

Einführungsvortrag

Dipl.-Ing. J. Becker

TU Darmstadt

Bahnreform – Bilanz und Ausblick

Gliederung

1. Ziele und Instrumente	1
2. Zielerreichung	2
3. Erfolgsfaktoren	5
4. Fazit und Ausblick	8
5. Quellenverzeichnis	9

1. Ziele und Instrumente der Bahnreform

Die zentralen Ziele der Bahnreform heißen

- mehr Verkehr auf die Schiene und
- Entlastung des Haushalts.

Die Instrumente zur Umsetzung dieser Ziele zeigt Bild 1.

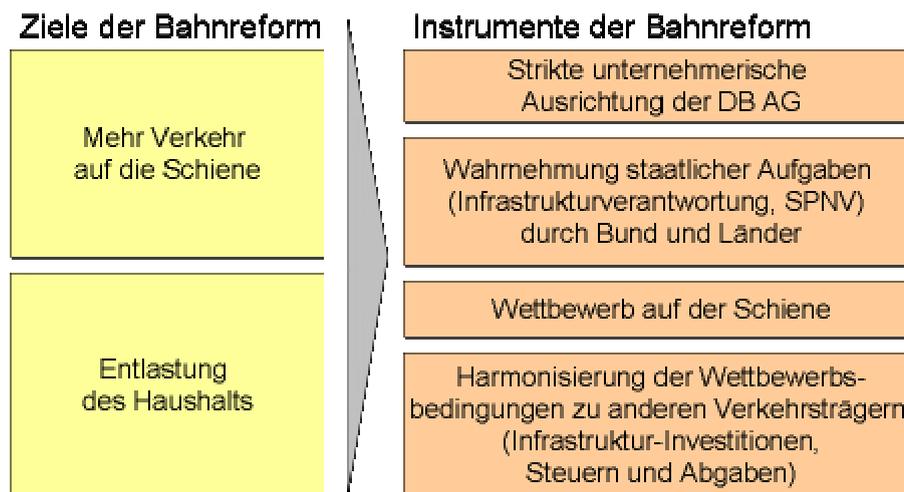


Bild 1: Ziele und Instrumente der Bahnreform nach (Daubertshäuser, 2002)

„Mehr Verkehr auf die Schiene“ bedeutet eine Verlagerung von Verkehrsleistungen auf die Schiene. Dies umfasst den Personenverkehr und den Güterverkehr. Der Marktanteil des Schienenverkehrs soll also steigen und der Marktanteil der anderen Verkehrsträger, d.h. insbesondere des Straßenverkehrs sinken.

„Entlastung des Haushalts“ bedeutet, dass die Belastung der öffentlichen Haushalte nach der Bahnreform geringer sein soll als für die Situation ohne Bahnreform.

Einführungsvortrag

2. Zielerreichung

Zehn Jahre nach Beginn der Bahnreform lohnt es sich zu schauen, in welchem Umfang diese Ziele umgesetzt wurden. Dabei stößt man auf sehr unterschiedliche Bewertungen des Erfolgs der Bahnreform.

Ziel „Mehr Verkehr auf die Schiene“

In den letzten 10 Jahren ist die Verkehrsleistung im Personenverkehr auf der Schiene nach Angaben z.B. von Daubertshäuser (2002) um 18,7% (im DB-Konzern) angestiegen (Bild 2). Im gleichen Zeitraum ist die Verkehrsleistung im Personenverkehr in Form des Motorisierten Individualverkehrs (MIV) praktisch konstant geblieben. Vergleicht man aber die Marktanteile im Personenverkehr (Bild 3), so fällt auf, dass die Marktanteile praktisch unverändert sind. Der Rückgang des Marktanteils im Motorisierten Individualverkehr und die Zunahme im Schienenverkehr sind gering. Eine massive Trendwende oder Verschiebung der Anteile kann nicht festgestellt werden.

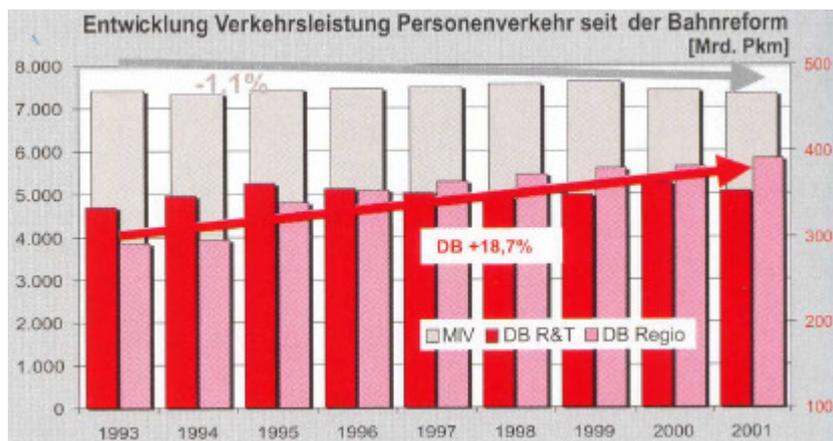


Bild 2: Entwicklung der Verkehrsleistung im Personenverkehr (Daubertshäuser, 2002)

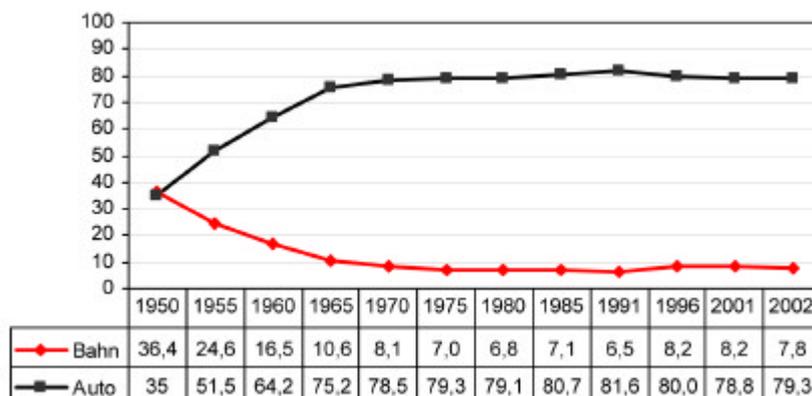


Bild 3: Entwicklung der Marktanteile im Personenverkehr in % (AG Verkehr, 2004)

Ein ähnliches Bild ist auch im Güterverkehr festzustellen. Auch hier gab es ein Wachstum des Güterverkehrsaufkommens (in Bild 4 auf die Verkehrsleistung im DB-Konzern bezogen), bei allerdings

Einführungsvortrag

deutlichen Schwankungen. Im Güterverkehr sind der Schiene aber sogar noch Marktanteile verloren gegangen (Bild 5). Von einer Verlagerung auf die Schiene kann nicht die Rede sein. Der Schienengüterverkehr konnte nicht einmal überdurchschnittlich stark am Wachstum des Gesamtmarktes partizipieren.

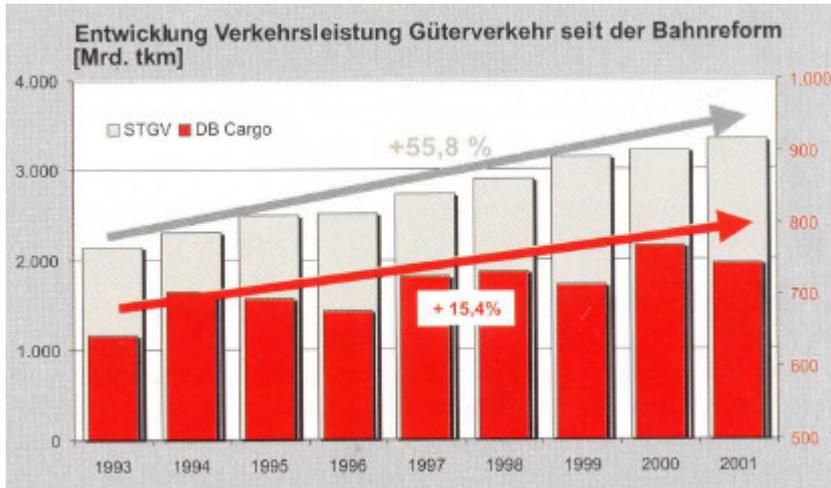


Bild 4: Entwicklung der Verkehrsleistung im Güterverkehr (Daubertshäuser, 2002)

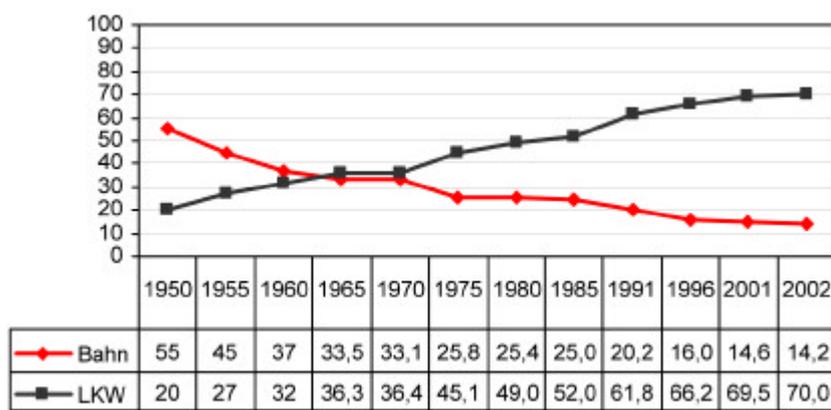


Bild 5: Entwicklung der Marktanteile Güterverkehr in % (AG Verkehr, 2004)

Ziel „Entlastung des Haushalts“

Das andere große Ziel ist die Entlastung der öffentlichen Haushalte. In Bild 6 ist dargestellt, welche Entwicklung die öffentlichen Zuschüsse genommen haben. Dabei ist dargestellt, welche Mittel ohne und mit der Bahnreform im Vorfeld prognostiziert wurden und welche Mittelflüsse tatsächlich stattgefunden haben. Die dargestellten Summen beziehen sich nicht nur auf die DB AG, sondern auf alle Bundesleistungen für die Schiene.

Einführungsvortrag

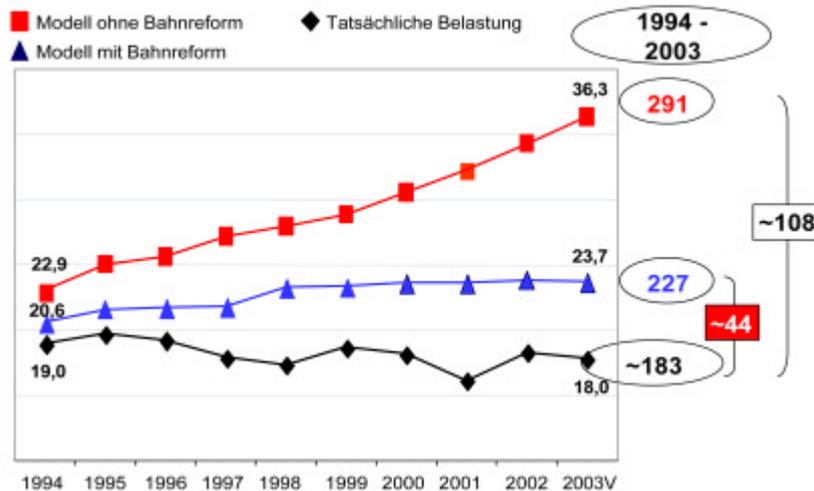


Bild 6: Entwicklung der Bundesleistungen für die Schiene (Mehdorn, 2004)

Bild 6 stammt aus einem Vortrag des Vorstandsvorsitzenden der DB AG, Dr. Hartmut Mehdom. Hiernach hat die Bahnreform zu einer Entlastung des Steuerzahlers von 1994 bis 2003 um voraussichtlich 108 Mrd. EUR geführt. Damit lagen die Bundesleistungen sogar um 44 Mrd. EUR unter der Prognose. Zu einer ähnlich positiven Einschätzung kommt auch die vom Verband Deutscher Verkehrsunternehmen herausgegebene Zeitschrift „Bus & Bahn“. [VDV, 2004]

Dieses sehr positive Bild wird aber auch von anderen in Frage gestellt. Als Beispiel ist die AG Verkehr der FDP-Bundestagsfraktion zu nennen. Diese kommentiert die haushaltspolitischen Erfolgsmeldungen der DB AG folgendermaßen: „Dabei handelt es sich um „Mondzahlen“ und eine absichtliche Verwechslung von Äpfeln und Birnen.“ Konkret wird die Kritik an folgenden Punkten festgemacht [AG Verkehr, 2004].

- Die Zahlen der Prognose für den Fall ohne Bahnreform sind „Horrorzahlen“, die zu politischen Zwecken übertrieben wurden.
- Die Annahmen über Umfeldbedingungen sind teilweise falsch. So wurden beispielsweise Personalkostensteigerungen von jährlich 4% angenommen, die so nicht eingetreten sind.
- Die Zinsen und Zinseszinsen, die in dem Fall ohne Bahnreform eingerechnet sind, sind aufgrund der Entschuldung der DB AG auf den Bundeshaushalt übergegangen. Die Belastung ist also nicht gesunken, sondern wird an anderer Stelle verbucht.
- Es werden mehr Baukostenzuschüsse statt der ursprünglich geplanten zinslosen Darlehen gewährt. Die Rückzahlungsansprüche des Bundes entfallen dadurch.

Die beschriebenen Punkte haben zur Folge, dass die Entlastung des Haushalts deutlich geringer ist als von Mehdom (2004) und anderen (z.B. Daubertshäuser (2002)) angegeben.

Die Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung („Pällmann-Kommission“) (2000) kommt in ihrem Schlussbericht zu folgender Einschätzung: „Faktisch haben sich die Hoffnungen auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation nur auf der Kostenseite erfüllt. (...) Die Markt- und

Einführungsvortrag

Ertragsseite ist dagegen weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Die Totalentschuldung und Abwertung des Anlagevermögens hat nur vorübergehend gewirkt. Das Unternehmen ist bereits wieder in finanziellen Schwierigkeiten.“

Ein durchschlagender haushaltspolitischer Erfolg hat sich hiernach offenbar noch nicht eingestellt. Es gibt aber auch positivere Interpretationen: „Trägt man zusätzlich dem Umstand Rechnung, dass die Verschuldung der beiden Behördenbahnen vor der Bahnreform in erster Linie konsumtiv war und die heutigen Finanzschulden der DB AG in erster Linie investiv bedingt sind, gibt es nach Auffassung der Allianz pro Schiene keine Anhaltspunkte für die pessimistische Einschätzung (...).“ [Allianz pro Schiene, 2004]

3. Erfolgsfaktoren

Nachfolgend werden einige Aspekte näher betrachtet, die für den Erfolg der Bahnreform in der Vergangenheit und in der Zukunft von besonderer Bedeutung sind.

Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen

Gleiche Wettbewerbsbedingungen der Verkehrsträger war und ist ein wichtiger Punkt, um die Bahnreform zum Erfolg zu führen. Zur Chancengleichheit der Verkehrsträger ist es nach Daubertshäuser (2002) bzw. VDV (2004) nötig

- die Investitionen in die Schiene auf hohem Niveau zu verstetigen,
- Wettbewerbsverzerrungen zu ungunsten der Schiene bei Steuern und Abgaben zu beseitigen (z.B. Befreiung von der Mineralölsteuer für Inlands-Flugverkehr) und
- die Wegekosten und externen Kosten allen Verkehrsträgern gleichermaßen anzulasten.

Die Chancengleichheit der Verkehrsträger ist zehn Jahre nach Beginn der Bahnreform noch nicht abschließend vollzogen. Als Beispiel ist die fahrleistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe („Lkw-Maut“) zu nennen, von der Verlagerungseffekte zu erwarten sind, die aber noch immer nicht eingeführt ist.

Regionalisierung

Im Zuge der Regionalisierung ging die Aufgabenträgerschaft für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) auf die Länder über. Diese erhalten die sogenannten Regionalisierungsmittel mit denen sie in die Lage versetzt werden, bei Eisenbahnverkehrsunternehmen Betriebsleistungen zu bestellen bzw. Investitionen durchzuführen. Es handelt sich hierbei in der Regel um gemeinwirtschaftliche Leistungen im Rahmen der Daseinsvorsorge, die häufig mittels Ausschreibung im Wettbewerb vergeben werden.

Die Regionalisierung kann im Grundsatz als Erfolg bezeichnet werden. „Das Angebote (...) ist um über 20% gestiegen. Die Leistungsqualität hat zugenommen, wozu insbesondere der Einsatz moderner Triebfahrzeuge beiträgt.“ (VDV, 2004)

Einführungsvortrag

Die Zukunft des SPNV hängt nicht unwesentlich von der Entwicklung der Regionalisierungsmittel ab, deren Höhe mittelfristige festgeschrieben, aber immer wieder Diskussionsgegenstand ist.

Wettbewerb

Der Wettbewerb zwischen verschiedenen Eisenbahnunternehmen ist ein zentrales Instrument der Bahnreform zur Erreichung der oben genannten Ziele.

Im Schienenpersonenfernverkehr gibt es nur einzelne Züge auf einzelnen Relationen, die nicht von zur DB AG gehörenden Unternehmen betrieben werden.

Im Schienenpersonennahverkehr ist der Anteil der Nichtbundeseigenen Eisenbahnen (NE-Bahnen) ebenfalls noch gering. Allerdings liegt das nicht zuletzt daran, dass nur ein geringer Anteil der Leistungen ausgeschrieben wurden. Bei den im Wettbewerb vergebenen Leistungen sind die DB AG und die NE-Bahnen praktisch gleich erfolgreich (Bild 7).

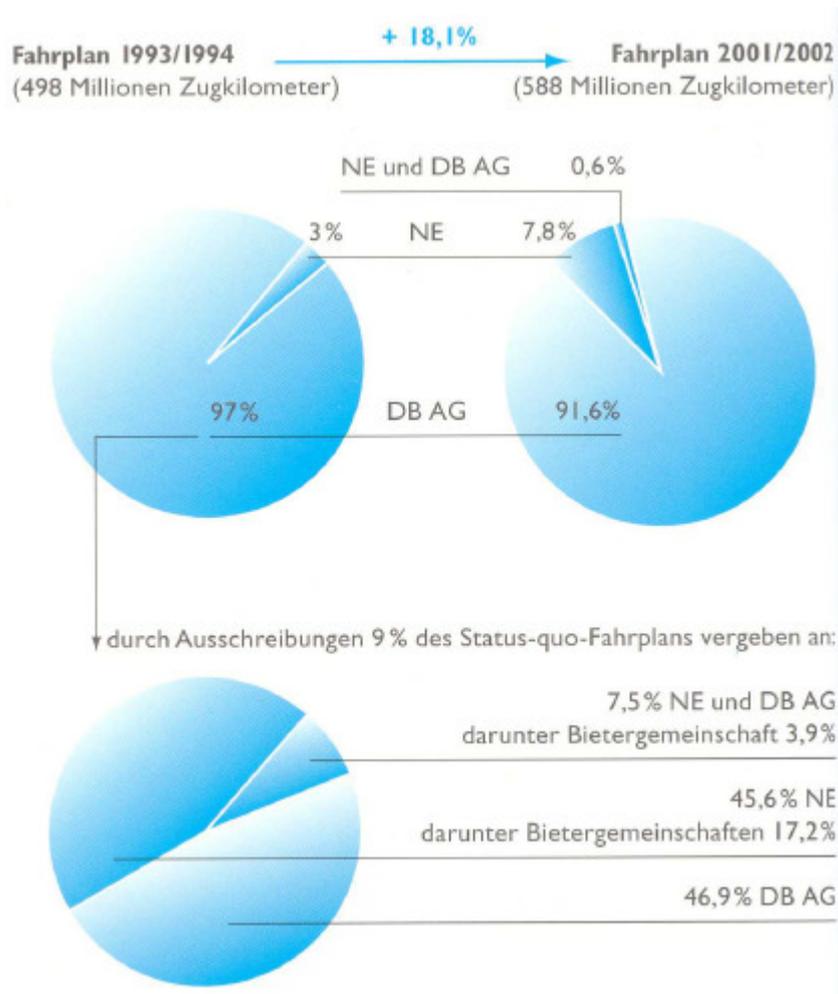


Bild 7: Ausschreibungen, Mehrangebot und Marktanteile im SPNV (Basis: Betriebsleistung in Zugkilometer) (VDV, 2001)

Im Güterverkehr gibt es 155 Konzessionen für Eisenbahnverkehrsunternehmen (Stand 1.1.2001),

Einführungsvortrag

aber DB Cargo erbringt im Jahr 2000 93,3 % der Verkehrsleistung [VDV, 2001] und somit ist die DB AG hier weiterhin eindeutiger Marktführer.

Die Marktanteile der Eisenbahnverkehrsunternehmen, die nicht zum DB-Konzern gehören, sind bislang gering im Vergleich zu anderen Bereichen (wie z.B. den Telekommunikationssektor), in denen ehemalige monopolistische Staatsunternehmen dem Wettbewerb ausgesetzt wurden.

Trennung von Netz und Betrieb

Die Trennung zwischen Eisenbahnverkehr und Eisenbahninfrastruktur ist durch die Richtlinie 91/440 vom 29. Juli 1991 auf europäischer Ebene verbindlich festgelegt. Hierbei ist die Trennung der Rechnungsführung obligatorisch, die organische und institutionelle Trennung aber fakultativ [Sterkamp, 2000]. Sie soll den verschiedenen Eisenbahnverkehrsunternehmen einen diskriminierungsfreien Zugang zur Infrastruktur ermöglichen. Intensiv diskutiert wird seitdem die Frage, ob ein diskriminierungsfreier Zugang möglich ist, wenn das Infrastrukturunternehmen und die wichtigsten Verkehrsunternehmen zu einer Holding gehören wie es bei der DB AG der Fall ist.

Die europäische Richtlinie EU 2001/14 sieht vor, dass im Regelfall eine unternehmerische Trennung von Netz und Betrieb besteht. Wenn das nicht geschieht, sind die Entscheidungen im Unternehmen strikt zu trennen und eine Regulierungsbehörde einzurichten. Dies ist auch in Deutschland vorgesehen (BAG-SPNV, 2004).

Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass die Kosten des Netzes auch langfristig so hoch sind, dass sie nicht erwirtschaftet werden können und Zuschüsse des Bundes notwendig sind. Dies ist auch bei einem Börsengang zu beachten. Die Kommission Infrastrukturfinanzierung („Pällmann-Kommission“) empfiehlt deshalb die Ausgliederung der DB Netz AG aus der DB-Holding. Die DB Netz AG sollte eine Aktiengesellschaft bleiben, aber wieder unmittelbares Eigentum des Bundes werden. Bei den Verkehrsunternehmen ist dann ein Börsengang denkbar (Kommission Infrastrukturfinanzierung, 2000).

Die Frage der Form der Trennung von Netz und Betrieb ist also noch nicht abschließend geklärt und wird auch in den nächsten Jahren noch Thema intensiver Diskussionen sein.

Bundesverkehrswegeplanung

Der Bundesverkehrswegeplan ist ein Investitionsrahmenplan, der für einen überschaubaren Zeitraum von etwa 10 Jahren, hier bis zum Jahr 2015, aufgestellt wird.

Der Bundesverkehrswegeplan 2003 geht von einer Steigerung der Verkehrsleistung sowohl im Personenverkehr (+32%) als auch im Güterverkehr (+103%) bis zum Jahr 2015 aus.

Der aktuelle Plan legt dabei erstmals einen Schwerpunkt bei den Bestandsinvestitionen. Für die Schieneninfrastruktur bedeutet dies, dass aus verschiedenen Finanzierungsquellen 38,4 Mrd. EUR für Ersatzmaßnahmen im Bestandsnetz bereitgestellt werden. Das sind etwa 60% der Investitionsmittel

Einführungsvortrag

des Bundes (ohne europäische Mittel) für die Schieneninfrastruktur. Schwerpunkte liegen dabei auf der Modernisierung der Leit- und Sicherungstechnik (d.h. dem Bau Elektronischer Stellwerke), der Beseitigung von Langsamfahrstellen und Engpässen sowie der Sanierung ausgewählter Strecken.

Die verbleibenden Mittel fließen in Neu- und Ausbauprojekte gegliedert in

- Vordringlicher Bedarf: laufende und fest disponierte Vorhaben (z.B. ABS Fulda-Frankfurt/Main oder ABS/NBS Stuttgart – Ulm – Augsburg; insgesamt 16,8 Mrd. EUR)
- Vordringlicher Bedarf: Neue Vorhaben (z.B. NBS Rhein/Main – Rhein/Neckar; insgesamt 15,2 Mrd. EUR),
- Weiterer Bedarf (insgesamt 9,3 Mrd. EUR) und
- Internationale Projekte (insgesamt 4,6 Mrd. EUR). (Müller, 2003)

Unklar ist, in welchem Umfang die Finanzmittel eine Realisierung der Projekte ermöglichen. Nähere Angaben hierzu sind auch im Vortrag von Herrn Belter zu finden.

Weitere Aspekte

Bezüglich weiterer wichtiger Aspekte, z.B. der Strategien zur Fahrzeugbeschaffung oder der Harmonisierung der Anforderungen an den Verkehrsträger Schiene in Europa sei an dieser Stelle nur auf die nachfolgenden Vorträge verwiesen.

4. Fazit und Ausblick

Auch 10 Jahre nach der Bahnreform gibt es im Eisenbahnwesen noch viel zu tun. Die Ziele der Bahnreform „Mehr Verkehr auf die Schiene“ und „Entlastung des Haushalts“ sind noch nicht in der gewünschten Weise verwirklicht.

Für die Zukunft müssen verlässliche Randbedingungen geschaffen werden, die dem Verkehrsträger Schiene gute Wettbewerbsbedingungen schaffen. Dazu gehören beispielsweise eine relativ konstante Höhe der Investitionen, um Planungssicherheit zu erreichen (z.B. bezüglich der Umsetzung des Bundesverkehrswegeplans), und eine möglichst weitgehende Internalisierung der externen Kosten für alle Verkehrsträger, z.B. durch die Einführung einer fahrleistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe („Lkw-Maut“).

Noch nicht eindeutig zu beantworten ist die Frage, wie mit der Trennung von Fahrweg und Betrieb umgegangen wird. Die Klärung solcher Randbedingungen ist auch Voraussetzung für mehr Wettbewerb auf der Schiene. Dies gilt besonders bei den eigenwirtschaftlichen Verkehren, also im Personenfernverkehr und Güterverkehr. Besonders im Personenfernverkehr ist noch keine bedeutende Konkurrenz zur DB AG vorhanden oder in Sicht.

Es ist davon auszugehen, dass im den nächsten zehn Jahren der überwiegende Teil der gemeinwirtschaftlichen SPNV-Leistungen ausgeschrieben sein wird. Wenn die NE-Bahnen vergleichbar erfolgreich sind wie bei vergangenen Ausschreibungen, werden diese erhebliche Marktanteile und damit an Bedeutung gewinnen.

Einführungsvortrag

Doch die Bahnen werden auch in Zukunft um Marktanteile kämpfen müssen. Selbst bei verbesserten Wettbewerbsbedingungen wird der Erfolg ihnen nicht in den Schoß fallen.

5. Quellenverzeichnis

AG Verkehr der FDP-Bundestagsfraktion: Fakten zur Bahnreform, Berlin, 2004, Quelle: http://www.michael-goldmann.de/fakten_bahnreform.pdf (Stand 28.5.2004)

Allianz pro Schiene: Allianz pro Schiene zur Bundestagsanhörung "Zwischenbilanz und Fortführung der Bahnreform" am 29. März 2004, Quelle: http://www.allianz-pro-schiene.de/sites/bahnreform_stellungnahme.html (Stand 28.5.2004)

BAG-SPNV: Thesen zur Weiterentwicklung der Bahnreform, Berlin, 2004-05-28 Quelle: www.bag-spnv.de, Stand: 28.5.2004

Daubertshäuser, Klaus: Bahnreform: Positive Zwischenbilanz motiviert für kraftvollen Endspurt, aus: Eisenbahningenieur, Heft 6/2002, Seite 66-69

Mehdorn, Hartmut: 10 Jahre Deutsche Bahn AG – die Bahn macht mobil, Vortrag am 14.1.2004 Quelle: www.bahn-net.de/presse/presse-informationen/holding/2004_1/vortrag_mehdorn.pdf (Stand: 28.5.2004)

Müller, Christoph: Bundesverkehrswegeplan 2003 Ausbau der Schieneninfrastruktur, aus: Eisenbahningenieur, Heft 6/2003, Seite 18-23

Kommission Infrastrukturfinanzierung: Schlussbericht, Berlin, 2000, Quelle: <http://www.bmwbw.de/Anlage5991/Bericht-der-Paellmann-Kommission.pdf> (Stand: 28.5.2004)

Stertkamp, Wolfgang: Webfehler der Bahnreform, aus: Internationales Verkehrswesen, Heft 5/2000, Seite 196 -198

VDV Verband Deutscher Verkehrsunternehmen: Jahresbericht 2000, Köln, 2001

VDV Verband Deutscher Verkehrsunternehmen: Jahresbericht 2001, Köln, 2002

VDV Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Herausgeber, Verfasser unbekannt): Bilanz und Perspektiven der Bahnreform fordern weiter heraus, aus: Bus & Bahn, Heft 5/2004, Seite 9 - 12