenken sein. Eine entsprechende Ausrichtung der Angebotsplanung im Fernverkehr ist schlechterdings unmöglich und sollte des Weiteren nicht politisch im Sinne planwirtschaftlicher Vorgaben verordnet werden wie im Beschlussantrag der grünen Bundestagsfraktion angeführt. Hinzuweisen ist zudem auf die anhaltende Diskussion über die Finanzierung der Expansionsstrategie im SPFV. Die absehbare Entwicklung der Schienenwegeinvestitionen in der mittelfristigen Haushaltsplanung dürfte nicht ausreichen, um eine wirkliche Verkehrswende bis 2030 zu bewirken. Zu bedenken sind auch auf Engpässe bei den Planungskapazitäten, massive Preissteigerungen in der Zuliefer- und Bauindustrie und absehbare erhebliche Widerstände z.B. gegen neue Güterverkehrstrassen, die trotz des neuen Planungsbeschleunigungsgesetzes nicht zu vernachlässigen sind.
6. Kritische Anmerkungen sind auch zu machen hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Effizienz einer solchen umfassenden Verlagerungsstrategie. So rechnet die Nationale Plattform Mobilität (NPM), dass durch den Modal Shift im Schienenverkehr (Marktanteil dann 10,5 -12% (!)) zusammen mit der angenommenen Verlagerung zum Fußgänger-, Fahrrad und Busverkehr 6,7-10,3 Mio. t CO₂ gegenüber 2015 eingespart werden können. Eine Steigerung des Marktanteils des Schienengüterverkehrs auf 23-25% (heute knapp 19%) und der Binnenschifffahrt auf 8,5 bis 9,5% würde zusammen jedoch nur CO₂-Einsparungen von 3-5 Mio. Tonnen gegenüber 2015 bringen. Über den für eine solche Verlagerung erforderlichen Infrastrukturausbau und sonstige Investitionen wird keine Aussage gemacht, so dass eine Nutzen-Kosten-Abwägung dieser Ziele nicht vorgenommen

werden kann. Es ist jedoch zu vermuten, dass die CO₂-Vermeidungskosten einer solchen Politik speziell im Güterverkehr extrem hoch sind.

7. Die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur ist sicherlich die Achillesferse des Systems. Da Investitionen in das Schienennetz seit Langem fast ausschließlich vom Bund über Baukostenzuschüsse finanziert werden, hat sich seit 1994 ein sogenannter Shadow Asset Value von mehr als 100 Milliarden Euro im Bahnsystem aufgebaut. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Infrastruktur, die von der Deutschen Bahn und ihren Wettbewerbern genutzt wird, aber nicht in der Bilanz der Infrastrukturgesellschaft auftaucht, da sie über verlorene Zuschüsse finanziert wurde, die nicht aktiviert werden dürfen. Da im operativen Geschäft der Transportdienstleister hierfür keine Abschreibungen (und Zinsen) verdient werden, wird die Schieneninfrastruktur systematisch auf Verschleiß gefahren. Man muss kein Hellseher sein, um zu prognostizieren, dass sich die im Rahmen der derzeit gültigen Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung vom Bund jährlich gezahlte Summe vom 3,9 Milliarden Euro in den nächsten Runden weiter drastisch erhöhen wird. Ein Großteil der eingeplanten Haushaltsmittel für die Schiene wird damit in den Substanzerhalt fließen. Anstehende Investitionen im Rahmen der Digitalisierung des Schienennetzes werden zudem erst mittel- bis langfristig kapazitätswirksam werden und in der nächsten Dekade nur sehr eingeschränkt für Abhilfe sorgen.
8. Einen ähnlichen Zeithorizont hinsichtlich der Nutzenstiftungen dürfte die Realisierung des Projektes „Deutschlandtakt“ aufweisen. Es ist misslich, dass in politischen Verlautbarungen der Eindruck erweckt werden, hierdurch wären schon in wenigen Jahren spürbare Verbesserungen insbesondere im Schienenpersonenfernverkehr realisierbar. Die Ausrichtung der Investitionsprogramme an einem politisch definierten Zielfahrplan, der kurze Fahrzeiten und bessere Umsteigeoptionen im Rahmen eines leicht merkbaren Taktes ermöglicht, erfordert eine wesentlich längerfristige Perspektive, wie auch das Beispiel des Nachbarlandes Schweiz zeigt. Außerdem sind zentrale Fragen der Governance eines solchen Systems noch nicht abschließend geklärt (Rolle der Politik bei der Fahrplandefinition, Organisation des Marktes, Einbindung des Güterverkehrs).

9. Eine Revitalisierung und das gewünschte Wachstum des Bahnsystems bedürfen nicht nur zusätzlichen Geldes, sondern auch deutlich mehr Effizienz und Innovation. Die Produktivität des Systems muss massiv steigen, damit es auf Dauer im intermodalen Wettbewerb erfolgreich sein kann, auch wenn dies gegebenenfalls harte Entscheidungen mit sich bringt. Nur ein unternehmerischer Antritt – nicht aber der Staat und politische Programme für den Schienenverkehrssektor – schaffen Wachstum und Innovation auch im Schienenverkehr. Die Politik muss daher weiterhin auf Wettbewerb auf den Schienenverkehrsmärkten setzen und nicht auf mehr Staatsnähe, was derzeit die Leitlinie der Eisenbahnpolitik zu sein scheint. Über den intramodalen Wettbewerb auf den Schienenverkehrsmärkten, einem der zentralen Leitgedanken der Bahnreform, liest man in den vorliegenden Stellungnahmen zur Eisenbahnpolitik allerdings wenig. Die Idee einer Trennung von Infrastruktur und Transportsparten der Deutschen Bahn, ebenfalls eine der Zielmarken der Bahnreform von 1994 wird aktuell nur noch von der grünen Fraktion verfolgt. Die Bundesregierung hält dagegen explizit am integrierten Konzern Deutsche Bahn AG fest. Dies ist ein Manko für eine langfristig erfolgreiche Eisenbahnpolitik. Eine Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen des Schienenverkehrs mit besonderem Blick auf die Interessen des integrierten Konzerns Deutsche Bahn AG wird nicht ausreichen, um den Schienenverkehrssektor in Deutschland zukunftsorientiert aufzustellen.
10. Es ist zudem ein Irrweg zu glauben, die Politik wäre über mit den betroffenen Branchen abgestimmte Masterpläne und die Installation von Lenkungs- und Arbeitskreisen in der Lage, Innovation und Wachstum in der Schienenverkehrsbranche nachhaltig zu fördern. Vielmehr zeigt der Innovationsrückstand der Schiene gegenüber der Straße, dass ein von einem in Staatsbesitz befindlichen Unternehmen mit erheblichem politischem Einfluss dominierter Sektor nur bedingt geeignet ist, die Herausforderungen der Verkehrsmärkte zu meistern. Die Politik sollte sich auf Ihre Kernaufgabe fokussieren, für eine auskömmlichen Finanzierung der Infrastruktur zu sorgen, die offensichtlich im Wettbewerb der Verkehrsträger nicht eigenwirtschaftlich zu betreiben ist und daher als Daseinsvorsorgeaufgabe akzeptiert werden muss. Weiterhin sollte sie Grundlagenforschung auch im Schienenverkehrssektor fördern; Das Management von Innovationen und die Entwicklung von Geschäftsmodellen ist dagegen eine genuin

unternehmerische Aufgabe, die insbesondere vom Wettbewerb incentiviert wird.

11. Dazu gehört auch der Wettbewerb zum Straßen- und Luftverkehr. Eine zentrale Erkenntnis der Bahnreform von 1994 war, dass für den Erfolg des Bahnsystems die interne Wettbewerbsfähigkeit des Bahnsystems entscheidend ist und nicht der (vermeintliche) Schutz vor der Konkurrenz der anderen Verkehrsträger durch eine restriktive Regulierung der Wettbewerber. Insofern ist zwar die Forderung nach einer Festsetzung der Trassenpreise für den Schienenverkehr nach Grenzkosten nachvollziehbar, da, wie bereits ausgeführt wurde, der Schienenverkehr faktisch nicht in der Lage ist, seine vollen Wegekosten zu decken. Dies gelingt heute nur dort, wo ergänzend öffentliche Mittel eingesetzt werden wie im Schienenpersonennahverkehr. Der aus Grenzkostenpreisen resultierende Subventionsbedarf ist allerdings transparent zu machen und öffentlich zu diskutieren. Nicht sachgerecht erscheint jedoch eine Anrechnung sogenannter externer Kosten des Lkws über die Lkw-Maut oder die Besteuerung des Kerosins für den innerdeutschen Flugverkehr. Bereits heute führt die Methodik der Wegekostenrechnung zu einer unverhältnismäßigen Belastung des Straßengüterverkehrs, die sich etwa darin äußert, dass über 50% der angelasteten Kosten auf kalkulatorische Zinsen zurückzuführen sind. Angesichts der Einbeziehung des innereuropäischen Flugverkehrs in den Emissionshandel und der Wegekostendeckung über Flughafengebühren besteht auch kein Anlass für eine zusätzliche Kerosinbesteuerung. Ab 2025 generell keine neuen Fernstraßenbauvorhaben in Angriff nehmen zu wollen, um alle Mittel auf die Schiene zu konzentrieren, geht wohl ebenso an der Realität der Verkehrsmärkte vorbei. Desungeachtet sind selbstverständlich adäquate Benutzungsabgabensysteme für alle Straßennutzer (einschließlich, Pkw, Bussen und Fahrzeugen zwischen 3,5 und 7,5 Tonnen) zu entwickeln und einzuführen, deren Zweck allerdings nicht der Schutz der Eisenbahn vor dem Wettbewerb durch den Straßenverkehr sein sollte, sondern die Finanzierung und wohlfahrtsökonomisch optimale Nutzung des Straßenverkehrssystems. Die demnächst zur Einführung anstehende Infrastrukturabgabe für Pkw liefert dazu bedauerlicherweise keinen relevanten Beitrag.

12. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen stellt sich auch die Frage nach der Rolle des Schienenverkehrsunternehmens Deutsche Bahn AG im bundesdeutschen Verkehrssystem. Diese ist politisch zu diskutieren, zu klären und zu präzisieren, was derzeit allerdings nicht wirklich erfolgt. Die Definition der Rolle der Deutschen Bahn AG ist keine einfache Fragestellung. Geht es darum, in Deutschland pünktlich und effizient Schienenverkehr zu betreiben oder um einen global diversifizierten Mobilitäts- und Logistikkonzern? Will die Politik tatsächlich im Sinne der propagierten Verkehrswende den Marktanteil des Schienenverkehrs spürbar erhöhen und wenn ja mit welchen Mitteln jenseits von auskömmlichen Infrastrukturinvestitionen? Welche Rolle spielt dabei das Staatsunternehmen Deutsche Bahn AG? Kann und soll es tatsächlich wie eine nachgeordnete Verwaltung oder eine GmbH auf das Ziel der Maximierung des Verkehrs auf der Schiene verpflichtet werden? Sollten Politiker oder Ex-Politiker in den Leitungsgremien der Gesellschaft (Aufsichtsrat, Vorstand) vertreten sein? Wie ist es um die gesamtwirtschaftliche Effizienz eines solchem dank politischen Flankenschutzes stark wachsenden und über größere Marktanteile verfügenden Schienenverkehrsanbieters bestellt? Und wird letztlich ein solches durch den Begriff der „Verkehrswende“ zu beschreibendes Verkehrsangebot noch den Herausforderungen eines wettbewerbs- und effizienzorientierten Wirtschaftssystems für das 21. Jahrhundert gerecht?
13. Besondere Aufmerksamkeit erfordert die Governance der Deutschen Bahn AG. Ein von der Politik dominierter Aufsichtsrat, die Präsenz einflussreicher Ex-Politiker im Vorstand sowie die direkte Vorgabe von Mengenzielen und Quoten an den Vorstand und kontinuierliche Einmischungen in das operative Geschäft (Einbestellen des Vorstands im Verkehrsministerium) entsprechen nicht den Grundsätzen ordnungsgemäßer Unternehmensführung für ein privatwirtschaftlich agierendes Unternehmen und tragen nicht dazu bei, die Deutsche Bahn AG im Wettbewerb auf den Verkehrsmärkten erfolgreicher zu machen. Dies heißt allerdings nicht, dass Milliarden öffentlicher Mittel für die Infrastruktur wie bisher ohne wirklich sanktionsbewehrte Kontrollen und Effizienznachweise vergeben werden. Die Entwicklung eines adäquaten Anreizsystems für ein privatwirtschaftlich organisiertes Unternehmen in öffentlichem Eigentum ist eine nicht-triviale Aufgabe, der die Politik sich stellen muss, was sie derzeit allerdings (noch) nicht tut.

14. Wenn es beim Geschäftsmodell der Deutschen Bahn um effizienten und marktorientierten Schienenverkehr in Deutschland geht, ist insbesondere die Existenzberechtigung der Geschäftsbereiche DB Schenker und DB Arriva im DB-Konzern zu hinterfragen. Es besteht hinreichend betriebswirtschaftliche Evidenz dafür, dass solche Konglomerate eher Werte vernichten als Mehrwert schaffen. Die im Branchenvergleich eher schwache Performance von DB Schenker bestätigt dies eindrucksvoll. Eine Veräußerung dieser Tochtergesellschaften sollte jedoch aus einer Position der Stärke heraus und nicht mit dem Rücken zur Wand erfolgen, um kurzfristig Finanzlöcher zu stopfen. Ob mit den Privatisierungserlösen anschließend eine Entschuldung stattfindet oder diese Mittel in die Digitalisierung der Schiene fließen, sollte dagegen primär eine unternehmerische Entscheidung des Bahn-Konzerns sein.
15. Abschließend ist festzuhalten, dass auf die Verkehrspolitik gravierende Richtungserscheinungen bezüglich der Zukunft des Schienenverkehrs in Deutschland und der Rolle der Deutschen Bahn AG in diesem Markt zukommen. Diesen sollte eine intensive gesellschaftliche und politische Diskussion der Handlungsoptionen und der damit verbundenen gesamtwirtschaftlichen Kosten und Nutzen vorangehen. Dies gilt insbesondere auch für die extrem ambitionierten Ziele einer fundamentalen „Verkehrswende“ für die Zeit nach 2030. Es rächt sich, dass man das Zeitfenster für eine Bahnreform 2.0 nach der letzten Bundestagswahl hat verstreichen lassen, um angemessene Lösungen zu diskutieren. In keinem Fall sollte der hektische Aktionismus der Bahnpolitik der letzten Wochen perpetuiert werden, um kurzfristige Erfolgsmeldungen verbreiten zu können. Nur eine konzeptionell fundierte und langfristig angelegte bahnpolitische Strategie kann eine positive Entwicklung in der Zukunft sicherstellen.