

Wo bleibt die Verantwortung des Bundes für den Fernverkehr?

Ein Kommentar von Michael Ziesak

„Der Schienenverkehr hat seit 1994 einen Aufschwung erlebt“ (Rüdiger Grube). Ursache dafür sei, so die DB, vor allem die „Umwandlung der Behörde Bundesbahn und des staatssozialistischen Unternehmens Reichsbahn“ in das Wirtschaftsunternehmen DB AG. In Lobeshymnen zum 20-jährigen Jubiläum der Bahnreform bestätigten sich Politik und DB gegenseitig, dass die Devise „weniger Staat – mehr unternehmerisches Handeln/mehr Markt“ der Erfolgsgarant sei.

Jenseits ideologischer/parteipolitischer Kampflinien stellt sich die Frage, ob dieses Postulat auch für den Fernverkehr gelten kann. Der Staat tritt (im Gegensatz zum Schienenpersonennahverkehr) nicht in Erscheinung, das Unternehmen DB AG hat alle Freiheitsgrade. Und der Markt – nun, den gibt es verglichen mit anderen Transportsparten gar nicht.

Es gibt keinen intramodalen Wettbewerb im Fernverkehr. Die DB AG ist de facto Monopolist, denn Unternehmen wie der HKX oder der InterConnex haben kaum wahrnehmbare Marktanteile. Formal können andere Unternehmen auf dem „attraktiven deutschen Markt“ (DB AG) Fernverkehrsleistungen anbieten. Doch scheint es für mögliche Konkurrenten entweder doch nicht attraktiv zu sein, alternative Angebote aufzubauen. Oder: Der liberalisierte Markt ist doch mit zu hohen Zugangshemmnissen versehen.

So ist es die DB, die allein entscheidet, wo Fernverkehr stattfindet. Die Verkehre auf den Rosinenstrecken zwischen den Metropolregionen wurden (dank der Infrastrukturinvestitionen des Bundes) in der Vergangenheit ausgebaut.

Aus der Fläche zieht sich der eigenwirtschaftliche Fernverkehr immer weiter zurück. Viele Oberzentren, die vor Jahren noch attraktive Interregio- wie Intercity-Anschlüsse hatten, sind nicht mehr oder nur noch ungenügend angebunden. Die Aufgabenträger des Nahverkehrs versuchten dies zu kompensieren – jedenfalls bisher.

Die DB entscheidet, was gefahren wird. Hier geht es nicht nur um Fahrzeugqualitäten (ICE oder ein IC mit veralteten IR-Wagen) auf den verschiedenen Strecken. Erschreckend ist, dass trotz des Zieles „Verkehrswachstum“ hier viel zu lange ungenügend in neues Fahrzeugmaterial investiert wurde. Bei den Neubestellungen geht es eher um den allfälligen Ersatz für die älter werdende Flotte als um Angebotserweiterungen. Die Zukunft der Autozüge wie auch der Nachtzüge ist akut gefährdet – der Bund als Eigentümer scheint diese Desinvestitionsstrategie zu unterstützen. Mehr Verkehr auf die Schiene?

Die DB entscheidet, wann und wieviel gefahren wird. Nicht nur in der Schweiz, sondern auch in Deutschland sind im Nahverkehr dank der Aufgabenträger integrale Taktfahrpläne Realität. Nicht integriert bleibt der Fernverkehr. Hier hat es in den vergangenen Jahren keine Weiterentwicklung gegeben. Selbst auf der Rennstrecke Hamburg – Berlin gibt es trotz stündlicher Abfahrten keinen verlässlichen Takt, damit u. a. keine wiederkehrenden Anschlüsse. **Der Fernverkehrskunde ist einem privaten Monopolisten allein ausgeliefert – in Deutschland eine wohl einmalige Situation.** Er kann eben nicht wie beim Luftverkehr oder (neu) beim

Fernbus bei überteuerter oder schlechter Leistung (Zuverlässigkeit, Ausstattung, Pünktlichkeit, ...) den Anbieter auf der Schiene wechseln. Auch gibt es (anders als im Nahverkehr) keine Unterstützung eines Aufgabenträgers/Kontrolleurs/Regulierers, der Mindeststandards festschreibt oder ggf. einschreitet. Es gibt kein Gesetz, das Dienstleistungen sicherstellt (wie etwa bei der Post). Wenn die DB zum Beispiel keine Fahrräder mitnehmen will, dann ist das eben so.

Und was macht der Bund? Der Bund bestimmt die Infrastrukturausbauten basierend auf Wunschzetteln, die im Wesentlichen von der DB AG selber eingereicht wurden. Die Liste der Maßnahmen des vordringlichen Bedarfs ist dabei immer so umfassend, dass eine Realisierung der meisten Projekte schon zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Bundesschienenwegeausbaugesetzes im Bundestag völlig unrealistisch ist. Was aber nachher tatsächlich prioritär gebaut wird, scheint zwischen Ministerialen und DB AG unter Ausschluss der Öffentlichkeit entschieden zu werden.

Und natürlich finanziert der Bund die Infrastrukturprojekte mit vielen Milliarden. Er hat jedoch keinen Einfluss darauf, ob die bei der Planung (und den Nutzen-Kosten-Untersuchungen) angenommenen Zugverkehre anschließend überhaupt stattfinden.

Extrembeispiel ist hier der Anschluss Wiesbadens an die NBS Köln – Rhein/Main. Für letztlich 279 Mio. EUR sollte die zweigleisige (!) Anbindung der Landeshauptstadt von zwei ICE-Zugpaaren pro Stunde befahren werden.

Doch seit fünf Jahren fahren nur noch zwei ICE-Paare – pro Tag! Am Wochenende herrscht Ruhe. Der Bund finanziert, die DB profitiert exklusiv von dieser Infrastruktur. Sie allein entscheidet, was im Fernverkehr in Deutschland passiert – der Bund ist Zuschauer. Und der Fahrgast?

Wo bleibt das Gemeinwohl? Der Bund hat sich mit der Bahnreform faktisch von seiner Verantwortung für den Fernverkehr verabschiedet. Dabei existiert sehr wohl ein Verfassungsauftrag. Der Artikel 87e des Grundgesetzes weist seit 1994 nicht nur darauf hin, dass die Eisenbahnen des Bundes als Wirtschaftsunternehmen in privatrechtlicher Form geführt werden. Im Absatz 4 steht Folgendes:

„Der Bund gewährleistet, dass dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes sowie bei deren **Verkehrsangeboten auf diesem Schienennetz**, soweit diese nicht den Schienenpersonennahverkehr betreffen, Rechnung getragen wird. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.“

Das Nähere wurde in den vergangenen 20 Jahren nicht geregelt. Nun muss der Bund nicht gleich die Bahnreform zurückdrehen. Dafür gibt es in absehbarer Zeit auch keine politischen Mehrheiten. Aber er sollte die begonnene Reform endlich weiterführen. Dabei sind beispielhaft folgende Fragen zu beantworten:

Will der Bund zukünftig ausschließlich über seine Funktion als 100 %-Eigentümer der Aktiengesellschaft DB Einfluss auf die weitere Entwicklung des deutschen Fernverkehrs nehmen? Die Antwort darf nur „Nein“ lauten. Die Wahrung des Allgemeinwohls kann nicht auf eine Aktiengesellschaft übertragen werden. Auch über

Regulierung lässt sich ein Unternehmen nicht dazu zwingen, wohlütig zu sein. Die Hoffnung, dass der „Markt“ allein für ein ausreichendes Verkehrsangebot sorgen wird, erscheint naiv. Wie soll der Wettbewerb im Fernverkehr organisiert sein? Ist der bisherige Open-Access-Ansatz weiterführend? Auf allen Strecken mehrere Anbieter zu haben, klingt verführerisch. Doch bleiben zum einen die infrastrukturellen Kapazitäten sehr begrenzt, vor allem auch in den Bahnhöfen. Zum anderen ist zu befürchten, dass ein wirtschaftlich attraktives Passagieraufkommen für mehrere Anbieter nur auf wenigen Rosinenstrecken zu erbringen ist. In Österreich hat es die Westbahn geschafft, den Wettbewerb auf der zentralen Hauptmagistrale voranzutreiben, aber bisher auch nur auf dieser Strecke.

Wäre es nicht zielführender, Rosinenstrecken kombiniert mit „Zitronenstrecken“ für eine bestimmte Zeit „exklusiv“ zu vergeben? Würde beispielsweise die Strecke Hamburg – Köln vergeben, müsste der Gewinner auch die Anbindung der Küste sicherstellen. Alternativ denkbar wäre auch, eine Abgabe insbesondere für HGV-Strecken zu erheben, deren Erlöse in eine Mitfinanzierung von nur teilweise eigenwirtschaftlichen Zitronenstrecken investiert würden. Und: Muss der Fernverkehr eigentlich auf jeder Strecke immer „eigenwirtschaftlich“ sein?

Wie soll die Idee des Integralen Taktfahrplans (ITF) realisiert werden? Der Koalitionsvertrag macht die Aussage, dass die Planung der Schienenwege am Ziel eines Deutschland-Takts ausgerichtet wird. Dies ist zu begrüßen. Aber neben der zentralen Herausforderung der Infrastrukturanpassung an einen zukünftigen ITF muss ebenfalls geklärt werden, wer denn diesen

Fahrplan fahren soll bzw. organisiert – die DB wollte es bisher nicht.

Brauchen wir nicht konsequenterweise einen Bundes-Aufgabenträger Fernverkehr? Auch beim SPNV plant/entwickelt/organisiert nicht mehr das Verkehrsministerium (oder die DB AG). Warum wird nicht wie etwa im Nachbarland Tschechien die Versorgung mit Fernverkehr durch eine Bestellung solcher Leistungen gewährleistet, damit die Reisenden nicht mehr auf Gedeih und Verderb den unternehmerischen Entscheidungen eines auf Gewinn orientierten Quasimonopolisten ausgeliefert sind? Die Übernahme der Daseinsvorsorge durch die Aufgabenträger (im Rahmen der erfolgreichen Regionalisierung) wird allgemein anerkannt. Mit einer solchen Institution ließen sich Ziele wie die Schaffung eines unternehmensübergreifenden neutralen Vertriebs und einer ebensolchen Information erreichen (Deutschland-Tarif). Beispielsweise könnte die bisherige Unternehmens-Rabattkarte BahnCard zu einer echten Mobilitätskarte auch beim zukünftigen Fernverkehr weiterentwickelt werden. Der Bund ist gefordert zu handeln. Er soll nicht den Fehler begehen, wieder Eisenbahnunternehmer zu werden. Ein Großteil des Unfugs vergangener Jahre wie Stuttgart 21, VDE 8.1/8.2 oder Wiesbadens gefühlte Anbindung an die Hochgeschwindigkeit verdanken wir auch vielen Politikern, die das System Schiene für eine überdimensionierte Modellbahn aus dem Hobbykeller halten.

Doch ist der Bund angesichts der immensen Herausforderungen, vor denen die Verkehrspolitik steht, in der Pflicht, Ziele für einen zukunftsfähigen Fernverkehr im Sinne des Grundgesetzes zu formulieren – und diese mit Instrumenten auch umzusetzen. 