
VDV-Stellungnahme

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages am 13. Mai 2019

Aus Sicht des Eisenbahnsektors ist zu begrüßen, dass nahezu alle politischen und gesellschaftlichen Kräfte eine wesentlich größere Rolle der Eisenbahnen im Verkehrsmarkt fordern und unterstützen. Den Eisenbahnen kommt zugute, dass sie besonders geeignet sind, Klimafolgen und Flächenverbrauch der Mobilität zu minimieren und Staus zu umgehen. Dabei handelt es sich nicht nur um ideelle, sondern eindeutig auch volkswirtschaftliche Ziele: Eine Verfehlung der Klimaziele würde erhebliche Kosten für die Bundesrepublik mit sich bringen; eine ineffiziente Flächennutzung gefährdet die Standortqualität und Staus verursachen enorme volkswirtschaftliche Kosten.

An die Eisenbahnen werden daher wesentlich größere Anforderungen gestellt als bisher. Die Bewältigung dieser Aufgabe wird erhebliche Anstrengungen sowohl der Branche selbst als auch der Politik auf allen Ebenen erfordern. Dabei geht es zum einen um erhöhte quantitative Anforderungen, zum anderen um einen gesteigerten Qualitätsanspruch.

Die im Eisenbahnbetrieb in Deutschland gebotene Leistungsqualität ist derzeit sowohl aus Kundensicht als auch aus Sicht des Sektors unbefriedigend. Dies betrifft die Ausfallsicherheit, die Einhaltung des Fahrplanes und die Zeit zur Wiederherstellung des Regelverkehrs nach Störungen. Dies hat wiederum negative Auswirkungen auf die wirtschaftlichen Ergebnisse der Eisenbahnunternehmen. Um die berechtigten Erwartungen der heutigen Kunden zu erfüllen und erst recht, um weitere Kunden zu gewinnen, muss ein erheblich höheres Qualitätsniveau erreicht werden. Dass dies möglich ist, zeigt das Beispiel der Schweiz. Allerdings lehrt dieses Beispiel auch, dass die Schlüsselfaktoren hierfür finanzieller Einsatz und gesellschaftliche Akzeptanz sind.

Der Eisenbahnsektor hat im Dialog mit der Politik viele Maßnahmen für mehr und besseren Verkehr auf der Schiene bereits benannt. Zu nennen sind hier insbesondere der **Masterplan Schienengüterverkehr** sowie das **Zukunftsbündnis Schiene**, das zwar noch nicht zum Abschluss gebracht wurde, aber bereits eine Zwischenbilanz vorgelegt hat. Aus unserer Sicht ist vorrangig, die dort aufgeführten Maßnahmen zügig umzusetzen.

Was den Masterplan Schienengüterverkehr betrifft, ist dies zum Teil bereits geschehen, insbesondere bei der Trassenpreisförderung im Güterverkehr und bei der Hochstufung der Schaffung zusätzlicher Überholmöglichkeiten für 740 m lange Güterzüge. Andere Maßnahmen, für die der Bund verantwortlich ist, wie die Finanzierung des **Bundesprogramms „Zukunft Schienengüterverkehr“** stehen noch aus. Im Rahmen der im Masterplan verankerten Selbstverpflichtungen der Branche zur Realisierung zahlreicher zukunftsgerichteter Maßnahmen wird derzeit u. a. die „VDV-Arbeitgeberkampagne“ für die Rekrutierung von Fachkräften gestartet, an der sich hunderte von Unternehmen beteiligen.

Die Inhalte des Zukunftsbündnisses Schiene sind noch nicht abschließend festgelegt. Die bisherige Zwischenbilanz aus Sicht der Branche gibt zu Hoffnung Anlass, da eine Vielzahl von Vorschlägen aufgegriffen wurden, die über die Eisenbahnpolitik früherer Bundesregierungen hinausgehen. Allerdings bleibt neben einer möglichst konkreten Festlegung der Inhalte deren – insbesondere finanzielle – Umsetzung eine Herausforderung.

Um die Eisenbahnen für die Ihnen zugedachte Rolle in der Zukunft zu ertüchtigen, sind aus unserer Sicht folgende Gesichtspunkte wichtig:

Deutschlandtakt

- Die Einführung des Deutschlandtaktes in Etappen ist sinnvoll, um durch langfristige Koordination von Trassen für alle Verkehrsarten möglichst viel Kapazität aus dem Netz zu gewinnen und eine dauerhaft verlässliche Netzplanung zu ermöglichen; ohne eine Überlastung zu riskieren.
- Eine zentrale Koordinierung durch den Bund unter Einbeziehung aller potenzieller Besteller ist sinnvoll.
- Der Bedarfsplan für die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes muss an die Anforderungen des Deutschlandtakts zeitnah angepasst werden.
- In diesen Anforderungen muss sowohl für ein starkes, d.h. überproportionales Wachstum des Schienengüterverkehrs als auch für alternative Angebote des Personenfernverkehrs einschließlich des Nachtzugverkehrs hinreichend Raum gelassen werden. Die Kapazitäten müssen auch bei größeren Baumaßnahmen oder Havarien einen geordneten Bahnbetrieb zulassen.
- Sofern im Fernverkehr auch nicht eigenwirtschaftlich zu erbringender Verkehr gewollt ist, ist insoweit die Marktordnung (Bestellung bzw. Konzessionierung) zu bestimmen.

Investitionen

- Die Umsetzung der Maßnahmen des Bundesschienenwegeausbaugesetzes (einschließlich der durch den Deutschlandtakt zu ergänzenden) muss dauerhaft auskömmlich gewährleistet werden. Dies setzt eine erhebliche, zeitlich gestaffelte Steigerung der Mittelansätze voraus. Eine Investitionslinie von 3 Mrd. Euro für Neu- und Ausbauvorhaben muss in den frühen 2020er Jahren erreicht werden.
- Die Investitionen müssen am Bedarf der Praxis (Verkehrsunternehmen und deren Kunden) ausgerichtet werden; für Prestigeprojekte ist kein Platz. Kleinmaßnahmen, die hohen Nutzen mit geringem Aufwand erzielen, sind vorrangig zu behandeln. Der VDV wird vsl. in Kürze die Ergebnisse der Befragung seiner Mitgliedsunternehmen unter Mitarbeit der Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger im SPNV (BAG-SPNV) zu sinnvollen Investitionsprojekten vorlegen.
- Die Standardisierte Bewertung von Verkehrswegeinvestitionen muss so überarbeitet werden, dass sie den ökonomischen Nutzen der Vermeidung von Strafzahlungen aufgrund Verletzung von Klimazielen in die Bewertung mit einbezieht.
- Über die Maßnahmen des Bedarfsplans hinaus sollte ein zusätzliches Elektrifizierungsprogramm für Eisenbahnen aufgelegt werden, das auch alternative Lösungen wie elektrische Antriebe unter Nutzung von Batterien und Brennstoffzellen sowie dieselelektrischer Lokomotiven mit alternativer Speisung aus der Oberleitung oder Batterie fördert. Der VDV hat zur Ausgestaltung in seinem Programm „Voll elektrisch!“ von 2017 Vorschläge gemacht.
- Bei der Renaissance der Eisenbahnen darf der ländliche Raum nicht abgekoppelt werden. Unter- und Mittelzentren im ländlichen Raum müssen wieder Anschluss an das Streckennetz finden. Konkrete Vorschläge hierzu wird der VDV am 20. Mai dieses Jahres veröffentlichen und die Mitglieder des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur umgehend darüber informieren.
- Die Gleisanschlussförderung des Bundes hat derzeit sehr restriktive Kriterien, die zwar zu einer hohen Hebelwirkung der Förderung führen, gleichzeitig aber den Anwendungsbereich über Gebühr einschränken. Die Kriterien sollten mit dem Ziel überarbeitet werden, die Bilanzen der anschlusswilligen Unternehmen nicht übermäßig zu belasten, was die Unternehmen häufig abschreckt. Die gesamten Kosten von Anschlussweichen (auch die für die Leit- und Sicherungstechnik) sollten durch die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung bestritten werden. Der VDV und zahlreiche Industrie- und Logistikverbände arbeiten derzeit gemeinsam an einer „Gleisanschluss-Charta der Deutschen Wirtschaft“, mit der im Rahmen des Masterplans weitere Vorschläge zu einem zukunftsfähigen Einzelwagen- und Wagengruppenverkehr vorgelegt werden.
- Bei der Genehmigung und dem Bau von aufkommensstarken Industrie- und Logistikstandorten sollte in Zukunft die Prüfung der Anbindung an das Eisenbahnnetz als notwendiger Planungsschritt verbindlich gemacht werden.

- Über den Kombinierten Verkehr hinaus sollten auch multimodale Anlagen als Zugangspunkte zum System Schiene (Speditionsanlagen mit Gleisanschluss, Umschlaganlagen in Rangierbahnhöfen) gefördert werden.
- Die Förderung von Umschlaganlagen des Kombinierten Verkehrs (nach Bedarfsplan und Förderlinie Kombiniertes Verkehr) sollte fortgesetzt und weiterentwickelt werden.
- Die Infrastrukturen der nichtbundeseigenen Eisenbahnen sind integraler Bestandteil des Eisenbahnnetzes (insbesondere eine wesentliche Quelle des Verkehrsaufkommens) und sollten daher analog zu den Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes gefördert werden. Die Förderung über das SGFFG sollte ausgebaut und auf Ausbauinvestitionen erstreckt werden.
- Über das Planungsbeschleunigungsgesetz sollten weitere Maßnahmen zur raschen Umsetzung der Projekte ergriffen werden. Für die zügige Durchführung der Verfahren benötigt das Eisenbahn-Bundesamt mehr Personal. Eine Privilegierung von besonders förderungswürdigen Maßnahmen wie der Elektrifizierung von Eisenbahnstrecken, von Lärmschutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Herstellung von Barrierefreiheit an Haltestellen sollte erwogen werden.

Technisch-betriebliche Innovation / Digitalisierung

- Trotz seines Status als führendes Industrieland hat die Bundesrepublik die Forschung – insbesondere die Anwendungsforschung – im Bereich des Eisenbahnwesens vernachlässigt und damit Chancen vertan. Dieser Zustand sollte umgehend geändert werden.
- Das Deutsche Zentrum für Schienenverkehrsforschung (DZSF) sollte möglichst rasch zu einer leistungsfähigen Ressortforschungsorganisation ausgebaut werden.
- Das Bundesforschungsprogramm Schiene ist als strategischer „Forschungsfahrplan“ für den Schienenverkehr weiter zu entwickeln.
- Unabhängig davon ist die Finanzierung des Bundesprogramms „Zukunft Schienengüterverkehr“ erforderlich, um als sinnvoll identifizierte Innovationen praxisreif zu entwickeln und den unverzichtbaren Modernisierungsprozess der Branche zu unterstützen.
- Die Digitalisierung ist ein zentraler Schlüsselfaktor für die Zukunftsfähigkeit der Branche in allen ihren Bereichen von der Infrastruktur über den Eisenbahnbetrieb und die Fahrzeugtechnik bis hin zum Vertrieb. Dies gilt sowohl für den Personen- wie auch den Güterverkehr. Sie muss daher im Brennpunkt der vereinten Bemühungen der Eisenbahnbranche wie der staatlichen Institutionen stehen und sollte zügig und koordiniert vorangetrieben werden.
- Ein wesentlicher Bestandteil der Digitalisierungsstrategie sollte die Entlastung der Triebfahrzeugführer bzw. Lokrangierführer von leicht automatisierbaren Vorgängen wie der Bremsprobe bzw. Wagenprüfung sein. Dies dient auch der Attraktivitätssteigerung des Berufsbildes.
- Das European Train Control System (ETCS) ist ein Kernbestandteil dieser Digitalisierungsstrategie. Eine Einführung setzt einen in Zukunft gesichert abwärtskompatiblen Standard voraus. Bei der Ausrüstung der Infrastruktur sollte auf kommerziell durchgängig nutzbare Korridore bzw. Netzbezirke geachtet werden. Da bei ETCS ein Teil des Aufwandes funktional von der Infrastruktur ins Fahrzeug verlagert wird, sollte die sehr teure Fahrzeugausrüstung (On Board Units) analog zur Infrastruktur öffentlich finanziert werden.
- Die Einführung der automatischen Kupplung im Schienengüterverkehr ist seit langem überfällig und würde große Effizienzgewinne ermöglichen. Die Umstellung setzt einen Kraftakt aller Beteiligten bei Verkehrsunternehmen und Wagenhaltern voraus. Um den Wagenladungs- und Wagengruppenverkehr nicht noch weiter zu schädigen, ist auch hier eine staatliche Unterstützung der Einführung erforderlich.

Ordnungspolitik / Rahmenbedingungen

- Die Reduzierung der Nutzungsentgelte für Infrastruktur auf die Grenzkosten könnte einen erheblichen Beitrag für die Attraktivitätssteigerung der Nutzung des Verkehrsträgers Schiene darstellen und wird daher befürwortet. Mit der Trassenpreisförderung im Schienengüterverkehr wurde bereits ein großer Schritt in diese Richtung gemacht, der konsequent auch auf andere Bereiche ausgedehnt werden könnte.
- Solange kein branchenübergreifender neuer Ansatz für eine Energie- und CO₂-Besteuerung durchgesetzt werden kann, sollte der Schienenverkehr konsequent von Abgaben und Steuern auf

Energielieferungen entlastet werden. Dies beinhaltet die Stromsteuer, die Mineralölsteuer und die EEG-Abgabe.

- Die unterschiedlichen Umsatzsteuersätze im Personenfern- und Nahverkehr führen zu Verwirrung beim Fahrgast und Bürokratie bei der Abrechnung. Sie sollten auf niedrigem Niveau vereinheitlicht werden.
- Die Maßnahmen zur Personalgewinnung der Eisenbahnunternehmen sollten analog zum Straßen-güterverkehr und zur Binnenschifffahrt vom Bund unterstützt werden.
- Der Eisenbahnverkehr unterliegt weit höheren bürokratischen Lasten als der Straßenverkehr. Eine Initiative des Bundes, ggf. in Zusammenarbeit mit den Bundesländern, zur Entbürokratisierung der Eisenbahngesetze und -verwaltungsvorschriften könnte die Unternehmen von überflüssigem und teurem Verwaltungsballast befreien.
- Die Kontrollen der Tarif-, Arbeits- und Sozialvorschriften sollten im gesamten Verkehrssektor harmonisiert werden. Das Bundesamt für Güterverkehr muss personell so ausgestattet werden, dass es seinen Kontrollaufgaben gerecht werden kann. Die Überladung von Fahrzeugen im Straßenverkehr sollte ständig durch in den Fahrweg integrierte dynamische Fahrzeugwaagen kontrolliert werden, auch um unnötigen Verschleiß von Straßen und Brücken zu vermeiden.

Organisation der Eisenbahnunternehmen

- Die Bahnreform von 1994 hat sich grundsätzlich bewährt. Die Eisenbahnen haben seitdem den Rückgang ihres Marktanteils stoppen können. Durch den stetig zunehmenden Wettbewerb insbesondere im SPNV und Schienengüterverkehr wurde die Kundenorientierung und in vielen Bereichen auch die Qualität gesteigert. Ferner wurde finanzielle Transparenz geschaffen. Der freie Netzzugang als zentraler Aspekt der Bahnreform funktioniert im Wesentlichen reibungslos. Restliche Probleme in diesem Bereich haben in der mittlerweile gut eingespielten Bundesnetzagentur eine akzeptierte Regulierungsbehörde.
- Allerdings war die Bahnreform von 1994 nur ein notwendiger und kein hinreichender Schritt für die Zukunftsfähigkeit der Eisenbahnen. Sie sollte auch keine Denkverbote für sinnvolle Weiterentwicklungen bieten. Allerdings sehen wir die Herausforderungen der Branche derzeit weniger in den Strukturen einzelner oder mehrerer Unternehmen, sondern in jahrzehntelang vernachlässigten Investitionen und Innovationen sowie mangelndem Personal nicht nur an der Basis, sondern auch bei branchenerfahrenen Führungskräften.
- Eine Rückkehr zur Staatsbahn kommt für die Eisenbahnbranche nicht in Frage. Die Staatsbahnverwaltungen in beiden Teilen Deutschlands haben viele Probleme, vor denen die deutschen Eisenbahnen heute stehen, mitverursacht; insbesondere wurden keine nachhaltige Erneuerung der Infrastruktur durchgeführt und extrem ineffiziente Strukturen konserviert. Die Erfahrungen mit anderen staatlichen Verkehrsverwaltungen wie der Straßen- und Wasserstraßenverwaltung sprechen gegen ein Management der Eisenbahnen unmittelbar durch den Staat.
- Sinnvoll und zu befürworten ist allerdings die Koppelung der Gewährung staatlicher Hilfen an klare Vorgaben und Kontrollmechanismen, die das öffentliche Interesse im Blick haben. Zu nennen ist hier z.B. die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung, die stetig weiterentwickelt wurde und auch weiterhin fortentwickelt werden muss. Sie stellt ein wirksames Instrument staatlicher Anreize dar, das mit seinen vertraglichen Strukturen keinen Fremdkörper in neuzeitlichen Wirtschaftsstrukturen darstellt.
- Erwägungen zu Organisationsänderungen bei Eisenbahnunternehmen sollten die Erfahrung berücksichtigen, dass Umorganisationen in Unternehmen notwendigerweise zu Kosten, Friktionen und anfänglich auch Ineffizienzen führen. Ob die mit der Umorganisation erzielbaren Vorteile diese Nachteile in für die Unternehmen sehr fordernden Zeiten aufwiegen, sollte zuvor gewissenhaft geprüft werden.