



Berlin, den 25.04.2012

Dialogpapier der Projektgruppe „Infrastrukturkonsens“ der SPD-Bundestagsfraktion

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

1. Unser Ziel: Mehr Verkehr auf die Schiene

Wir wollen verstärkt Verkehre auf umweltfreundlichere Verkehrsträger verlagern. Dazu zählen neben der Bahn für uns das Binnenschiff und der Umweltverbund aus Öffentlichem Personennahverkehr, Radverkehr und Fußgängern. Dass wir uns im Rahmen unseres Projektes „Infrastrukturkonsens“ eigens mit der Schieneninfrastruktur befassen, hat seinen Grund darin, dass hier besondere Engpässe bestehen. Auf den zentralen Korridoren ist die Kapazitätsgrenze des Schienennetzes bereits heute erreicht. Eine Verlagerung weiterer Verkehre auf die Bahn ist daher nur möglich, wenn die Schieneninfrastruktur gezielt ausgebaut wird.

Der Ausbau des Schienennetzes stellt für uns einen Teil eines integrierten Gesamtkonzeptes dar, 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. So sehen wir im Ausbau der Schienenwege eine wesentliche Voraussetzung, um die Straße von Güterverkehr zu entlasten und auf diese Weise dem prognostizierten Verkehrswachstum gerecht zu werden. Nur wenn es gelingt, mehr Güter auf der Schiene zu befördern, werden wir den Verkehrskollaps durch weiter anwachsenden Lkw-Verkehr auf unseren Straßen vermeiden können.

Dabei kommt dem Schutz der Anwohnerinnen und Anwohner vor Schienenlärm oberste Priorität zu. Viele Hauptachsen des Schienenverkehrs führen durch dicht besiedelte Gebiete und touristisch bedeutsame Regionen. Die Lärmbelastung dort ist für viele Menschen unerträglich. Akzeptanz wird eine weitere Verlagerung von Gütern auf die Schiene deshalb nur finden, wenn gleichzeitig der Lärmschutz rasch und merklich verbessert wird. Dies sind wir den entlang der Schienenwege lebenden Menschen und ihrer Gesundheit schuldig.



Wir halten die Nennung quantifizierter Verlagerungsziele nur dann für redlich, wenn sichergestellt ist, wie der dafür benötigte Ausbau des Schienennetzes – einschließlich der Lärmschutzmaßnahmen – finanziert werden soll. Ein Konzept zur Finanzierung der Verkehrswege – und damit Aussagen zu einem Ausbau- und Verlagerungsziel für die Schiene – werden wir bewusst erst am Ende des Dialogprozesses zum Infrastrukturkonsens vorlegen. Denn zunächst geht es darum, die Prioritäten zu definieren und zentrale Bereiche der Verkehrspolitik einer grundlegenden Reform zu unterziehen. Deutschland braucht eine umfassende Modernisierung der Planung, Durchführung und Finanzierung von Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur. Mehr Geld allein genügt nicht. Dies gilt auch für die Schiene.

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 privat-rechtlich organisierte Wirtschaftsunternehmen überführt und konkurrierenden Unternehmen der Zugang zum Schienennetz ermöglicht wurde. Auch die Übertragung der Zuständigkeit für den Schienen-Personennahverkehr an die Bundesländer hat sich bewährt. Insgesamt ist der Schienenverkehr seit der Bahnreform deutlich effizienter und komfortabler geworden. Zumindest im Güter- und im Personennahverkehr 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. Dagegen muss die Richtlinienkompetenz für das Schienennetz beim Bund als Eigentümer des Netzes und Vertreter des Steuerzahlers liegen. 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 fi-



nanziert. Dieser muss daher auch darüber entscheiden können, wofür das Geld investiert wird. Schienenpolitik in Deutschland darf nicht mit der Unternehmenspolitik der Deutschen Bahn AG gleichgesetzt werden und sich nicht nach rein betriebswirtschaftlichen Kriterien ausrichten. Sie muss vielmehr 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.

Wir betrachten das Schienennetz als eine öffentliche Angelegenheit. 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 in der DB Netz AG verbleiben und vollständig in die Infrastruktur 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 zudem dafür Sorge zu tragen, dass die Schieneninfrastruktur allen Wettbewerbern zu gleichen Konditionen zur Verfügung steht. Fairer Wettbewerb stellt eine wesentliche Voraussetzung dar, um mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen – und dies zu bezahlbaren Preisen.

Durchsetzung der Richtlinienkompetenz des Bundes, größtmögliche Transparenz, die Verhinderung jeglichen Mittelabflusses aus der DB Netz AG sowie die Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs sind aus unserer Sicht zwingende Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, bevor der Bund mehr Steuergelder in die Schieneninfrastruktur stecken kann.

Wir wollen in dem vorliegenden Dialogpapier mit allen Beteiligten in eine Diskussion über Ziele und Instrumente einer zukunftsfähigen Schienenpolitik eintreten. Dabei soll es keine Denkverbote geben. Uns ist jedoch wichtig, dass der Staat Verantwortung für die Beschäftigten im Bahnsektor trägt. Er muss dafür sorgen, dass Regulierungen, die mehr Wettbewerb schaffen, nicht zu Lasten der Beschäftigten gehen. Deshalb muss ausgeschlossen werden, dass der Wettbewerb im Bahnsektor über



Lohnunterbietung und Dumpinglöhne auf dem Rücken der Beschäftigten ausgetragen wird. Verantwortung trägt der Bund als Eigentümer der DB AG insbesondere auch 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. Institutionelle und strukturelle Änderungen müssen sich an diesem Maßstab messen lassen.

- 1) **Sind die genannten Ziele hinreichend und konsensfähig? Müssen bestimmte Ziele anders akzentuiert werden?**
- 2) **Wie kann der Bund als Eigentümer seinen Einfluss auf das Netz besser geltend machen, ohne dass gleichzeitig eine Rolle rückwärts zum alten Modell der Staatsbahn erfolgt? Welche ordnungsrechtlichen und institutionellen Möglichkeiten gibt es?**
- 3) **Wie werden die Bestrebungen der Europäischen Kommission, mehr Einfluss auf die Gestaltung der nationalen Schienennetze zu gewinnen, beurteilt?**

3. Eine neue Netzstrategie für die Schiene

a) Die Kapazität des Schienennetzes ausbauen

Das Schienennetz ist vielerorts schon heute an der Grenze seiner Belastbarkeit angelangt. Viele Hauptverkehrskorridore und Knoten sind so überlastet, dass kaum noch Spielräume für weitere Verlagerungen auf die Schiene bestehen. Wie prekär die Situation ist, zeigen folgende Zahlen: Die maximale Kapazität des heutigen Netzes wird von Experten auf jährlich 130 Mrd. Tonnenkilometern im Güterverkehr geschätzt. Bereits heute (Stand: 2011) werden 113 Mrd. Tonnenkilometer über die Schiene abgewickelt. Insbesondere der Güterverkehr wird aber in den kommenden Jahren weiter anwachsen – im Auftrag des BMVBS erstellte Prognosen gehen von einem Zuwachs von rund 50 % bis 2025 aus.

Der Marktanteil der Schiene kann im Güterverkehr in den kommenden Jahren daher nur gehalten werden, wenn die Kapazität des Netzes deutlich erhöht wird. Erst recht gilt dies dann, wenn zusätzliche Verkehrsanteile von der Straße auf die Schiene ver-



lagert werden sollen. Oberstes Ziel muss es daher sein, die Leistungsfähigkeit des Schienensystems zügig zu erhöhen. Auch das Bestandsnetz muss so bewirtschaftet werden, dass eine maximale Kapazität erreicht wird. Dies sollte im Zuge der Ende 2013 anstehenden Revision der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) Schiene durch Einfügung eines entsprechenden Parameters sichergestellt werden.

- 4) Welche Kapazität des Schienennetzes sollte für den Güter- und Personenverkehr jeweils angestrebt werden?**
- 5) Welche Anforderungen sind an die Überarbeitung der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung Schiene zu stellen?**

b) Die Finanzierung sichern

Der für eine Verkehrsverlagerung notwendige Ausbau des Schienennetzes kann mit den gegenwärtig zur Verfügung stehenden Mitteln nicht finanziert werden. Im Bundeshaushalt 2011 stehen für Baukostenzuschüsse für die Eisenbahnen des Bundes rd. 1,1 Mrd. € zur Verfügung. Dem stehen allein jährliche Ausgaben für Neu- und Ausbau in Höhe von mehr 1,1 Mrd. € gegenüber, die bis 2020 notwendig werden, um das Verkehrsprojekt Deutsche Einheit Nr. 8, Verpflichtungen aus Staatsverträgen (Hamburg – Puttgarden, Karlsruhe – Basel) sowie aus der Finanzierungsvereinbarung für Stuttgart 21 und die Neubaustrecke Wendlingen – Ulm zu verwirklichen. Die Baukostenzuschüsse des Bundes werden somit bis 2020 vollständig zur Finanzierung der vorgenannten Projekte gebraucht. Spielräume für weitere Projekte, etwa zur Engpassbeseitigung für den Güterverkehr, bestehen nur dann, wenn der Finanzierungsansatz für den Neu- und Ausbau angehoben wird. Ansonsten werden in den kommenden zehn Jahren keine neuen Schienenprojekte in Angriff genommen werden können.



In die Schiene müssen daher unbedingt verlässlich zusätzliche Investitionsmittel fließen. Dazu ist ein Konzept notwendig, das nicht allein auf erhöhte Bundeszuschüsse setzt, sondern das zugleich dauerhaft institutionell sicherstellt, dass sämtliche Trasseneinnahmen in die Schiene reinvestiert werden.

Es müssen Wege gefunden werden für ein sinnvolles Zusammenwirken von Instandhaltungs-, Ersatz-, Aus- und Neubauinvestitionen. Verhindert werden muss, dass kapazitätssteigernde Instandhaltungs- oder Ersatzinvestitionen (z.B. die Beseitigung von Langsamfahrstrecken) unterbleiben und der Bund dann mit Neu- oder Ausbaumaßnahmen einspringen muss.

Wir müssen zudem darüber diskutieren, ob es sinnvoll ist, die Investitionsmittel für den Aus- und Neubau weiterhin zu 100 % als verlorene Zuschüsse zu gewähren. Ein Eigenanteil der DB Netz AG an der Finanzierung von Neu- und Ausbauprojekten würde für das Unternehmen einen Anreiz setzen, nur die wirtschaftlich rentabelsten Strecken als Neubau- und Ausbauprojekte anzumelden und die Planungs- und Baukosten gering zu halten.

Auch muss die Frage beantwortet werden, wie die Infrastruktur der nichtbundeseigenen Bahnen sinnvoll in eine Netzstrategie eingebunden werden kann. Dies gilt insbesondere für diejenigen nicht-bundeseigenen Bahnstrecken, die im Zuge künftiger Ausbaumaßnahmen in der Bundesverkehrsnetzplanung als Bestandteil überregional relevanter Güterverkehrsverbindungen in Frage kommen. Für diese sollte die Möglichkeit geschaffen werden, dass der Bund sich einzelfallbezogen an der Finanzierung ihres Erhalts und erforderlichenfalls am Ausbau beteiligt. Im Jahr 2012 ist festzustellen, dass es mittlerweile ca. 6000 km von der DB Netz AG verpachtetes und verkauftes Schienennetz gibt. Hierfür bleibt der Bund aus unserer Sicht nach wie vor in der Verantwortung.

6) Ist eine neue Zuordnung der finanziellen Verantwortung von Instandhaltungs-, Ersatz- und Neubauinvestitionen zwischen Bund und DB Netz AG notwendig, um Ineffizienzen zu beseitigen und Investitionen besser aus einer Hand bündeln zu können? Wie könnte ein solches neues Finanzierungsmodell aussehen?



7) Welche Bedeutung sollen die nichtbundeseigenen Bahnen in Zukunft haben? Welchen Beitrag können sie leisten, um den erwarteten Verkehrsanstieg insbesondere im Güterverkehr zu bewältigen? Wird eine Beteiligung an der Finanzierung nicht bundeseigener Netze befürwortet und unter welchen Konditionen sollte sie geschehen?

c) Neue Prioritäten: Güterverkehr und Regionalverkehr

Der Schienengüterverkehr ist seit 1994, dem Jahr der Bahnreform, gemessen an der Verkehrsleistung um rund 60 %, der Schienenpersonennahverkehr im selben Zeitraum immerhin um rund 18 % gewachsen. Die Netzkapazitäten für den stark gewachsenen Güterverkehr wurden in diesem Zeitraum jedoch kaum ausgeweitet. Mehr als 20 Mrd. € sind hingegen seit der Bahnreform in Projekte geflossen, die ausschließlich oder weit überwiegend dem Schienenpersonenfernverkehr dienen. Dies führte jedoch nicht zu mehr Verkehr auf der Schiene. Vielmehr stagnierte im Fernverkehr die Verkehrsleistung, die die Zahl der beförderten Fahrgäste ging hier sogar von 139 Mio. pro Jahr (1994) auf 124 Mio. (2008) zurück. Die seit der Bahnreform 1994 verfolgte Ausbaustrategie, die auf isolierte Hochgeschwindigkeitsstrecken zur Erhöhung der punktuellen Reisegeschwindigkeit im Schienenpersonenverkehr setzte, hat nicht zu den erhofften Zuwächsen geführt. Eine Fortsetzung erscheint aus volkswirtschaftlicher Sicht mit Blick auf die prognostizierten Zuwächse im Güterverkehr nicht zielführend. Investitionen in die Schieneninfrastruktur müssen sich vielmehr künftig 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. Planungen für kostenintensive, aber für die Gesamtkapazität des Netzes nachrangige Leuchtturmprojekte, die finanzielle Mittel langfristig binden, müssen 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.



- 8) Wird die neue Prioritätensetzung auf dem Güter- und Regionalverkehr unterstützt?
- 9) Sollte der Ausbau neuer Schienenkorridoren für den Güterverkehr durch Pläne ergänzt werden, in denen in Ballungszentren eher für den Personennahverkehr neue kleiner dimensionierte Umgehungsstrecken gebaut werden, die mehr Freiraum für den durchgehenden langtrassigen Schienengüterverkehr auf den bestehenden Strecken schaffen?
- 10) Wie lässt sich vermeiden, dass die verstärkte Ausrichtung der Netzplanung am Schienengüterverkehr zu Lasten des Schienenpersonenverkehrs, insbesondere in der Fläche, geht?
- 11) Wie werden die Deutschland betreffenden Pläne der EU-Kommission zu den Transeuropäischen Schienennetzen beurteilt?

d) Zuverlässigkeit statt maximaler Geschwindigkeit

Ein entscheidender Schwachpunkt des derzeitigen Schienennetzes besteht darin, dass es nicht mehr die Zuverlässigkeit bietet, die Reisende und die verladende Wirtschaft verlangen. Dies gilt nicht nur bei Extremwetterlagen, wie sie der Winter 2010/2011 hervorbrachte. Eine Verspätungsanalyse der Süddeutschen Zeitung, die auf veröffentlichten Daten der Deutschen Bahn AG (DB AG) beruht, zeigt vielmehr, dass zahlreiche Hauptverkehrs- und Schnellfahrstrecken ganzjährig verspätungsanfällig sind (<http://www.sueddeutsche.de/reise/bahn-verspaetungsanalyse-der-sz-im-netz-der-problemzonen-1.1304929>). Verspätungen, verpasste Anschlüsse und Zugausfälle führen aber zu deutlichen Wettbewerbsnachteilen der Bahn und machen sie für viele Menschen und – in Bezug auf den Güterverkehr – für viele Unternehmen unattraktiv. Insbesondere der Kombinierte Verkehr kann dadurch seine Wettbewerbsvorteile nicht voll ausspielen. Ein wichtiger Punkt sind hierbei die Engpässe in den Metropolregionen. Nach Angaben der DB AG entfallen darauf rund zwei Drittel der Zugverspätungen.



Auch wenn zahlreiche Verspätungen auf betriebliche Umstände oder externe Ereignisse zurückzuführen sind, so spielen der Zustand und die Funktionstüchtigkeit des Netzes eine entscheidende Rolle für die Entstehung oder Verhinderung von Verspätungen. Grundsatz für den künftigen Netzausbau muss daher sein: Zuverlässigkeit geht vor Geschwindigkeit. Ziel darf nicht mehr die Erhöhung der Reisezeit auf isolierten Punkt-zu-Punkt-Verbindungen sein. Vielmehr muss es darum gehen, die Zuverlässigkeit 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).

Dazu müssen auch die Bewertungsverfahren überarbeitet werden. Denn offenkundig hat das bisherige Verfahren der Beurteilung von Schienenprojekten nach Nutzen-Kosten-Verhältnis zur Fehlallokation von Investitionsmitteln geführt. Das Verfahren gehört daher 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 das Verfahren daraufhin überprüft werden, dass es die Schiene im Vergleich zur Straße, bei der in der Regel hohe Fahrzeitgewinne zugrundegelegt werden, nicht benachteiligt.

12) Wird die Priorisierung „Zuverlässigkeit und Erhöhung der Gesamttransportzeit statt isolierter Reisezeitgewinne auf Punkt-zu-Punkt-Verbindungen“ geteilt?

13) In welche Richtung sollten die Bewertungsverfahren weiterentwickelt werden, damit Zuverlässigkeit, aber auch Umwelteffekte, angemessen abgebildet und die Schiene im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern in der Bewertung nicht benachteiligt wird?



e) Den Lärmschutz verbessern

Wesentliches Ziel einer künftigen Netzstrategie muss der Schutz der Bevölkerung vor Schienenverkehrslärm sein. Hierzu haben wir im Rahmen unseres Projekts „Infrastrukturkonsens“ bereits detaillierte Vorschläge vorgelegt (vgl. Bundestagsdrucksache 17/5461).

Lärm lässt sich am effektivsten an der Quelle bekämpfen. Entscheidend ist deshalb, dass die Züge selbst leiser werden. Unser Ziel ist, dass ab 2020 keine lauten Güterwagen mit Graugussbremssohlen in Deutschland mehr verkehren. Mit deren Umrüstung muss sofort begonnen werden. Damit die Umrüstung des Gesamtwagenbestandes bis 2020 abgeschlossen ist, schlagen wir eine Strategie vor, die nationale Maßnahmen mit Initiativen auf europäischer Ebene kombiniert.

Zentrales marktwirtschaftliches Instrument ist ein lärmabhängiges Trassenpreissystem, das den Einsatz leiser Waggons belohnt und Lärmvermeidung für die Unternehmen zu einem Wettbewerbsvorteil macht. Dieses muss auf nationaler Ebene unverzüglich eingeführt werden. Seine Umsetzung darf nicht dadurch verzögert werden, dass sie von der – noch ausstehenden – Zulassung sogenannter LL-Bremssohlen abhängig gemacht wird. Wir brauchen zudem eine deutlichere Spreizung der Trassenentgelte, um einen echten Anreiz für die Nutzung leiser Waggons zu schaffen. Außerdem sollten zusätzliche Bonusstufen eingeführt werden, die den Einsatz scheibengebremsster Wagen sowie leiser Ganzzüge belohnen.

Wichtig ist es, sicherzustellen, dass am Ende des Programms im Jahr 2020 keine Graugusssohlen auf dem deutschen Schienennetz mehr zum Einsatz kommen. Zu diesem Zweck muss auf europäischer Ebene im Dialog mit der Kommission und den Mitgliedstaaten darauf hingewirkt werden, dass europaweit ein lärmabhängiges Trassenpreissystem eingeführt und ein Verbot von Graugusssohlen ausgesprochen wird, um sicherzustellen, dass ab 2020 kein lauter Güterwagen mehr fährt.

Mit der Umrüstung der Güterwagen wird eine Lärmreduzierung um bis zu 10 dB(A) und somit eine Halbierung des empfundenen Lärms erreicht. Diese Lärmreduzierung an der Quelle ist durch weitere Maßnahmen wie Schienenstegdämpfer, leise Dreh-



gestelle und Schallabsorber noch zu verbessern. Hier sollte geprüft werden, ob solche Maßnahmen verpflichtend gemacht bzw. im Rahmen des Trassenpreissystems mit einem zusätzlichen Bonus belohnt werden sollen.

Daneben müssen die Anforderungen an die Lärmvorsorge bei Neubaumaßnahmen erhöht werden, indem der so genannte „Schienenbonus“ abgeschafft wird. Die dadurch steigenden Kosten für Neubaumaßnahmen müssen im Interesse der betroffenen Anwohnerinnen und Anwohner in Kauf genommen werden. Damit auch Anwohnerinnen und Anwohner an bestehenden Schienenstrecken profitieren, sind darüber hinaus die Auslösewerte für die Lärmsanierung im Bestand entsprechend abzusenken. Bei beiden Maßnahmen muss geprüft werden, wie sie mit den vorhandenen Haushaltsmitteln zeitnah umgesetzt werden können.

- 14) Wie kann rechtssicher erreicht werden, dass 2020 keine lauten Güterwaggons mit Graugussbremsen auf deutschen Schienen mehr fahren? Welche europarechtlichen Voraussetzungen müssen erfüllt sein bzw. geschaffen werden?**
- 15) Sollte sich Deutschland für ein europäisches Förderprogramm zur Umrüstung lauter Güterwaggons einsetzen?**
- 16) Sollten Maßnahmen wie Schienenstegdämpfer, leise Drehgestelle und Schallabsorber verpflichtend gemacht werden? Welcher Kosten entstünden daraus? Oder sollten diese Maßnahmen im Rahmen des Trassenpreissystems mit einem Bonus belohnt werden? Wie lässt sich ein Top-Runner-Modell entwickeln, das die jeweils emissionsoptimierten Lösungen befördert?**
- 17) Sollte die DB Netz AG verpflichtet werden, an allen hoch belasteten Strecken lärmreduzierende Methoden der Gleispflege („besonders überwacht Gleis“) einzuführen? Wie stark könnte Lärm damit reduziert werden und welche zusätzlichen Kosten für den Unterhalt wären damit verbunden?**
- 18) Ist bei der Abschaffung des Schienenbonus und der Absenkung der Auslösewerte für die Lärmsanierung angesichts der entstehenden zusätzlichen Kosten eine gestufte, aber zeitnahe Umsetzung vertretbar?**
- 19) Wie sollte die Forschungsförderung des Bundes fortentwickelt werden, um die wissenschaftliche Expertise im Bereich Lärmwirkung und Entwicklung lärmarmer Fahrzeuge weiter zu verbessern und um den Wissenstransfer aus der Forschung in die Praxis zu beschleunigen?**



f) 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 zukunftsfähige Netzstrategie benötigt.

20) Nach welchen Kriterien muss eine zukunftsfähige Netzstrategie 2030 entwickelt werden? Reicht der betriebswirtschaftlich orientierte Ansatz der Deutschen Bahn AG zur Entwicklung einer volkswirtschaftlich sinnvollen und zukunftsfähigen Netzstrategie aus?

4. Der institutionelle Rahmen für eine neue Netzstrategie

a) Stärkung der Verantwortung des Bundes für das Schienennetz

Der Bund muss stärker seiner Verantwortung als Eigentümer und Hauptfinanzier des Schienennetzes nachkommen. Dazu sind auch strukturelle Änderungen notwendig. Vor allem sollte das Bundesverkehrsministerium in die Lage versetzt werden, seine Steuerungsfunktion gegenüber der DB Netz AG wahrzunehmen. Derzeit ist der für die Eisenbahn zuständige Apparat im Ministerium dazu schon aufgrund seiner unzureichenden Personalausstattung kaum in der Lage. Auch das Eisenbahnbundesamt und die Bundesnetzagentur müssen für ihre Kontroll- und Regulierungsaufgaben im Eisenbahnbereich mit ausreichend Personal und Befugnissen ausgestattet werden. Gegenüber dem Deutschen Bundestag als Haushaltsgesetzgeber muss die Transparenz der Finanzplanung deutlich verbessert werden (s. Kap 4 c).



- 21) Wie kann die Steuerungsfunktion des Bundesverkehrsministeriums gegenüber der DB Netz AG effizient gestärkt werden?
- 22) Sind zur Stärkung der Eigentümerversantwortung des Bundes gegenüber dem Netz auch Änderungen in der Struktur des Aufsichtsrates der DB Netz AG notwendig (mehr Vertreter von Bundesregierung und Bundestag)?
- 23) Sind anlassunabhängige Eingriffsrechte für die Bundesnetzagentur, wie von der Bundesregierung geplant, sinnvoll oder zu weitgehend?
- 24) Wie kann die Rolle des Deutschen Bundestag als Haushaltsgesetzgeber wieder stärkeren Einfluss auf die Infrastrukturpolitik der Bahn gewinnen?
- 25) Sollte die VIFG eine Funktion bei der Vergabe und Abrechnung von Infrastrukturmitteln für die Schiene erhalten?

b) Verwendung aller Trasseneinnahmen für Investitionen in die Schieneninfrastruktur

In den Jahren 2007 bis 2010 haben die Eisenbahninfrastrukturunternehmen Gewinne in Höhe von insgesamt 1,9 Mrd. € an die DB AG abgeführt; über 1,2 Mrd. € entfallen allein auf die DB Netz AG. Im gleichen Zeitraum weist diese eine Wertminderung und damit einen Substanzverlust des Netzes (Abschreibungen minus getätigte Investitionen) von mehr als 1,3 Mrd. € aus. Dem stehen etwa eine Mrd. € gegenüber, die die DB AG in den Jahren 1994 bis 2006 an Verlusten der DB Netz AG getragen hat. Unter dem Strich hat es also einen Abfluss von Geldern aus der DB Netz AG bei gleichzeitigem Substanzverlust des Netzes gegeben. Angesichts von annähernd 4 Mrd. €, die der Steuerzahler jedes Jahr in die DB Netz investiert, ist dies nicht zu verantworten.

Um eine auskömmliche Finanzierung des Netzes zu garantieren und einen weiteren Substanzverlust zu verhindern, muss es für die Zukunft das Ziel sein, Gewinnabflüsse aus der DB Netz AG unmöglich zu machen. Alle Einnahmen aus dem Schienennetz müssen auch wieder in dieses investiert werden.



Derzeit werden dazu in der Öffentlichkeit zwei Optionen diskutiert: Die strukturelle Trennung von Netz und Betrieb sowie die Kappung der Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge zwischen Holding und DB Netz AG. Akzeptabel sind aus unserer Sicht nur Lösungen, bei denen ein einheitlicher Arbeitsmarkt für die Beschäftigten erhalten bleibt und bei denen der Einfluss des Bundes auf das Netz gestärkt wird.

Wir wollen den Diskussionsprozess im Rahmen unseres Projektes „Infrastrukturkonsens“ nutzen, um eine solche Lösung zu finden. So muss geprüft werden, ob eine Kappung der Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge die genannten Bedingungen erfüllen könnte, wenn zuvor ein neuer Beschäftigungssicherungsvertrag geschlossen wird, dem die Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes beitreten und gleichzeitig der Bund seinen direkten Einfluss auf die DB Netz AG durch eine entsprechende Besetzung des Aufsichtsrates stärkt. Dabei ist uns bewusst, dass jede Lösung, die eine Trennung von Netz und Betrieb vermeidet, auf eine deutlich stärkere Regulierung hinauslaufen muss, als dies heute der Fall ist.

26) Ist es notwendig, den Abfluss von Gewinnen aus der DB Netz zu verhindern?

27) Gibt es Möglichkeiten, dies zu erreichen, ohne auf die Instrumente der Trennung von Netz und Betrieb oder die Kappung der Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge zurückzugreifen?

28) Wie werden die beiden in der Diskussion befindlichen Optionen (Trennung von Netz und Betrieb oder die Kappung der Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge) beurteilt?

29) Welche Auswirkungen hätten eine Trennung von Netz und Betrieb oder die Kappung der Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge auf die wirtschaftliche Situation der DB AG und ihren konzerninternen Arbeitsmarkt?

30) Wie können bei einer Kappung der Gewinnabführungsverträge künftige Verluste des Netzes ausgeglichen werden?

31) Wie kann bei einer Kappung der Beherrschungsverträge der Einfluss des Bundes auf die Gestaltung des Netzes gestärkt werden?



c) Diskriminierungsfreier Zugang zu Infrastruktur, Serviceeinrichtungen und Bahnstrom

Mit einem Marktanteil der Privatbahnen von rund 25 % im Schienengüterverkehr und 12,5 % im Schienenpersonennahverkehr hat sich der Wettbewerb auf der Schiene in Deutschland deutlich positiver entwickelt als in den meisten Nachbarstaaten. Eine Ausnahme bildet lediglich der Fernverkehr, in dem die DB AG mit über 99 % Marktanteil derzeit faktisch noch ein Monopol besitzt.

Gleichwohl bestehen nach wie vor Wettbewerbshemmnisse und Markteintrittsbarrieren im Schienenverkehr. Um mehr Verkehr zu bezahlbaren Preisen auf die Schiene zu bekommen und die vorhandene Infrastruktur optimal zu nutzen, müssen solche Barrieren 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.

Daher müssen die Entgelte und Entgeltgrundsätze künftig einer Vorab-Genehmigungspflicht durch die Regulierungsbehörde unterzogen werden. Für die Entgeltregulierung muss eine Lösung gefunden werden, die einerseits die Entgelte an den Kosten einer effizienten Leistungserbringung und damit an den Preisen orientiert, die auf einem Markt durchsetzbar wären. Andererseits muss aber sichergestellt sein, dass den Infrastrukturunternehmen des Bundes ausreichende Einnahmen bleiben, um den Erhalt der Infrastruktur finanzieren zu können, und Spielräume für Gehaltsanpassungen im Rahmen von Tarifverhandlungen verbleiben. Trassenpreise sollten zudem 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 Zugang zur Eisenbahninfrastruktur sowie Rangierleistungen und Einrichtungen des Fahrkartenverkaufs muss grundsätzlich allen Wettbewerbern diskriminierungs-



frei ermöglicht werden. Über die von der Bundesregierung geplanten Maßnahmen hinaus ist es 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 Jahren 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.

Gewährleistet werden muss eine wirksame Kontrolle der Einhaltung vorhandener Regulierungen. Um jeden Anschein einer Diskriminierung von Wettbewerbern zu vermeiden, sollten überdies die „Chinese Walls“ zwischen DB Netz AG und dem übrigen Konzern so weiterentwickelt werden, dass die personelle Unabhängigkeit der DB Netz AG sichergestellt und wettbewerbsverzerrende Informationsweitergaben an die Betriebssparten der DB AG verhindert werden.

32) Welche (weiteren) Regulierungen sind notwendig, um einen fairen Wettbewerb auf der Schiene zu garantieren? Wie werden die oben genannten Vorschläge beurteilt?

33) Bedarf die bestehende Priorisierung bei der Trassenvergabe (grenzüberschreitender Verkehr vor Personen-Taktverkehr vor Güterverkehr) einer Änderung? In welche Richtung?



d) 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 sollten daher im Internet frei zugänglich und in jährlichen Berichten für den Deutschen Bundestag aufbereitet werden. Die Offenlegungspflicht stößt lediglich dort an ihre Grenzen, wo Betriebsdaten Dritter (in der Regel der Nutzer der Infrastruktur) und die Fragen der öffentlichen Sicherheit berührt sind.

Bei Fragen der Planung und Finanzierung der Schieneninfrastruktur muss die Öffentlichkeit frühzeitig und umfassend beteiligt werden. Insbesondere müssen alle potenziellen Nutzer, also nicht allein die Betriebssparten der DB AG, rechtzeitig eingebunden werden. Dazu gehört 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 (LuFV) Schiene anzustreben. Hier sollte die Output-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. Auch ist nach Möglichkeiten zu suchen, wie die Nichterreichung vorgege-



bener Qualitätsstandards wirkungsvoll sanktioniert werden kann, ohne dass Investitionsgelder von der Schiene abgezogen werden.

34) Finden das Ziel der Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung sowie die vorgeschlagenen Maßnahmen Zustimmung? Welche weiteren Maßnahmen zur Verbesserung von Beteiligung und Transparenz sollten ergriffen werden?

35) Kann die Gesellschafterversammlung der DB AG, die derzeit nur aus der Person des Bundesverkehrsministers besteht, zu einem Instrument ausgebaut werden, um mehr Transparenz zu schaffen?

e) Schaffung eines integrierten Taktfahrplans (Deutschland-Takt)

Um die vorhandene Infrastruktur effizienter zu nutzen, muss ein langfristiges, mit allen Beteiligten abgestimmtes und die Marktbedürfnisse aller Verkehrsarten berücksichtigendes Fahrplankonzept aus einem Guss entwickelt werden, das Nah- und Fernverkehr miteinander verzahnt und ausreichende Trassen für den Güterverkehr bereithält.

Für den Personenverkehr streben wir die wettbewerbsneutrale Einführung eines integrierten Taktfahrplans (Deutschland-Takt) an, in dem Nah- und Fernverkehre an Taktknoten mit optimalen Anschlussverbindungen aufeinander abgestimmt sind. Der Deutschland-Takt sollte von der DB Netz AG unter umfassender Einbeziehung der Öffentlichkeit und insbesondere der Schienenverkehrsbetreiber erarbeitet werden. Er muss so gestaltet sein, dass er stufenweise – in Abhängigkeit von den vorhandenen Investitionsmitteln – umgesetzt werden kann. Ein Modell, bei dem nach Schweizer Vorbild zu jeder vollen Stunde alle Personenzüge gleichzeitig in den Bahnhof ein- und ausfahren, hätte nach unserer Einschätzung wegen des damit verbundenen erheblichen Investitionsbedarfs in Deutschland keine Chance auf Realisierung. Realisierbar erscheint hingegen ein Konzept, das – unter Ausschöpfung der Kapazitäten der vorhandenen Infrastruktur – optimierte Anschlüsse innerhalb des Fernverkehrs



sowie zu wichtigen Regionalverbindungen sicherstellt und zugleich ausreichende Trassen für den Güterverkehr freihält.

Entscheidend ist, dass die künftige Netzplanung für die Schiene an den angestrebten Takttrassen und Anschlussverbindungen ausgerichtet wird. Ziel der Netzplanung muss es künftig sein, die Gesamtfahrzeit, einschließlich der zu erreichenden Anschlüsse, zu optimieren. Damit kann verhindert werden, dass Strecken für isolierte Fahrzeitgewinne ausgebaut werden, diese Fahrzeitgewinne dann aber für den Reisenden beim Warten auf Anschlüsse verloren gehen.

Im Rahmen des Deutschland-Taktes sollten 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, könnte die Integration von Regional- und Fernzügen zu einem gemeinsamen Taktverkehr sein, 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.

Neben solchen Vereinbarungen mit der DB AG oder anderen Fernverkehrsanbietern wollen wir im Rahmen des Dialogprozess zum Infrastrukturkonsens aber auch diskutieren, ob es neuer wettbewerblicher bzw. ordnungsrechtlicher Instrumente bedarf, um eine Fernverkehrsversorgung abseits der Hauptverkehrsstrecken sicherzustellen. In Frage kämen z.B. eine Trassenbörse bzw. ein Konzessionsmodell für die Trassenvergabe mit einer wettbewerblichen Ausschreibung von Takttrassen. Hierbei könnten Pakete geschnürt werden, bei denen lukrative Takttrassen auf Schnellfahrstrecken nur im Verbund mit weniger einträglichen Trassen auf Anschlussstrecken vergeben würden.



- 36) Bedeutet eine bessere Vertaktung automatisch ein „Mehr“ an Infrastruktur oder lassen sich bereits innerhalb der gegenwärtigen Kapazitäten Erfolge durch eine bessere Vertaktung erzielen?
- 37) Impliziert die Errichtung eines Deutschlandtaktes automatisch den Übergang zum Bestellerprinzip im Schienenpersonenfernverkehr? Welche anderen Wege sind denkbar und wie lassen sie sich konkret ausgestalten?
- 38) Ist ein Deutschland-Takt nach Schweizer Vorbild finanzierbar, wobei alle Knoten so ausgelegt werden müssen, dass alle Züge gleichzeitig zu festen Stunde an- und abfahren können? Oder sollten wir für Deutschland eine abgespeckte Variante ins Auge fassen, bei der zumindest die Fernverkehrs- mit den wichtigsten Regionalverkehrsverbindungen in einen festen Takt eingebunden werden?