

Berlin, den 26.02.2013

Konzept der SPD-Bundestagsfraktion

Mehr Verkehr auf die Schiene – Eine neue Netzstrategie für die Eisenbahn

1. Unser Ziel: Mehr Verkehr auf die Schiene zu bezahlbaren Preisen

Der Verkehrssektor muss seinen Beitrag zur Bekämpfung der Klimaerwärmung und damit zur Reduzierung des CO₂-Ausstoßes leisten. Wir wollen deshalb verstärkt Verkehre auf umwelt- und klimafreundlichere Verkehrsträger verlagern. Dazu zählen neben der Bahn für uns das Binnenschiff und der Umweltverbund aus Öffentlichem Personennahverkehr, Radverkehr und Fußgängern. Bahnfahren muss dabei – wie Mobilität insgesamt – für alle Menschen bezahlbar bleiben und barrierefrei möglich sein.

Auf zentralen Korridoren ist die Kapazitätsgrenze des Schienennetzes bereits heute erreicht. Eine Verlagerung weiterer Verkehre auf die Bahn ist nur möglich, wenn die Schieneninfrastruktur ertüchtigt und, wo nötig, ausgebaut wird. Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit müssen wieder zum Markenzeichen der Bahn werden. Unser Ziel ist daher ein Deutschland-Takt aus bundesweit funktionierenden und aufeinander abgestimmten Anschlüssen. Wir streben zudem, bei deutlicher Verbesserung des Lärmschutzes, eine Verdopplung der Kapazität für den Schienengüterverkehr bis zum Jahr 2030 an – aus Umwelt- und Klimaschutzgründen, aber auch um die Straßen vom Lkw-Verkehr zu entlasten.

Der Ausbau des Schienennetzes ist für uns Teil eines integrierten Gesamtkonzeptes, bei dem es darum geht, die einzelnen Verkehrsträger optimal zu nutzen und sie so miteinander zu verknüpfen, dass sie ihre Stärken im Zusammenspiel bestmöglich entfalten können. Die Bahn wird dabei nur dann attraktiv und wettbewerbsfähig sein, wenn sie wieder pünktlich und zuverlässig wird. Dafür muss die Schieneninfrastruktur ertüchtigt werden. Wir sehen außerdem in der Modernisierung und im Ausbau der Schienenwege eine wesentliche Voraussetzung, um den wachsenden Verkehr umwelt- und klimaschonend zu bewältigen und die Straße insbesondere vom Lkw-Verkehr zu entlasten. Nur wenn es gelingt, mehr Güter auf der Schiene zu beför-

dern, werden wir den Verkehrskollaps durch weiter anwachsenden Lkw-Verkehr auf unseren Straßen vermeiden können.

Akzeptanz wird eine Verlagerung von Gütern auf die Schiene jedoch nur finden, wenn gleichzeitig der Lärmschutz rasch und merklich verbessert wird. Dies sind wir den entlang der Schienenwege lebenden Menschen und ihrer Gesundheit schuldig. Es ist für uns eine Frage gesellschaftlicher Fairness und Gerechtigkeit, dass wir den Anwohnerinnen und Anwohnern von Schienenstrecken nicht einseitig die Lasten des zunehmenden Schienengüterverkehrs aufbürden, sondern ihre Belastung durch Schienenlärm schnellstmöglich reduzieren.

2. Die Verantwortung des Staates für das Schienennetz

Wir sehen den Bund in der Verantwortung, den Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der bundeseigenen Eisenbahnen sowie eine optimale Nutzung dieses Netzes im Personenfern- und Güterverkehr als Teil öffentlicher Daseinsvorsorge zu gewährleisten (vgl. Art. 87e, Abs. 4 GG). Der Bund muss diese Aufgaben aber nicht selbst wahrnehmen. Wir halten es deshalb für richtig, dass mit der Bahnreform von 1994 die Eisenbahnen des Bundes in privatrechtlich organisierte Wirtschaftsunternehmen überführt und konkurrierenden Unternehmen der Zugang zum Schienennetz ermöglicht wurde. Auch die Übertragung der Zuständigkeit für den Schienen-Personenahverkehr an die Bundesländer hat sich bewährt. Insgesamt ist der Schienenverkehr seit der Bahnreform deutlich kundenorientierter und effizienter geworden. Zumindest im Güter- und im Personenahverkehr konnte die Bahn zusätzliche Anteile am Gesamtverkehr hinzugewinnen.

Die unternehmerische Selbstständigkeit der Betriebssparten der Deutsche Bahn AG im Sinne der Bahnreform wird von uns ausdrücklich befürwortet. Auch ist es sinnvoll, dass die Bewirtschaftung des Netzes privatwirtschaftlich organisiert ist. Die Vorgaben für Kapazität, Ausgestaltung und Qualität des Netzes müssen hingegen vom Bund gesetzt werden. Er besitzt hierfür als Eigentümer des Netzes und Vertreter des Steuerzahlers die Richtlinienkompetenz. Denn das Schienennetz wird direkt (über Zuschüsse) oder indirekt (über Trasseneinnahmen im vom Bund mitfinanzierten Regionalverkehr) zum überwiegenden Teil vom Bund und damit vom Steuerzahler finanziert. Dieser muss daher auch darüber entscheiden können, wofür das Geld investiert wird. Der Bund muss zudem überprüfen, ob seine Vorgaben zur Ausgestaltung und Qualität des Netzes eingehalten werden.

Schienerpolitik in Deutschland darf nicht mit der Unternehmenspolitik der Deutschen Bahn AG gleichgesetzt werden. Sie muss sich zwar am betriebswirtschaftlichen Rentabilitätskriterium orientieren, dabei aber zugleich ihrem volkswirtschaftlichen Auftrag gerecht werden, und der heißt: Aufrechterhaltung und Verbesserung der Infrastruktur, um möglichst viel Verkehr zu bezahlbaren Preisen auf die Schiene zu bringen und die Bedürfnisse der Bahnkunden – Fahrgäste wie verladender Wirtschaft – bestmöglich zu erfüllen.

Entscheidungen über die Mittelverwendung müssen deshalb transparent und nachvollziehbar sein und vom Bundestag als Vertreter des Steuerzahlers kontrolliert werden. Insbesondere muss institutionell sichergestellt sein, dass Trasseneinnahmen und Einnahmen aus Stationsentgelten vollständig in die Schieneninfrastruktur zurückfließen. Es ist dem Steuerzahler nicht vermittelbar, warum er zusätzliche Steuermittel für die Schiene bereit stellen soll, wenn das im System vorhandene Geld für andere Zwecke ausgegeben wird.

Der Bund hat überdies dafür Sorge zu tragen, dass die Schieneninfrastruktur allen Wettbewerbern zu gleichen Konditionen und angemessenen Preisen zur Verfügung steht. Fairer Wettbewerb und angemessen angesetzte Trassenentgelte stellen eine wesentliche Voraussetzung dar, um mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen. Die Eisenbahn muss für die Nutzer bezahlbar bleiben. Nur dann wird es uns gelingen, mehr Menschen zum Bahnfahren zu bewegen und mehr Güter auf die Schiene zu verlagern.

Der Staat trägt zugleich Verantwortung für die Beschäftigten im Bahnsektor. Er muss dafür sorgen, dass Regulierungen, die mehr Wettbewerb schaffen, nicht zu ihren Lasten gehen. Der Wettbewerb im Bahnsektor darf nicht über Lohnunterbietung und Dumpinglöhne auf dem Rücken der Beschäftigten ausgetragen werden. Spezielle Verantwortung trägt der Bund als Eigentümer der DB AG für deren Beschäftigte. Ihnen hat er im Zuge der Bahnreform zugesichert, dass innerhalb des Konzerns ein einheitlicher Arbeitsmarkt bestehen bleibt, der allen Beschäftigten prinzipiell offen steht. Zu dieser Zusage stehen wir.

Durchsetzung der Richtlinienkompetenz des Bundes, größtmögliche Transparenz, die vollständige Verwendung der Trassenerlöse für das Netz sowie die Gewährleistung eines fairen, die Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wahren Wettbewerbs zu bezahlbaren Preisen sind aus unserer Sicht zwingende Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, bevor der Bund mehr Steuergelder in die Schieneninfrastruktur stecken kann.

3. Eine neue Netzstrategie für die Schiene

a) Die Kapazität des Schienennetzes ausbauen

Um die Straßen zu entlasten sowie aus Umwelt- und Klimaschutzgründen wollen wir mehr Verkehr auf Schiene und Binnenschiff verlagern. Dazu muss das Schienennetz so ertüchtigt und ggf. ausgebaut werden, dass der Personenverkehr durch bessere Anschlüsse und mehr Pünktlichkeit attraktiver wird. Wir wollen daher schrittweise die infrastrukturellen Voraussetzungen für einen Deutschland-Takt aus bundesweit funktionierenden und aufeinander abgestimmten Anschlüssen schaffen (s. Kap. 3 d). Da das deutsche Schienennetz schon heute an Kapazitätsgrenzen stößt, müssen zudem seine Kapazitäten deutlich erhöht werden. Wir streben deshalb die Verdopplung der Kapazität für den Schienengüterverkehr auf 220 Mrd. Tonnenkilometer im Jahr 2030 und eine deutliche Ausweitung der Kapazitäten für den Personenverkehr an. Um die notwendige Ertüchtigung und den Ausbau der Kapazitäten des Schienennetzes auf den Weg zu bringen, werden wir zu Beginn der neuen Legislaturperiode die Planung eines erweiterten Schienennetzes in Auftrag geben und, sobald die ersten baureifen Planungen vorliegen, den Finanzierungsansatz des Bundes für den Neu- und Ausbau der Bundesschienenwege anheben.

Der Bund kann den notwendigen Ausbau der Infrastruktur aber nicht alleine stemmen. Deshalb muss als Voraussetzung für ein stärkeres finanzielles Engagement des Bundes institutionell sichergestellt sein, dass auch die DB AG einen größeren Teil zur Finanzierung der Schienenwege beiträgt, indem sämtliche Gewinne aus der Infrastruktur wieder in die Infrastruktur investiert werden (vgl. Kap. 4 b). Außerdem müssen für eine Erhöhung des steuerfinanzierten Investitionsanteils des Bundes die im vorangegangenen Kapitel genannten institutionellen Voraussetzungen erfüllt sein.

In eine Netzstrategie muss auch die Infrastruktur der nichtbundeseigenen Bahnen eingebunden werden. Wir begrüßen, dass im Bundeshaushalt 2013 erstmals Mittel für den Ausbau und Erhalt der Schienenwege nichtbundeseigener Eisenbahnen eingestellt sind, und sprechen uns für eine Fortführung dieser Finanzierung aus. Der Ausbau und Erhalt nichtbundeseigener Bahnstrecken, die im Zuge künftiger Ausbaumaßnahmen in der Bundesverkehrsnetzplanung als Bestandteil überregional relevanter Güter- oder Personenverkehrsverbindungen in Frage kommen, muss künftig vom Bund finanziert werden.

b) Neue Prioritäten: Engpassbeseitigung und Ausrichtung am tatsächlichen Bedarf

Investitionen in die Schieneninfrastruktur müssen sich künftig stärker am tatsächlichen Bedarf ausrichten, der hauptsächlich im Güterverkehr, aber auch im Personennahverkehr liegt. Dies gilt auch für die von der europäischen Kommission geplanten Transeuropäische Verkehrsnetze. Die seit der Bahnreform 1994 verfolgte Ausbaustrategie, die auf isolierte Hochgeschwindigkeitsstrecken zur Erhöhung der punktuellen Reisegeschwindigkeit im Schienenpersonenverkehr setzte, hat zwar auf Einzelstrecken zu Fahrgastzuwächsen geführt, im Gesamtnetz aber keinen Anstieg der Fahrgastzahlen im Fernverkehr erreicht. Wir werden diese Strategie daher nicht fortführen.

Entscheidungen für Neu- und Ausbauprojekte müssen aufgrund einer netzbezogenen Engpass- und Schwachstellenanalyse erfolgen – dies gilt auch für eventuelle Hochgeschwindigkeitsstrecken, die wir, wenn sie der Engpassbeseitigung dienen, nicht kategorisch ausschließen. Planungen für kostenintensive, aber für die Gesamtkapazität des Netzes nachrangige Leuchtturmprojekte, die finanzielle Mittel langfristig binden, müssen aber zu Gunsten des raschen Ausbaus verkehrshemmender Knotenpunkte sowie der Beseitigung von Kapazitätsengpässen aufgegeben werden. Dazu bedarf es in der Regel kleinteiliger Investitionen, die aber einen hohen Nutzen-Kosten-Faktor aufweisen und relativ schnell für Entlastung sorgen, etwa der Bau von Überhol- und Ausweichgleisen oder der Einbau zusätzlicher Weichen. Weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Netzkapazität, die aus unserer Sicht vorrangig angegangen werden sollten, sind das Schließen von Elektrifizierungslücken, der zweigleisige Ausbau bisher eingleisiger Strecken, die Blockverdichtung sowie der grenzüberschreitende Ausbau zentraler Güterverkehrskorridore und der Hinterlandanbindungen der Seehäfen. Auch den Einsatz längerer Züge auf ausgewählten Strecken werden wir prüfen. Unser Ziel ist es darüber hinaus, die Voraussetzungen für den kombinierten Verkehr weiter zu verbessern. Dazu gehören der Aufbau einer leistungsfähigen Terminalinfrastruktur und die stärkere Nutzung von für den kombinierten Verkehr geeigneten Lkw und Sattelauflegern.

c) Zuverlässigkeit statt maximaler Geschwindigkeit

Grundsatz für den künftigen Netzausbau muss sein: Zuverlässigkeit geht vor Geschwindigkeit. Ziel darf nicht mehr die Erhöhung der Reisegeschwindigkeit auf isolierten Punkt-zu-Punkt-Verbindungen sein. Vielmehr muss es darum gehen, die Zu-

verlässigkeit des Netzes zu erhöhen, seine Störungsanfälligkeit zu reduzieren und die Gesamtreise- bzw. Transportzeit auf der gesamten Reisekette zu verkürzen (z.B. indem das pünktliche Erreichen von Anschlüssen sichergestellt wird). Nur mit mehr Zuverlässigkeit wird die Bahn gegenüber anderen Verkehrsträgern wettbewerbsfähig.

Dazu müssen auch die Bewertungsverfahren für Schienenprojekte überarbeitet werden. Denn offenkundig hat das bisherige Verfahren der Beurteilung von Schienenprojekten zur Fehlallokation von Investitionsmitteln geführt. Das Verfahren gehört auf den Prüfstand. Es muss gewährleistet werden, dass der wirtschaftliche Nutzen von Maßnahmen zur Erhöhung der Kapazität und Zuverlässigkeit des Netzes (z.B. die Beseitigung von Kapazitätsengpässen in überlasteten Korridoren) angemessen in die Bewertung einfließt, isolierte Fahrzeitgewinne nicht überbewertet und die Baukosten transparent und realistisch abgebildet werden. Auch muss sichergestellt werden, dass die Schiene im Vergleich zur Straße, bei der in der Regel hohe Fahrzeitgewinne zugrunde gelegt werden, im Bewertungsverfahren nicht benachteiligt ist.

d) Investitionen am Taktfahrplan ausrichten

Wir wollen Investitionen in die Schiene künftig an einem integrierten Taktfahrplan ausrichten, in dem Nah- und Fernverkehre an Taktknoten mit optimalen Anschlussverbindungen aufeinander abgestimmt und vorkonzeptionierte Katalog- oder Systemtrassen des Schienengüterverkehrs integriert sind (Deutschland-Takt unter Einbeziehung des Güterverkehrs). Ziel ist eine langfristig angelegte Investitionsstrategie, bei der der Investitionsbedarf aus dem gewünschten Zielfahrplankonzept abgeleitet wird („fahrplanorientierte Infrastrukturplanung“). Damit wird verhindert, dass Strecken für isolierte Fahrzeitgewinne ausgebaut werden, diese Fahrzeitgewinne für die Reisenden aber beim Warten auf Anschlüsse verloren gehen.

Der Deutschland-Takt sollte von der DB Netz AG unter Einbeziehung der Öffentlichkeit und insbesondere der Schienenverkehrsbetreiber, der ÖPNV-Aufgabenträger sowie der Verlagerer erarbeitet werden. Er muss so gestaltet sein, dass er stufenweise – in Abhängigkeit von den vorhandenen Investitionsmitteln – umgesetzt werden kann und die Netzauslastung durch Einrichtung von Systemtrassen sowohl für den Personenverkehr als auch für den Güterverkehr optimiert wird. Ein Modell, bei dem nach Schweizer Vorbild zu jeder vollen Stunde alle Personenzüge gleichzeitig in den Bahnhof ein- und ausfahren, hat nach unserer Einschätzung wegen des damit verbundenen erheblichen Investitionsbedarfs und der geografischen Bedingungen in

Deutschland keine Chance auf Realisierung. Umsetzbar erscheint hingegen ein Konzept, das optimierte Anschlüsse innerhalb des Fernverkehrs sowie zu wichtigen Regionalverbindungen sicherstellt und zugleich ausreichende Systemtrassen für den Güterverkehr vorsieht.

e) Den Schienenpersonenfernverkehr sichern

Im Rahmen des Deutschland-Taktes sollen vertaktete Fernverkehrsangebote zwischen wichtigen Mittelzentren auch abseits der Ballungsräume dauerhaft erhalten bzw. – in Orientierung an dem früheren Interregio-System – wieder hergestellt werden. Der Schienenpersonenfernverkehr ist dabei auch in Zukunft eigenwirtschaftlich, d.h. ohne staatliche Zuschüsse, zu betreiben. Ein möglicher Weg, um auch auf schwächer frequentierten Strecken Fernverkehr anbieten zu können, ist die Integration von Regional- und Fernzügen zu einem gemeinsamen Taktverkehr, wie es für das nordwestliche Niedersachsen geplant ist. Dabei werden Regional- und Fernzüge zu einem einstündlichen Takt gekoppelt. In den Fernzügen werden auch Nahverkehrsfahrscheine anerkannt; die Einnahmeausfälle werden der DB Fernverkehr AG durch die Nahverkehrsträger erstattet.

Perspektivisch werden wir über Modellprojekte nachdenken, bei denen auf Strecken, auf denen die DB AG Fernverkehre nicht mehr eigenwirtschaftlich rentabel betreiben kann, Konzessionen (Lizenzen) für Fernverkehrstakttrassen ausgeschrieben werden. Um einen eigenwirtschaftlichen Betrieb zu ermöglichen, können Pakete geschnürt werden, bei denen lukrative Takttrassen auf Schnellfahrstrecken im Verbund mit weniger einträglichen Trassen auf Anschlussstrecken vergeben werden. Zum Zuge käme jeweils derjenige tariftreue Bieter, der die höchste Lizenzabgabe zahlt.

f) Den Lärmschutz verbessern

Wir wollen den Schutz der Bevölkerung vor Schienenverkehrslärm deutlich verbessern. Unser Ziel ist, dass ab 2020 keine lauten Güterwagen mit Graugussbremssohlen in Deutschland mehr verkehren. Mit deren Umrüstung muss sofort begonnen werden. Wir werden, sobald wir im Bund in Regierungsverantwortung kommen, die Bundesmittel für die Schienenlärmisanierung deshalb auf 200 Mio. € jährlich verdoppeln. Damit werden wir sowohl die Umrüstung des Wagenbestandes als auch die Lärmisanierung an Schienenstrecken beschleunigen.

Wir werden zudem ein wirksames lärmabhängiges Trassenpreissystem einführen, das den Einsatz leiser Waggons belohnt und Lärmvermeidung für die Unternehmen

zu einem Wettbewerbsvorteil macht, ohne die Wettbewerbsposition der Bahn im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern zu schwächen. Das im Dezember 2012 von der schwarz-gelben Bundesregierung eingeführte Trassenpreissystem setzt viel zu geringe Anreize zur Umrüstung lauter graugussgebremster Waggonen. Um einen echten Anreiz zu schaffen, ist eine stärkere Spreizung der Trassenpreise notwendig. Außerdem plädieren wir dafür, zusätzliche Bonusstufen einzuführen, die den Einsatz scheibengebremster Wagen und leiser Ganzzüge belohnen. Wir wollen eine schnelle Umrüstung der Güterwagen erreichen. Daher darf die Umsetzung des Konzepts nicht von der Zulassung der LL-Bremssohlen abhängig gemacht werden.

Unabhängig davon müssen auf hoch belasteten, lärmsensiblen Strecken wie dem Mittelrheintal ordnungsrechtliche Maßnahmen, wie Geschwindigkeitsbegrenzungen oder qualifizierte Nachfahrverbote, in Betracht gezogen werden. Auf stark befahrenen Strecken sollen nachts bereits vor 2020 nur noch besonders leise Züge verkehren, bei denen alle Waggonen und Triebfahrzeuge umgerüstet sind und die die geltenden europäischen Grenzwerte für Neuwagen (TSI Lärm) erfüllen.

Auf europäischer Ebene muss im Dialog mit der Kommission und den Mitgliedstaaten darauf hingewirkt werden, dass die Europäische Union die Umrüstung aller europäischen Güterwagen mit Nachdruck unterstützt und lärmabhängige Trassenpreissysteme in den EU-Mitgliedstaaten vorantreibt. Wenn in Europa gezielt TEN-Korridore errichtet werden, so steht die EU auch in der Verantwortung, finanzielle und ordnungsrechtliche Voraussetzungen für den Kampf gegen Schienenlärm zu schaffen. Wir setzen uns daher für ein europaweites Verbot von Graugussbremssohlen ein.

Mit der vollständigen Umrüstung der Güterwagen wird eine Halbierung des Lärms erreicht. Diese Lärmreduzierung hat höchste Priorität, ist aber durch weitere Maßnahmen an der Quelle zu ergänzen. Es müssen schnellstens die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden, damit innovative Maßnahmen am Gleis, wie sie im Rahmen des Konjunkturprogramms II erfolgreich erprobt worden sind, am Markt eingeführt werden können.

Wir unterstützen die Abschaffung des Schienenbonus, damit bei Schienenneu- und Ausbaumaßnahmen künftig dieselben strengen Grenzwerte für die Lärmvorsorge gelten wie bei Straßen. Im Interesse der Anwohnerinnen und Anwohner setzen wir uns dafür ein, dass diese Verbesserung deutlich früher wirksam wird, als derzeit von der Bundesregierung beabsichtigt. Flankierend zur Abschaffung des Schienenbonus müssen ebenso die Auslösewerte für die Lärmsanierung an bestehenden Bahnstreck-

cken abgesenkt werden. Darüber hinaus möchten wir eine Diskussion anstoßen, wie Anwohnerinnen und Anwohner von Bestandsstrecken wirksamer vor Lärm geschützt werden können. Insbesondere die Problematik deutlicher Lärmzunahmen infolge betrieblicher Veränderungen, wie z. B. durch Blockverdichtungen, muss im Sinne der Lärmvorsorge dringend angegangen werden.

Wir setzen uns zudem für eine stärkere Förderung von Forschung und Entwicklung lärmreduzierender Techniken im Bereich der Schiene ein. Dafür muss es eigene Haushaltsansätze des Bundes und der EU geben. Das Eisenbahnbundesamt muss eine hinreichende personelle Ausstattung erhalten, damit innovative Maßnahmen am Gleis schneller zugelassen werden.

g) Vorhandene Schienenkapazitäten besser nutzen

Bestandteil einer Netzstrategie müssen auch Maßnahmen zur besseren Nutzung vorhandener Schienenkapazitäten sein. Deshalb müssen Fragen der Regulierung der Entgelte, des Zugangs zum Netz und zu den Serviceeinrichtungen sowie die wirksame Kontrolle der Einhaltung vorhandener Regulierungen integraler Bestandteil einer Netzstrategie sein. Wettbewerb ist dabei kein Selbstzweck, sondern ein Mittel, mehr Verkehr zu günstigeren Preisen auf die Schiene zu bringen und vorhandene Netzkapazitäten besser zu nutzen. Im Folgenden befassen wir uns deshalb damit, welchen institutionellen Rahmen eine neue Netzstrategie benötigt.

4. Der institutionelle Rahmen für eine neue Netzstrategie

a) Stärkung der Verantwortung des Bundes für das Schienennetz

Wir wollen, dass der Bund stärker seiner Verantwortung als Eigentümer und Hauptfinanzier des Schienennetzes nachkommt. Zu Beginn der kommenden Legislaturperiode muss daher ein entsprechendes Steuerungskonzept für die DB AG entwickelt und rasch umgesetzt werden. So muss die Rolle des Bundes im Aufsichtsrat der DB Netz AG sowie der DB Holding gestärkt werden. Wichtige Entscheidungen im Bereich der Infrastruktur, z.B. zu Gewinnentnahmen und Immobilienveräußerungen (auch unter der derzeit geltenden Grenze von 25 Mio. €), müssen unter den ausdrücklichen Zustimmungsvorbehalt des Aufsichtsrates gemäß § 111, Abs. 4 Aktiengesetz gestellt werden.

Zugleich muss das Bundesverkehrsministerium in die Lage versetzt werden, seine Steuerungsfunktion gegenüber der DB Netz AG besser wahrzunehmen. Die für Eisenbahn zuständigen Einheiten müssen personell verstärkt und in einer Abteilung konzentriert werden und so viel eigene Kompetenz aufbauen, dass sie die DB AG steuern können.

Die Steuerung der DB AG muss von einem hochrangigen Bahnbeauftragten der Bundesregierung koordiniert werden. Dessen Aufgabemuss es unter anderem sein, dafür zu sorgen, dass sich die im Aufsichtsrat der DB AG und ihrer Tochtergesellschaften vertretenen Regierungsvertreter rechtzeitig vor Aufsichtsratssitzungen auf eine abgestimmte Regierungsposition einigen.

Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob im nachgeordneten Bereich die Kontroll-, Regulierungs- und Zulassungsaufgaben für die Eisenbahn in einer einzigen Behörde, nämlich dem Eisenbahnbundesamt, konzentriert werden können. Unabhängig davon muss das Eisenbahnbundesamt mit ausreichend Personal und Befugnissen ausgestattet werden, um seinen Kontroll- und Zulassungsaufgaben nachkommen zu können.

Daneben werden wir strukturelle Anreize setzen, um die Geschäftspolitik der DB AG im Bereich des Schienennetzes stärker auf volkswirtschaftliche Ziele auszurichten. Der Grundsatz, dass Investitionen der DB AG in das Netz und die Bahnhöfe sich wirtschaftlich rechnen müssen, wird damit nicht in Frage gestellt. Folgende Änderungen streben wir an:

- Verankerung der angestrebten volkswirtschaftlichen Ziele in den Satzungen (Gesellschaftsverträge) der DB Netz AG , der DB Station & Service AG sowie

der Holding. Die Vorstände sollen insbesondere auf die Steigerung des Marktanteils der Schiene („Mehr Verkehr auf die Schiene“) sowie eine langfristig orientierten Erhaltung des Schienennetzes verpflichtet werden.

- Bindung der Boni der Vorstände von DB-Holding und Tochterunternehmen nicht allein an die betriebswirtschaftliche Gewinnmaximierung, sondern auch an die Erreichung der in der Satzung festgelegten volkswirtschaftlichen Ziele, also der Steigerung des Marktanteils der Schiene sowie an der Erfüllung der in der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) festgelegten Qualitätsziele;
- striktere Vorgaben für den Erhalt der Infrastruktur im Rahmen der LuFV und bessere Kontrolle der Einhaltung dieser Standards (s. Kap 4 e).

Das Schienennetz soll im Eigentum des Bundes bleiben. Eine vollständige Übertragung von überwiegend für den Nahverkehr genutzten Schienennetzen auf die Länder halten wir wegen der damit verbundenen Zersplitterung der Verantwortlichkeiten nicht für sinnvoll. Wenn es von Ländern und Kommunen gewollt ist, spricht jedoch nichts gegen Pilotprojekte, bei denen einzelne Nahverkehrsnetze einschließlich der Serviceeinrichtungen für einen definierten Zeitraum an Dritte übertragen werden, ohne dass sie ihren Charakter als Bundesschienenwege verlieren. Der Bund bleibt für die Bereitstellung von Mitteln für Ersatzmaßnahmen verantwortlich; die Betreiber müssen ihrerseits vertraglich festzuschreibende Erhaltungsstandards einhalten. Mit einer zeitlich begrenzten Vergabe von Teilnetzen an andere Betreiber würden zugleich die Regulierungsbehörden einen Vergleichsmaßstab (benchmark) erhalten, um die Kosten einer effizienten Leistungserstellung bei der Festsetzung der Trassenentgelte besser bemessen zu können.

b) Verwendung aller Trasseneinnahmen für die Schieneninfrastruktur

Um eine auskömmliche Finanzierung des Netzes zu garantieren und einen weiteren Substanzverlust zu verhindern, werden wir sicherstellen, dass alle Einnahmen aus Trassen- und Stationsentgelten wieder für das Schienennetz bzw. die Bahnhöfe verwendet werden. Akzeptabel sind aus unserer Sicht jedoch nur Lösungen, bei denen ein einheitlicher Arbeitsmarkt für die Beschäftigten erhalten bleibt. Eine Trennung von Netz und Betrieb schließen wir aus, da wir die DB AG als integrierten Konzern erhalten wollen. Wir begrüßen, dass nunmehr die Europäische Kommission von ihrer Absicht abgerückt ist, eine solche Trennung im Rahmen des Vierten Eisen-

bahnpakets vorzuschreiben. Auch kommt für uns keine Privatisierung der DB AG in Frage.

Eine institutionelle Absicherung, dass Trasseneinnahmen und Einnahmen aus Stationsentgelten vollständig in die Schieneninfrastruktur zurückfließen, ist für uns Voraussetzung dafür, dass zusätzliches Geld des Steuerzahlers in die Schiene investiert werden kann. Wir werden dazu folgende Alternativen prüfen:

- Verpflichtende Abführung der Gewinne aus der Infrastruktur in Form einer Dividende an den Bund, der die Dividende dann wieder vollständig in die Infrastruktur reinvestiert. Zuschüsse des Bundes müssen – anders als von der DB Netz AG investierte Eigenmittel – nicht aktiviert und abgeschrieben werden. Da folglich auf sie keine Rendite erwirtschaftet werden muss, führen sie nicht zur Erhöhung der Trassenentgelte. Voraussetzung für eine solche Lösung ist aus unserer Sicht jedoch, dass institutionell, z.B. durch einen Finanzierungskreislauf mit langfristiger Zweckbindung, sichergestellt ist, dass die Dividende wieder in die Schieneninfrastruktur fließt und nicht im allgemeinen Bundeshaushalt für andere Ausgaben verwendet wird.
- Satzungsmäßige Verpflichtung der DB AG und der Infrastrukturgesellschaften, dass Gewinne aus den Infrastruktursparten vollständig in die Infrastruktur investiert werden müssen;
- Aufnahme einer Vertragsklausel in die LuFV, dass die Investitionen die Höhe der Abschreibungen und der Erlöse aus dem Verkauf von Immobilien erreichen müssen.

Wenn die Prüfung dieser drei alternativen Instrumente ergeben sollte, dass sie nicht realisierbar sind, müsste aus unserer Sicht geprüft werden, ob die Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge zwischen Holding und DB Netz AG in der jetzigen Form unserem Ziel, alle Trasseneinnahmen für die Schieneninfrastruktur zu verwenden, entgegenstehen. Auch dabei muss der konzerninterne Arbeitsmarkt zwingend erhalten bleiben.

Unabhängig davon sind konzerninterne Leistungsverrechnungen (inklusive der Fremdkapitalzinsen) von der Regulierungsbehörde grundsätzlich im Rahmen der Preiskontrolle für Infrastrukturentgelte auf die Angemessenheit der Verrechnungspreise zu überprüfen und verdeckte Gewinnausschüttungen zu untersagen.

c) Faire Preise für die Benutzung der Infrastruktur – Bahnfahren muss bezahlbar bleiben

Wir wollen, dass Bahnfahren bezahlbar bleibt. Dazu muss auch die Gestaltung der Trassen- und Stationsentgelte beitragen. Sie sollen grundsätzlich nicht stärker als die Inflationsrate steigen. Zugleich müssen die Entgelte aber so bemessen sein, dass sie ausreichende Einnahmen zur Unterhaltung einer qualitativ hochwertigen und sicheren Schieneninfrastruktur sowie gute Arbeitsbedingungen für die im Schienenbereich Beschäftigten ermöglichen. Gleichzeitig ist die Chancengleichheit der einzelnen Verkehrsträger zu überprüfen, auch im Hinblick auf für sie entstehende externe Kosten.

Faire Preise können in einem natürlichen Monopol wie dem Schienennetz aufgrund der Angebotsmacht des Anbieters nicht im freien Spiel von Angebot und Nachfrage ausgehandelt werden. Um Missbrauch der Marktmacht zu verhindern, sehen wir hier den Staat gefordert – entweder indem er Entgelte und Entgeltgrundsätze reguliert und sie einer Vorab-Genehmigungspflicht unterzieht oder aber indem er als Eigentümer des Netzes für eine faire Trassenpreisgestaltung sorgt und ggf. dem Unternehmen eine Ziel- bzw. Maximalrendite sowie Effizienzziele vorgibt, die in der Satzung der Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes oder in der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung festgelegt werden können. Entscheidet man sich – etwa aufgrund europarechtlicher Vorgaben – für eine Entgeltregulierung, so muss eine möglichst unbürokratische Lösung gefunden werden, mit der Anreize zu einem langfristig effizienten Verhalten gesetzt werden und zugleich die oben genannten volkswirtschaftlichen Ziele (bezahlbare Mobilität, ausreichende Einnahmen zur Unterhaltung der Schieneninfrastruktur, gute Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten) erreicht werden.

Trassenpreise sollten so festgesetzt werden, dass Anreize für eine möglichst starke bedarfsgerechte Nutzung vorhandener Trassen gesetzt werden. So muss z.B. verhindert werden, dass für den Güterverkehr prinzipiell geeignete Hochgeschwindigkeitsstrecken nachts verwaist sind, weil deren Trassenpreise für die Nutzung mit Güterzügen derzeit zu hoch sind.

Der Bund als Eigentümer der DB AG sollte in der kommenden Legislaturperiode überprüfen, welche Kapitalstruktur (Verhältnis von Eigen- und Fremdkapital) bei den Infrastrukturgesellschaften der DB AG eine optimale Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen ermöglicht. Dabei sind die Wechselwirkungen zur Regulierung zu berücksichtigen. Als Alternative zur derzeit diskutierten Anreizregulierung sollte eine

Regulierungsform geprüft werden, bei der der DB Netz AG für ihre Investitionen eine niedrige, aber staatlich garantierte Rendite zugesichert wird, die es ihr ermöglicht, am Kapitalmarkt Kredite zu günstigen Konditionen aufzunehmen, und die somit eine preisgünstigere Finanzierung von Schienenprojekten ermöglicht (partielle Rate-of-Return-Regulierung).

Wir sind offen für Diskussionen über ein Modell, bei dem die Trassenpreise deutlich herabgesetzt und zugleich die Regionalisierungsmittel um denselben Betrag gekürzt werden, den die Besteller von Nahverkehrsleistungen bei den Trassenentgelten einsparen. Die auf diese Weise vom Bund eingesparten Finanzmittel würden von ihm im Rahmen der LuFV zusätzlich der DB Netz AG für den Erhalt des Netzes zur Verfügung gestellt. Für Bund, Länder und DB Netz AG wäre eine solche Umwidmung der Gelder aufkommensneutral. Für die DB Netz AG wäre sie ggf. zunächst mit Netto-Einbußen aufgrund verminderter Trassenerlöse im Bereich des Schienengüter- und Schienenpersonenfernverkehrs verbunden. Dem stehen aber bessere Ergebnisse bei den DB-Güter- und Fernverkehrsunternehmen gegenüber. Verminderte Trassenpreise würden einen Anreiz für alle Unternehmen schaffen, mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen. Ob ein solcher Vorschlag praktikabel ist und wirklich zu mehr Verkehr auf der Schiene führt, muss jedoch geprüft und mit allen Beteiligten, insbesondere der DB AG, den Ländern, den SPNV-Aufgabenträgern und den privaten Anbietern, diskutiert werden.

d) Diskriminierungsfreier Zugang zu Infrastruktur, Serviceeinrichtungen und Bahnstrom

Um mehr Verkehr zu bezahlbaren Preisen auf die Schiene zu bekommen und die vorhandene Infrastruktur optimal zu nutzen, müssen noch bestehende Markteintrittsbarrieren abgebaut und mögliche Diskriminierungen von Wettbewerbern verhindert werden. Es geht dabei nicht allein um die Gewährung von Rechtssicherheit, sondern auch darum, Vertrauen unter den Nachfragern von Infrastrukturleistungen zu schaffen, indem jeder nur mögliche „böse Anschein“ einer Diskriminierung einzelner Marktteilnehmer vermieden wird.

Der Zugang zur Eisenbahninfrastruktur sowie Rangierleistungen und Einrichtungen des Fahrkartenverkaufs muss grundsätzlich allen Wettbewerbern diskriminierungsfrei ermöglicht werden. Es ist insbesondere notwendig sicherzustellen, dass kleinere Wettbewerber nicht durch Großkundenrabatte im Bahnstrompreissystem bzw. unzureichende Vergütung der Energierückspeisung benachteiligt werden. Angesichts der Tatsache, dass die DB AG Energie als Monopolanbieter für Bahnstrom in den Jah-

ren 2007 bis 2010 Gewinn in Höhe von 253 Mio. € an den Mutterkonzern abgeführt hat, ist zudem generell zu prüfen, ob Bahnstrom nicht einer Preishöhen- und Preisstrukturregulierung unterworfen werden muss.

Um im stagnierenden Fernverkehr mehr Angebote auf die Schiene zu bringen, muss dort der Markteintritt erleichtert werden. Da Unternehmen für die Beschaffung rollenden Materials im Fernverkehr eine langfristige Kalkulationsgrundlage benötigen, sollte die Vorlaufzeit zwischen Zuschlag und Betriebsbeginn bei der Trassenzusage im Fernverkehr von derzeit acht Monaten auf mindestens zwei Jahre verlängert werden.

Die „Chinese Walls“ zwischen DB Netz AG und dem übrigen Konzern müssen so weiterentwickelt werden, dass die personelle Unabhängigkeit der DB Netz AG sichergestellt und wettbewerbsverzerrendes Verhalten verhindert wird.

Grundsätzlich darf eine Regulierung der Entgelte und des Infrastrukturzugangs nicht dazu führen, dass sich durch einen überbordenden administrativen und technischen Aufwand die Trassenentgelte zusätzlich verteuern und die Existenz kleinerer und mittlerer Infrastrukturunternehmen gefährdet wird. Die Regulierungstiefe muss sich daher an der Marktmacht des jeweiligen Infrastrukturanbieters orientieren (asymmetrische Regulierung).

e) Die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) weiterentwickeln

Das Schienennetz muss so bewirtschaftet werden, dass es eine maximale Kapazität erreicht. Dabei fällt der Instandhaltung sowie den Ersatzinvestitionen eine wichtige Rolle zu. 2008 wurde hier unter Federführung des sozialdemokratischen Verkehrsministers Wolfgang Tiefensee der Wechsel von der Input- zur Output-Kontrolle vollzogen. Seither gibt der Bund im Rahmen einer Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung konkrete Ziele vor, deren Erreichung auf Basis von Qualitätskennziffern und Nachweisindikatoren kontrolliert wird. Diese Vereinbarung hat sich bewährt, sollte aber weiterentwickelt werden.

Insbesondere sind die Sicherung des Netzzumfangs (Gleislänge) und die Kapazität der Strecken und Anlagen als Kriterien in die Vereinbarung aufzunehmen und der Spielraum für eine Reduzierung des Netzzumfangs eng zu begrenzen. Die nach dem vorliegenden Vertragsentwurf mögliche Reduzierung des Netzzumfangs um bis zu zwei Prozent ist zu hoch angesetzt. Langsamfahrstellen müssen grundsätzlich in die Wertung der Netzqualität einfließen. Der bisherige Schwellenwert, wonach Langsamfahrstellen erst ab einer Dauer von 180 Tagen als Qualitätseinbuße gewertet werden, ist zu großzügig bemessen.

Die Qualitätsstandards für Bahnhöfe sollten so ausgestaltet sein, dass sie kleinere Bahnhöfe nicht durch Pauschalregelungen zur Barrierefreiheit und zum Wetterschutz benachteiligen. Das Ziel einer inklusiven Gesellschaft darf nicht an der Größe eines Bahnhofs scheitern. Denn attraktive und barrierefreie Bahnhöfe sind Voraussetzung dafür, dass mehr Menschen den Schienenpersonenverkehr nutzen

Langsamfahrstellen dürfen nicht durch dauerhafte Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit zur Norm umdeklariert werden. Maßstab für Ersatz und Erhaltung muss vielmehr der historisch nachweisbare beste Erhaltungszustand und die seinerzeit zulässige Höchstgeschwindigkeit sein.

Auf den Prüfstand zu stellen ist die bisherige Vorgabe des Bundesschienenwegeausbaugesetzes, wonach staatliche Mittel nur für Investitionen ausgegeben werden dürfen. Um den Anreiz zu beseitigen, die Instandhaltung zugunsten später notwendiger Ersatzmaßnahmen zu verzögern, und um der DB Netz AG eine möglichst effiziente Mittelverwendung zu ermöglichen, sollten die im Rahmen der LuFV zur Verfügung gestellten Finanzmittel des Bundes künftig sowohl für Ersatzmaßnahmen als auch für die Instandhaltung verwendet werden dürfen. Dabei sollte insbesondere die präventive Instandhaltung (z.B. regelmäßiges Schleifen und Stopfen der Gleise) gestärkt werden.

f) Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung

Funktionsfähigkeit und Zustand des Schienennetzes sind eine öffentliche Angelegenheit, die keine Geheimhaltung duldet. Es muss daher eine völlige Transparenz bezüglich Netzplanung, Netzzustand, Verspätungsursachen und Abhilfemaßnahmen, Trassenvergabe und Trassenpreisgestaltung sichergestellt werden. Sowohl der Deutsche Bundestag als auch die Öffentlichkeit müssen hierüber vollständig und aktuell unterrichtet werden. Alle netzbezogenen Daten müssen im Internet frei zugänglich und in jährlichen Berichten für den Deutschen Bundestag aufbereitet werden. Eine solche Offenlegungspflicht stößt lediglich dort an ihre Grenzen, wo Betriebsdaten Dritter (in der Regel der Nutzer der Infrastruktur) und Fragen der öffentlichen Sicherheit berührt sind.

Bei der Planung und Finanzierung der Schieneninfrastruktur muss die Öffentlichkeit frühzeitig und umfassend beteiligt werden. Detaillierte Vorschläge hierzu haben wir bereits vorgelegt:

http://www.spdfraktion.net/sites/default/files/konzept_buergerbeteiligung_und_planungsbeschleunigung-1.pdf. Insbesondere sind die Länder und alle potenziellen Nutzer, also nicht allein die Betriebssparten der DB AG, rechtzeitig einzubinden. Dazu ge-

hört die Abkehr vom bisherigen Ansatz der so genannten Fulda-Runde. Die dort besprochenen Vorhabenplanungen sollten künftig mit einem Vorlauf von einem halben Jahr der Öffentlichkeit und dem Deutschen Bundestag zur Verfügung gestellt und die Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben werden. Oberstes Gebot ist, dass die Entscheidungspriorität des Haushaltsgesetzgebers durchgesetzt wird.

Eine größere Transparenz ist auch bei der Umsetzung der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung Schiene anzustreben. Hier sollte die Ergebnis-Kontrolle deutlich verbessert werden. Dazu sollte die DB Netz AG verpflichtet werden, in ihrem jährlichen Infrastrukturzustand- und -entwicklungsbericht – über die bisherige pauschale Ausweisung theoretischer Fahrzeitverluste hinaus – eine streckengenaue Bestandsaufnahme des Trassenzustands vorzulegen, verbunden mit einer Kostenabschätzung für die notwendigen Instandsetzungs-, Ersatz- und Ausbaumaßnahmen, die notwendig sind, um die in der LuFV festgelegten Streckenstandards zu erreichen. Zudem wollen wir dem Bundesrechnungshof die Möglichkeit eröffnen, die Verwendung der im Schienennetz eingesetzten staatlichen Mittel zu überprüfen.

Zwingend erforderlich ist darüber hinaus, dass der Bund die Angaben der DB Netz AG durch eigene Messungen bzw. durch Messungen von ihm beauftragter unabhängiger Dritter überprüft und plausibilisiert. Das Ergebnis dieser Überprüfung ist gleichfalls zu veröffentlichen. Der Sanktionsmechanismus in der LuFV muss so weiterentwickelt werden, dass einerseits rückgeforderte Infrastrukturbeiträge nicht der Infrastruktur entzogen werden, andererseits aber für den Vorstand der DB Netz AG wirksame Anreize zur Erreichung der Qualitätsziele bestehen, etwa durch eine Kopplung von Bonuszahlungen an die vereinbarten Ziele.

g) Planungssicherheit herstellen

Wir werden die Investitionsmittel für Neu- und Ausbauprojekte mit vorrangiger überregionaler Bedeutung, für die im Rahmen eines neuen Nationalen Verkehrswegeprogramms 80 Prozent der Aus- und Neubaumittel reserviert werden soll, im Bundeshaushalt mit Hilfe von Verpflichtungsermächtigungen auf fünf Jahre fixieren. Damit schaffen wir Planungssicherheit und stellen eine rasche Fertigstellung der Projekte sicher.

Daneben wollen wir generell eine längerfristig orientierte, frühzeitige Planung von Schienenprojekten ermöglichen. Wir werden prüfen, ob ein eigener Haushaltstitel bzw. ein Planungsfonds eingerichtet werden kann, aus dem bei Bedarf die Erstellung baureifer Planungen vorfinanziert wird.