

Christian Böttger

## Bahnsektor – Krise trotz erhöhter Finanzmittel

**Auf den ersten Blick ist die Lage für die Eisenbahn in Deutschland recht günstig. Die Bahn konnte in den letzten Jahren, trotz eher ungünstiger intermodaler Rahmenbedingungen, ihren Marktanteil leicht ausbauen. Angesichts der aktuell intensiven Debatte darüber, wie sich die Klimaziele erreichen lassen, genießt die Eisenbahn in Politik und Medien große Unterstützung. Der Bund hat die Mittel für die Schiene deutlich erhöht, aktuell zeigen sich jedoch ausgeprägte Krisensymptome: Die Zuverlässigkeit der Infrastruktur sinkt seit Jahren, die Gewinnmargen im Güterverkehr sind sehr niedrig, im Regionalverkehr sind die Margen aller Betreiber eingebrochen. Die Deutsche Bahn AG steckt in einer Führungs- und Finanzkrise.**

In den letzten Jahren ist die Verkehrsleistung auf der Schiene insgesamt nur moderat gewachsen,<sup>1</sup> allerdings erfolgte dieses Wachstum sehr ungleichmäßig. Die anhaltende Land-Stadt-Wanderung führt dazu, dass der Pendlerverkehr vor allem in die großen Metropolen stark zugenommen hat. Dieses schlägt sich auch in der gestiegenen Nachfrage im Fernverkehr nieder. Zugleich führt der Güterstruktureffekt zu Verschiebungen der Nachfrage im Güterverkehr: Montan- und Kohleverkehre, einst eine große Stärke der Eisenbahn, schrumpfen massiv. Viele Produkte werden kleiner oder durch digitale Lösungen ersetzt, viele Produktionen wurden in Billiglöhnländer verlagert. Die Zahl kleinerer produzierender Unternehmen in der Fläche, die bahnaffine Produkte senden und empfangen, sinkt. Entsprechend steckt der Einzelwagenverkehr in der Krise. Der Eisenbahn ist es gelungen, die Rückgänge in diesen traditionellen Geschäften durch starkes Wachstum im sogenannten Kombinierten Verkehr auszugleichen. Allerdings finden diese Verkehre überwiegend auf den gleichen Achsen statt, die auch im Personenverkehr immer stärker belastet sind. Im Ergebnis sind die Hauptachsen und großen Knoten heute an der

Kapazitätsgrenze angelangt. Diese punktuelle Überlastung ist eine zentrale Ursache der abnehmenden Betriebsqualität. Die Strukturverschiebung in der Trassennachfrage ist in der Branche seit vielen Jahren bekannt, allerdings wurde dieser Sachverhalt in den Netz- und Investitionsplanungen kaum berücksichtigt, es gibt nur wenige Investitionen zur Kapazitätserweiterung in den Engpassabschnitten.

Die Netzkapazität kann mit kleineren Maßnahmen noch begrenzt ausgeweitet werden. Hierzu gehören eine bessere Nutzung der Infrastruktur durch Digitalisierung, das 740-m-Netz für Güterzüge, längere Züge im Fernverkehr und Sitzplatzverdichtungen im Nah- und Fernverkehr. Insgesamt ist aber absehbar, dass die politischen Ziele, die Verdoppelung des Personenverkehrs und der erhebliche Anstieg im Güterverkehr, nicht ohne massive Investitionen in die Infrastruktur bewältigt werden können. Der Ausbau wird zudem durch immer schärfere Regelwerke und Personalmangel im Bereich der Planung erschwert.

### Krise im Regionalverkehr

Die Marktöffnung im Regionalverkehr war in den letzten zwei Jahrzehnten sehr erfolgreich. Die Bundesländer haben die Verkehrsleistungen weitgehend ausgeschrieben. Die Fahrgastzahlen sind seit 2000 um ca. 40 % angestiegen, der Zuschussbedarf ist gesunken. Die Qualität der Verkehrsleistung ist – abgesehen von den Infrastrukturengpässen – gestiegen, eine Reihe privater Wettbewerber erbringt inzwischen knapp ein Drittel der Verkehre. Allerdings waren die Margen der Wettbewerber stets mäßig, lediglich die Deutsche Bahn Regio AG (DB Regio) erzielte mit ihren Altverträgen, die noch ohne Ausschreibung vergeben worden waren, hohe Renditen.<sup>2</sup> Inzwischen enthalten die Ausschreibungen allerdings so detaillierte Vorgaben, dass die Vergaben nur

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

<sup>1</sup> 2007 betrug die Betriebsleistung der DB Netz 1,03 Mrd. Trassen-km, 2018 1,07 Mrd. Trassen-km – ein durchschnittlicher Anstieg von ca. 0,3 % p. a.; vgl. Geschäftsberichte DB NetzAG, diverse Jahrgänge.

<sup>2</sup> Vgl. C. Böttger, K. Mitusch: Zur wirtschaftlichen Lage der DB AG, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 87. Jg. (2016), H. 3, S. 221.

**Prof. Dr. Christian Böttger** ist Professor im Studiengang Wirtschaftsingenieurwesen an der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin.

noch im Kostenwettbewerb entschieden werden.<sup>3</sup> Die starken Lohnkostenanstiege der letzten Jahre und die sinkende Betriebsqualität, für die die Betreiber haften müssen, haben zuletzt zu einem Margeneinbruch geführt.<sup>4</sup>

### Schienengüterverkehr

Der Sektor hat den Wandel der Güterstruktur recht gut gemeistert, die Rückgänge im Montanbereich und im Einzelwagenverkehr wurden kompensiert mit erheblichem Wachstum des Kombinierten Verkehrs. Im Schienengüterverkehr sind die Margen im unmittelbaren Wettbewerb zum Lkw sehr dünn.<sup>5</sup> Zudem sind die Wachstumspotenziale aufgrund der Engpässe in der Infrastruktur begrenzt. Die Deutsche Bahn Cargo AG (DB Cargo) hat in einem wachsenden Markt in den letzten Jahren Volumen verloren. Zugleich wird berichtet, dass Cargo immer mehr Aufträge aus Kapazitätsgründen ablehnen muss. Seit Jahren generiert Cargo hohe Verluste, sämtliche Sanierungsversuche sind bislang gescheitert. Aufgrund der Netzeffekte ist DB Cargo praktisch einziger Anbieter im Einzelwagenverkehr, die Krise der Sparte bedroht das gesamte Marktsegment. Kaum bekannt ist, dass DB Cargo eine Reihe von Auslandsbeteiligungen erworben hat (insbesondere in England, Spanien und Polen), die wenig Synergien erzielen, aber in den letzten Jahren nahezu 1 Mrd. Euro Verlust verursacht haben.

### Wirtschaftliche Krise der Deutschen Bahn

Die Deutsche Bahn AG (DB) steckt finanziell in einer schwierigen Lage. Die Gewinne sinken seit Jahren, die Schulden betragen inzwischen über 25 Mrd. Euro. Nach Sparten betrachtet, ist die Infrastruktur inzwischen wichtigste Gewinnquelle, die Gewinne sind durch die Preisregulierung praktisch garantiert. Der Fernverkehr hat in den letzten Jahren solide Gewinne erzielt, profitierte allerdings von einer weitgehend abgeschriebenen Fahrzeugflotte. Mit den laufenden Neubeschaffungen im Umfang von ca. 8 Mrd. Euro werden die Gewinne einbrechen, es sei denn, es gelingt, den Umsatz erheblich zu steigern, um den Anstieg der Abschreibungen zu kompensieren. DB Regio war jahrelang die profitabelste Sparte, mit dem Auslaufen der letzten Verkehrsverträge ohne Ausschreibung gehen die Gewinne seit einigen Jahren deutlich zurück. DB Cargo steckt seit Jahren in der Krise und generiert hohe Verluste. Die internationalen Beteiligungen außerhalb des Kerngeschäfts (Arriva und Schenker) schreiben zwar schwarze Zahlen, generieren aber – anders als von der DB behauptet

3 NEE/mofair: Wettbewerber-Report 2019/2020, S. 17; F. Berschin, C. Böttger: Gestörte Marktordnung: Der SPNV zwischen Markt und Staat, in: Der Nahverkehr, 37. Jg. (2019), H. 11, S. 30-33.

4 Bundesnetzagentur: Marktuntersuchung Eisenbahn 2019, S. 74 ff.

5 Ebenda.

– kaum Erträge für den Konzern.<sup>6</sup> Das derzeitige Gewinnlevel des Konzerns reicht nicht aus, um die vom Bund erwarteten Dividenden zu zahlen und die erforderlichen Investitionen (insbesondere im Fernverkehr und für Stuttgart 21) zu finanzieren.

### Personalmangel bei der Bahn

Die aktuellen Performanceprobleme der Bahn werden überwiegend mit einem Mangel an Lokführern begründet. Darüber hinaus gibt es aber auch Engpässe in den Werkstätten. Der Mangel ist teilweise eine Folge der kurzfristig beschlossenen „Rente mit 63“, die den Personalbestand plötzlich reduziert hat. Zudem hat die DB zuletzt Tarifverträge abgeschlossen, die Überstunden begrenzen und die Reduktion der Arbeitszeiten erleichtern. Die DB hat das Problem unterschätzt, noch im Juni 2018 versicherte der Personalchef in einem Interview, es werde keine Zugausfälle wegen Lokführermangels geben.<sup>7</sup> Es ist allerdings davon auszugehen, dass es den Bahngesellschaften kurzfristig gelingen wird, die Lücken durch verstärkte Ausbildung zu füllen.

Die Engpässe in betriebsnahen Funktionen sind derzeit deutlich sichtbar und werden breit diskutiert. Weniger bekannt ist der Mangel an Ressourcen, die zum Ausbau der Eisenbahn benötigt werden. Vermutlich wäre die DB aus Mangel an Ingenieuren nicht in der Lage, deutlich mehr Investitionsmittel auszugeben. Aktuell ist zudem die Bauindustrie an ihrer Kapazitätsgrenze, für viele Projekte erhält die Deutsche Bahn Netz AG (DB Netz) derzeit keine Angebote. Zu befürchten ist, dass der Mangel an Ingenieuren in den kommenden Jahren den entscheidenden Engpass beim Ausbau der Bahn darstellen wird. Für die Planung und bauliche Umsetzung neuer Projekte werden Bauingenieure benötigt, für die Streckenausrüstung Signal- und Elektrotechniker und zunehmend IT-Experten, für den Bau von Fahrzeugen vor allem Maschinenbauingenieure. Seit Jahren werden in Deutschland zu wenige Ingenieure ausgebildet. Es sind derzeit keine gezielten Maßnahmen der Branche bekannt, um mehr junge Leute zum Ingenieurstudium zu bewegen.

### Regelwerke

Viele technische und betriebliche Regeln für die Eisenbahn sind deutlich strenger und restriktiver als die Regeln

6 Im Schnitt der letzten sechs Jahre hat Schenker knapp 60 Mio. Euro p.a. ausgeschüttet, Arriva hat bislang nur einmal, für das Jahr 2017, eine Dividende von 50 Mio. Euro ausgeschüttet.

7 O.V.: Zugausfälle wegen Personalmangels wird es nicht geben, Interview mit Martin Seiler, Wirtschaftswoche Online vom 5.6.2018, <https://www.wiwo.de/unternehmen/dienstleister/bahn-vorstand-martin-seiler-zugausfaelle-wegen-personalmangels-wird-es-nicht-geben/22639262.html> (11.3.2020).

für andere Verkehrsträger.<sup>8</sup> In den letzten Jahren sind viele dieser Regeln weiter verschärft worden oder neue sind hinzugekommen.<sup>9</sup> Jede dieser Regeln erhöht die Kosten des Systems Schiene weiter und schwächt sie im intermodalen Wettbewerb. Soweit öffentlich bekannt, gibt es keine Aktivitäten in der Branche, um diese permanenten Regelverschärfungen zu verhindern und intermodale Benachteiligungen abzuschaffen. Einen Lichtblick stellen zwei Gesetzentwürfe zur Planungsvereinfachung für Ersatzinvestitionen und zur Beschleunigung der Genehmigung von Neuprojekten dar, die Ende 2019 in den Bundestag eingebracht wurden. Dabei wäre eine grundlegende Überprüfung der Regelwerke sinnvoll, um Möglichkeiten zur Kostensenkung und Maßnahmenbeschleunigung zu erschließen.

### Steuerung des Bahnsektors durch die Politik

Die Eisenbahn hat eine Vielzahl von Berührungspunkten mit der Politik. Der Bund ist Eigentümer, Regulator und maßgeblicher Mittelgeber. Die Bahn ist seit vielen Jahren ein ungeliebtes Stiefkind der Verkehrspolitik, kaum ein Verkehrsminister der letzten Jahrzehnte hat sich für den Sektor interessiert oder engagiert. In der aktuellen politischen Debatte ist die Eisenbahn erfreulicherweise etwas mehr in den Vordergrund gerückt.

Das in den letzten Jahren entstandene System zur finanziellen Steuerung und Förderung der Eisenbahn ist widersprüchlich: So hat einerseits die Regierung beschlossen, die DB nicht mehr an der Gewinnmaximierung zu messen – trotzdem besteht die Vorgabe weiter, dass die Trassenpreise eine „kapitalmarktadäquate Verzinsung“ des Kapitals beinhalten müssen. Die Höhe der Trassenpreise wird in einem administrativ extrem aufwändigen Verfahren ermittelt. Diese gelten nur für den Fernverkehr, für den Schienenpersonennahverkehr und Güterverkehr werden die tatsächlichen Preise abweichend festgelegt.<sup>10</sup> Die umweltfreundliche Bahn zahlt heute als einziger Verkehrsträger Emissionsabgaben (ab 2021 soll auch der Pkw zahlen, für Lkw und Luftverkehr gibt es bislang keine Entscheidungen). Einerseits wird die Bahn gefördert und entlastet (unter anderem Erhöhung der Regionalisierungsmittel (RegMittel), Kapitalerhöhung DB), gleichzeitig versucht die Regierung,

8 Hierzu gehören z. B. eisenbahnbetriebliche Regeln, Regeln zur Planung und Durchführung von Baumaßnahmen, Instandhaltung (Regeln zum Baumschnitt), Umgang mit hilflosen Personen, Untersuchung von Todesfällen ausschließlich durch Staatsanwälte (anders als im Straßenverkehr, führt zu langen Störzeiten).

9 Z. B. Eisenbahnbundesamt: Allgemeinverfügung Gleisfahrbare Leiter, 3.2.2017, [https://www.eba.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/TechnArbeitsschutz/33\\_Allgemeinverfuegung\\_Gleisfahrbaren\\_Leitern.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.eba.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/TechnArbeitsschutz/33_Allgemeinverfuegung_Gleisfahrbaren_Leitern.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (11.3.2020).

10 Für den Schienenpersonennahverkehr ist der maximale Anstieg der Trassenpreise gekappt, für den Schienengüterverkehr besteht ein Subventionsprogramm, mit dem die Eisenbahnverkehrsunternehmen auf Antrag knapp die Hälfte der gezahlten Trassenpreise zurückerhalten.

durch Erhöhung oder Neuschaffung von Gebühren den Unternehmen der Branche neue Belastungen aufzuerlegen.<sup>11</sup>

Zudem werden Strategien nur sehr langsam umgesetzt und entwickelt. So war im Masterplan Schienengüterverkehr vom Juni 2017 der Rückgang des Einzelwagenverkehrs thematisiert. Auch beim aktuellen „Zukunftsbündnis“ wird das Thema behandelt, ohne dass bisher Konzepte auf dem Tisch liegen würden. Angesichts der dramatischen Lage des Segments ist eine fast dreijährige Diskussion ohne Ergebnis unbefriedigend. Das 740-m-Netz war im Masterplan als „kurzfristig zu prüfende“ Maßnahme benannt. Die Umsetzung der ersten Baumaßnahmen (Signalversetzungen) ist jetzt für 2025 in Aussicht gestellt. Allerdings kann das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), sofern politisch gewollt, Projekte deutlich schneller umsetzen: Zwischen dem Beschluss, zwei Versuchsstrecken auf Autobahnen mit Oberleitung auszurüsten, und dem Setzen der ersten Masten vergingen nur wenige Monate. Für Elektrifizierungsmaßnahmen bei der Eisenbahn ist eine Planfeststellung erforderlich, jüngst wurde in einem Projekt bekannt, dass allein die Prüfung beim Eisenbahnbundesamt über drei Jahre gedauert hat.<sup>12</sup>

### Führungskrise der Deutschen Bahn

Im Vorstand der DB herrscht eine hohe Fluktuation, Regierung und Gewerkschaften bestimmen immer mehr über die Besetzungen im Vorstand. Der Aufsichtsrat wirkt zerstritten, immer wieder dringen Interna nach außen. In der Mehdorn-Ära waren einige Wirtschaftsvertreter in den Aufsichtsrat berufen worden, die den Börsengang unterstützen sollten. Diese werden jetzt abgelöst, ohne dass aus den Neubesetzungen klar wird, welche Ziele die Bundesregierung für dieses Unternehmen hat. Die hohe Fluktuation im Vorstand behindert die Arbeit. Anfang 2020 erfolgte bei DB Cargo der fünfte Wechsel im Vorstandsvorsitz binnen fünf Jahren, die Sparte wurde in diesem Zeitraum von fünf verschiedenen Mitgliedern des Konzernvorstands betreut.

Seit einigen Jahren restrukturiert die DB ihre Geschäfte, indem sie zahlreiche zentrale Projekte eingerichtet hat und in großem Umfang externe Consultingfirmen beschäftigt. Damit sollen die Verantwortlichkeiten für Prozesse gebündelt und die Autonomie der lokalen Einheiten begrenzt werden. Obwohl hierdurch bislang keine Wende eingetreten ist und

11 Allianz pro Schiene: Schiene stärken statt mit Gebühren ausbremsen, Bahnverbände kritisieren geplante Benachteiligung der klimafreundlichen Schiene, 9.12.2019, <https://www.allianz-pro-schiene.de/presse/pressemitteilungen/schiene-staerken-statt-mit-gebuehren-ausbremsen/> (11.3.2020).

12 Der Mobilitätsmanager: Raschere Bahn-Elektrifizierung gefordert, 19.11.2019, <https://www.dmm.travel/nc/news/raschere-bahn-elektrifizierung-gefordert/> (11.3.2020).

von Mitarbeitern zunehmend Kritik geäußert wird, ist nicht erkennbar, dass Eigentümer oder Aufsichtsrat diese Strategie hinterfragen.

### Zusammenarbeit in der Branche

Die heutige Struktur der Branche ist dafür verantwortlich, dass der Sektor nicht besonders erfolgreich ist, seine Interessen in der Politik durchzusetzen. Seit der Bahnreform von 1994 sind viele neue Akteure in den Markt eingetreten, trotzdem ist die DB weiterhin das dominierende Unternehmen. Auf sie entfallen fast 90 % der Wertschöpfung der Branche, sie betreibt als einziges Unternehmen alle Teilprozesse der Wertschöpfungskette. Entsprechend verfügt sie über ein einmaliges technologisches Know-how. Zudem kann sie ob ihrer Größe erheblichen Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse ausüben.

Die Akteure der Branche versuchen vorzugweise über eine Reihe von Verbänden Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse zu nehmen.<sup>13</sup> Anders als in anderen Branchen gibt es keinen Dachverband, der die gesamte Branche vertritt. Die DB ist auf die Verbände nicht angewiesen, sie kann ihre Interessen direkt gegenüber Politik und Ministerium durchsetzen. Zugleich ist sie Mitglied in einigen Branchenverbänden. Verbände äußern sich im Allgemeinen nur dann zu einem Thema, wenn innerhalb des Verbands Konsens besteht. Durch die Mitgliedschaft der DB können sich einige Verbände in vielen Debatten öffentlich nicht positionieren. Viele Vereinbarungen und auch technische Entscheidungen werden zwischen DB und Ministerium getroffen, oft ohne öffentliche Beteiligung. Der exklusive Zugang der DB zu politischen Entscheidungsträgern und der Know-how-Vorsprung in vielen Fragen führt immer wieder zu Verärgerung und belastet das Verhältnis zwischen den Akteuren.

So ergibt sich eine komplizierte Gemengelage: Einerseits erfährt der Sektor viel Sympathie in den Medien, die Bereitschaft der Politik, die Verkehrsverlagerung auf die Schiene zu fördern, ist groß. Andererseits schlägt dem Unternehmen DB wegen der offensichtlichen Qualitätsmängel quer durch die Prozesse des gesamten Unternehmens großes Misstrauen entgegen. Im Ergebnis ist die Macht der Branche, ihre Ziele durchzusetzen, begrenzt. Diese Schwäche belastet die Eisenbahn in verschiedenen Zusammenhängen, beispielsweise:

<sup>13</sup> Wie etwa der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), Verband der Bahnindustrie in Deutschland (VDB), Allianz pro Schiene, Mofair (Bündnis für fairen Wettbewerb im Schienenpersonenverkehr), Netzwerk Europäischer Eisenbahnen (NEE), Verband der Privatgüterwagen-Interessenten Österreichs (VPI) und Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des Schienenpersonennahverkehrs (BAG-SPNV).

- Der Bahnsektor schafft es nicht durchzusetzen, dass die betrieblichen und technischen intermodalen Wettbewerbsbenachteiligungen zulasten der Eisenbahn abgebaut werden.
- Der Bahnsektor ist nicht in der Lage, die Verschärfungen der technischen Regelwerke zu verhindern.
- Grundsätzliche Debatten zur Marktordnung, zur Bewertung und Implementierung von Innovationen und zu zukünftigen Betriebskonzepten werden kaum branchenöffentlich geführt.
- Es gibt keine branchenöffentlichen Debatten und Entscheidungen zur Priorisierung von Investitionsvorhaben.
- Im Klimaschutzprogramm ist der Anteil der Maßnahmen und Mittel, die auf die Eisenbahn entfallen, nur gering.

### Rolle der Bahn im Klimaschutzprogramm

Bereits im Koalitionsvertrag 2017 haben die Regierungsparteien verankert, den Personenverkehr bis 2030 zu verdoppeln und den Güterverkehr deutlich zu steigern. Das im Oktober 2019 beschlossene Klimaschutzprogramm<sup>14</sup> enthält eine Reihe von Maßnahmen zur Förderung des öffentlichen Verkehrs:<sup>15</sup>

- Die Mehrwertsteuer für Bahnfahrkarten im Fernverkehr wird von 19 % auf 7 % gesenkt. Das Volumen dieser Maßnahme liegt bei ca. 0,5 Mrd. Euro p. a. und soll durch eine Erhöhung der Luftverkehrsabgabe finanziert werden.
- Der Schienengüterverkehr soll gestärkt werden, ausdrücklich auch der Einzelwagenverkehr. Allerdings sind keine Maßnahmen genannt.
- Die in den letzten Jahren beschlossenen Steigerungen der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) und der RegMittel werden erneut erwähnt, darüber hinaus wurden keine weiteren Mittel in Aussicht gestellt. Kurz nach Vorlage des Klimaschutzpakets wurde allerdings bekannt, dass die Bundesregierung die RegMittel ab 2020 um 150 Mio. Euro p. a. und ab 2024 um 450 Mio. Euro erhöhen wird.
- Für den Stadtverkehr sollen die Mittel für das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz ab 2025 um 1 Mrd. Euro p. a. erhöht werden.

<sup>14</sup> Einige der Maßnahmen wurden zeitnah von der Bundesregierung beschlossen, sind aber nicht Teil des Programms.

<sup>15</sup> Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, verabschiedet im Bundeskabinett am 9.10.2019.



- Das Eigenkapital der DB soll künftig um jährlich 1 Mrd. Euro erhöht werden. In der Berechnung des Bundeshaushalts zählt diese Maßnahme als Vermögenstransfer und wird deshalb nicht als schuldenerhöhend gerechnet.
- Die Verkehrsverlagerung auf Bus und Bahn soll durch eine an den Emissionen orientierte Erhöhung von Kfz-Steuer, Kraftstoffpreisen, Lkw-Maut und Luftfahrtabgaben gefördert werden.

Der Vorstand der DB begrüßte das Paket und erklärte, der Rückenwind der Politik für den Bahnsektor habe Sturmstärke erreicht. Bahnchef Lutz kündigte an, sofort 30 neue Hochgeschwindigkeitszüge für Tempo 300 zu bestellen und verkündete das Ziel, binnen drei Jahren die Zahl der Fahrgäste im Fernverkehr zu verdoppeln.<sup>16</sup> Tatsächlich sind die Finanzmittel für die Schiene zwar erhöht worden, allerdings überzeichnen die lautstarken Pressemeldungen des BMVI den Mittelanstieg deutlich.

### Finanzmittel für die Schiene

Der Bund finanziert seit rund zehn Jahren die Ersatzinvestitionen der DB fast vollständig. Hierfür werden mehrjährige Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen (LuFV) zwischen Bund und DB abgeschlossen.<sup>17</sup> Im Juli 2019 kündigte das BMVI den Abschluss einer neuen LuFV3 mit einer Laufzeit von zehn Jahren und deutlich erhöhten Mitteln an. Mit der längeren Laufzeit soll die Planungssicherheit erhöht werden. Die neue LuFV3 tritt ab 1.1.2020 in Kraft.

Das in den Medien genannte Gesamtvolumen von 86 Mrd. Euro und der behauptete Anstieg um 59 % erwecken den Eindruck eines gewaltigen Mittelzuwachses. Bei nüchternen Betrachtung sind die Zahlen positiv, aber nicht beeindruckend. 2019 hat der Bund 3,5 Mrd. Euro (zuzüglich 650 Mio. Euro aus Dividenden) für die LuFV bereitgestellt. Ab 2020 steigt dieser Betrag auf 4,6 Mrd. Euro, ab 2025 ist ein weiterer Anstieg vorgesehen. Insgesamt stellt der Bund über zehn Jahre 51,4 Mrd. Euro bereit. Betrachtet man den Gesamtzeitraum von 2015, dem Laufzeitbeginn der LuFV2, bis 2029, so ergibt sich eine durchschnittliche – weniger beeindruckende – Steigerung von 4,2 % p. a. In den letzten Jahren ist der Investitionsrückstand im Netz von 20 Mrd. Euro auf 49 Mrd. Euro angestiegen. 20 Mrd. Euro dieser Rückstände werden von der Bundesregierung als kritisch

16 O. V.: Nach Klimapaket-Einigung – Rückenwind hat fast Sturmstärke, Frankfurter Allgemeine Zeitung online vom 22.9.2019, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/deutsche-bahn-konzern-sieht-sich-als-gewinner-des-klimapakets-16397648.html> (11.3.2020).

17 Die LuFV ist ein Vertrag zwischen Bund und DB. Als Gegenleistung für die ausgereichten Bundesmittel verpflichtet sich die DB zur Einhaltung bestimmter Qualitätsvorgaben. Diese waren bisher allerdings so festgelegt, dass die DB in den letzten Jahren trotz der zunehmenden Qualitätsprobleme fast alle vertraglichen Ziele erreicht hat.

eingeschätzt.<sup>18</sup> Zudem ist aktuell eine deutliche Inflation bei den Baupreisen zu beobachten. Entsprechend ist die Mittelerhöhung kein großer Befreiungsschlag. Bis heute haben Ministerium und DB Netz nicht darlegen können, wie mit dieser Finanzausstattung der Investitionsrückstand abgebaut werden kann.

Gemäß LuFV3 stehen weitere Bundesmittel in Höhe von 6,75 Mrd. Euro (über zehn Jahre) zur Verfügung, sofern die DB eine Dividende in entsprechender Höhe an den Bund abführt. Diese Regel war auch in der Vorgänger-LuFV2 enthalten, ist aber kritisch zu bewerten. Zum einen liegt das Dividendenziel oberhalb der tatsächlichen Gewinne, entsprechend muss die DB die Dividende aus der Substanz zahlen. Auf der anderen Seite soll die DB aus dem Klimaschutzprogramm eine jährliche Kapitalerhöhung in ähnlicher Höhe erhalten. Wie bisher ist in der LuFV3 festgeschrieben, dass die Infrastrukturgewinne auf jeden Fall in voller Höhe an den Bund ausgeschüttet werden sollen. Damit soll verhindert werden, dass die Gewinne aus dem Infrastrukturmonopol der DB genutzt werden, um wettbewerbliche Verkehrsleistungen quer zu subventionieren. Allerdings wurde diese Regel in den letzten Jahren ignoriert: 2017 und 2018 lagen die von den drei Infrastrukturgesellschaften an den Konzern abgeführten Gewinne höher als die gesamte Dividende, die von der DB an den Bund ausgeschüttet wurde.<sup>19</sup>

Über zehn Jahre werden 24,2 Mrd. Euro als Eigenanteil der DB ausgewiesen. Diese Position umfasst ganz überwiegend den Instandhaltungsaufwand. Diese Kosten sind bisher von der DB getragen worden, daran wird sich in der neuen LuFV3 nichts ändern. Sowohl in der bisherigen LuFV2 als auch in dem neuen Entwurf ist jeweils ein Mindestinstandhaltungsbetrag festgeschrieben, den die DB aufbringen muss (alt 1,5 Mrd. Euro, neu 1,9 Mrd. Euro, über die Jahre ansteigend auf 2,25 Mrd. Euro). Tatsächlich gibt die DB heute bereits über 2 Mrd. Euro für Instandhaltung aus, sie wird kaum Probleme haben, die Zielwerte zu erreichen. Bisher wurde dieser Mindestinstandhaltungsbetrag bei der Nennung des LuFV-Volumens nicht erwähnt. Jetzt wurde die Zahl mit den Investitionen addiert, um das Volumen der LuFV3 beeindruckender aussehen zu lassen.

Neben den Ersatzinvestitionen finanziert der Bund auch den Neu- und Ausbau von Bahnstrecken. Dabei sind diese Mittel in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. Vor 20 Jahren erhielt die DB jeweils 4,5 Mrd. bis 5 Mrd. Euro p. a. Im Rahmen der Übernahme der Ersatzinvestitionen durch den Bund wurden die dafür erforderlichen Mittel aus

18 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage „Sanierungs- und Investitionsstau im deutschen Eisenbahnnetz“, Bundestagsdrucksache 19/13105.

19 Geschäftsberichte des DB Konzerns, der DB Netz und der DB Station und Service AG für die Jahre 2017 und 2018.

dem Etat für Neu- und Ausbau umgeschichtet. Die Neubaumittel sanken, in den letzten Jahren standen nur noch 1,5 Mrd. bis 1,6 Mrd. Euro p. a. zur Verfügung, mit der Folge, dass auch die Kapazitäten für Planung und Bau entsprechend abgeschmolzen sind.

Es gibt eine politische Ankündigung des Bundes, die Mittel für Neu- und Ausbau ab 2021 auf 2 Mrd. Euro und ab 2025 auf 3 Mrd. Euro zu erhöhen.<sup>20</sup> Dieser Betrag reicht bei weitem nicht aus, um die verkehrspolitischen Ziele der Bundesregierung umzusetzen. Diese hat im Koalitionsvertrag das Ziel verkündet, den Personenverkehr bis 2030 zu verdoppeln und einen Anstieg des Schienengüterverkehrs zu erreichen. Hierfür wird eine auskömmliche Finanzierung der Projekte des Bundesverkehrswegeplans zugesagt.<sup>21</sup> Diese ist derzeit allerdings nicht in Sicht: Die Bahnprojekte des sogenannten Vordringlichen Bedarfs im Bundesverkehrswegeplan 2030 (inklusive Nachtrag November 2018) haben ein Volumen von über 56 Mrd. Euro.<sup>22</sup> Ein Gutachten des BMVI quantifiziert darüber hinaus den Bedarf für die Digitalisierung bis 2030 auf 15 Mrd. Euro.<sup>23</sup> Auf Basis der heutigen Haushaltsplanung ist bis 2030 nur ein Drittel der Projekte finanziert. Dabei ist anzumerken, dass die Projektgruppe für den Deutschlandtakt neben den im Bundesverkehrswegeplan genannten Projekten noch etliche weitere Großprojekte für erforderlich hält.<sup>24</sup> Darüber hinaus sind die Kosten einiger Projekte bereits deutlich angestiegen, sodass die tatsächliche Unterdeckung noch viel dramatischer ist, als es die obigen Zahlen nahelegen. Mit den derzeit vorgesehenen Mitteln werden sich deshalb die Ziele der Verdoppelung der Verkehrsleistung bis 2030 kaum erreichen lassen.

Als weiteren Baustein des Klimaschutzprogramms hat die Bundesregierung eine Kapitalerhöhung für die DB über elf Jahre von je 1 Mrd. Euro beschlossen. Dieser Beschluss ist aus mehreren Gründen problematisch. Zum einen kann der Bund die Verwendung der Mittel aus einer Kapitalerhöhung nicht direkt steuern, da ausschließlich die Organe des Unternehmens (Vorstand und Aufsichtsrat) über die Verwendung entscheiden. Auch das Parlament hat in diesem Fall keine Informations- oder Mitspracherechte. Eine Mittelverwendung für andere Sparten als die Infrastruktur

wäre nach EU-Beihilferecht problematisch. Entsprechende Beschwerden sind bereits angekündigt.

Die Kapitalerhöhung hätte außerdem bei der heutigen Rechtslage eine dramatische Fehlsteuerung zur Folge, nämlich deutlich steigende Trassenpreise. Derzeit begrenzt das Eisenbahnregulierungsgesetz die Trassenpreise. Danach darf die DB Netz alle für den Netzbetrieb notwendigen Kosten auf die Nutzer umlegen. Zusätzlich steht ihr für das eingesetzte Kapital eine kapitalmarktadäquate Verzinsung zu, zuletzt von der Bundesagentur mit 5,9% festgelegt. In den vergangenen Jahren wurden fast alle Schienenwegeinvestitionen mit Baukostenzuschüssen des Bundes finanziert. Wenn jetzt stattdessen Investitionen mit Eigenkapital der DB finanziert werden, steigt das investierte Kapital der DB Netz an, auf dieses Kapital kann die DB Netz zusätzliche Kapitalkosten geltend machen. Für jede Milliarde Euro zusätzliches Eigenkapital, das in die Infrastruktur investiert wird, entsteht ein zusätzlicher Gewinnanspruch von 59 Mio. Euro. Da die Steigerung der Trassenpreise im Schienenpersonennahverkehr auf 1,8% p. a. begrenzt ist, muss dieser Gewinnanspruch vollständig vom Fernverkehr und Güterverkehr getragen werden. Derzeit tragen diese beiden Segmente Trassenentgelte von ca. 1,8 Mrd. Euro (ohne Berücksichtigung der befristeten Halbierung im Güterverkehr). Diese Trassenentgelte würden nach jetziger Rechtslage allein durch die Kapitalerhöhung um 3,3% p. a. steigen. Dies steht in einem offensichtlichen Widerspruch zu dem Ziel, mehr Verkehr auf die Schiene zu verlagern. Eine Kapitalerhöhung für die DB würde also möglicherweise Wettbewerber diskriminieren, zudem gäbe es den absurden Nebeneffekt deutlich steigender Trassenpreise.

### Bewertung der Maßnahmen

Die im Klimaschutzprogramm vorgesehenen Maßnahmen zur Verkehrsverlagerung fallen sehr zaghaft aus. Die Erhöhung der Luftverkehrsabgabe um 5,53 Euro für innereuropäische Flüge wird kaum Lenkungswirkung entfalten. Die steuerlichen Privilegien des Luftverkehrs – internationale Flüge sind komplett von der Umsatzsteuer befreit, Mineralölsteuern werden generell nicht erhoben, nationale Flüge zahlen keine und internationale Flüge nur geringe Abgaben für ihre Treibhausgasemissionen – werden nicht angetastet. Der Straßenverkehr soll erstmals Emissionsabgaben leisten. Allerdings sind die vorgesehenen Abgaben so gering, dass sie nur wenig Lenkungswirkung entfalten werden. Für Pkw soll die Emissionsabgabe über den Benzinpreis erfolgen, ausgehend 2021 von einem Preis von 25 Euro/t (8 Cent/l), bis 2025 soll dieser auf 55 Euro/t ansteigen. Für Lkw ist eine Emissionsabgabe ab 2023 vorgesehen. Während zusätzliche Belastungen erst ab 2021 greifen sollen, wird die Erhöhung der Pendlerpauschale bereits 2020 in Kraft treten, die – zielwidrig – einen zusätzlichen Anreiz zum Fernpendeln schafft.

20 Finanzplan der Bundesregierung 2019-2023, Bundestagsdrucksache 19/11801, S. 28.

21 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: 19. Legislaturperiode, S. 74.

22 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur: Bundesverkehrswegeplan 2030, Anlage 2; sowie dies.: Bewertung der Schienenwegeausbauvorhaben des Potenziellen Bedarfs, 5.11.2018; eigene Summierung, da offizielle Liste ohne Summenangaben.

23 Studie von McKinsey im Auftrag des BMVI: Machbarkeitsstudie zum Projekt Zukunft Bahn (ETCS/NeuPro), 19.9.2018, S. 5.

24 R. Engel: Infrastruktur für den Deutschland-Takt, in: Bahn Report, Nr. 6, 2019, S. 4-5.

Der Eisenbahnsektor inklusive des öffentlichen Personennahverkehrs erhält aus dem Klimapaket zwar erhebliche zusätzliche Mittel. Diese werden aber nicht ausreichen, um die Kapazität der Schiene in dem geforderten Maße auszuweiten. Zudem ist festzustellen, dass die Regierung ein Vielfaches an Subventionen für den Straßenverkehr bereitstellt, obwohl die E-Mobilität auf Basis der heute verfügbaren Technologien nicht maßgeblich zur Erreichung der Emissionsziele beitragen wird. Zudem löst die E-Mobilität die anderen, gravierenden Probleme des Individualverkehrs (Verkehrsstau, Unfälle, Flächenverbrauch) nicht. Diese Prioritätensetzung der Bundesregierung im Verkehrssektor des Klimapakets ist nicht überzeugend. Allerdings ist zu konzedieren, dass die zuvor skizzierten Probleme des Eisenbahnsektors die Politik abgeschreckt haben könnte, bei der „Verkehrswende“ stärker auf den öffentlichen Verkehr zu setzen.

### Lösungsansätze für die Bahn

Reformbedarf besteht auf unterschiedlichen Ebenen:

- Die Politik sollte eine klare Strategie für das Unternehmen DB formulieren. Basierend auf dieser Strategie und dem abgeleiteten Zielsystem sollten Aufsichtsräte berufen werden, die dann mit den von ihnen ausgewählten Vorständen diese Strategien umsetzen.
- Die Regierung sollte die Instrumente zur Steuerung der Branche mit dem Ziel der Vereinfachung überprüfen. Derzeit gibt es eine Vielzahl widersprüchlicher und administrativ aufwändiger Regelungen.
- Die technischen und betrieblichen Regelwerke sollten überprüft werden. Dabei sollte – auch im intermodalen Vergleich – die Angemessenheit geprüft werden, eine Reduzierung der Vorgaben könnte kurzfristig die Kapazitäten der Eisenbahn erhöhen.
- Die Mittel für das Bestandsnetz reichen vermutlich nicht aus, um einen weiteren Verfall zu verhindern. Die Bundesregierung sollte einen Plan vorlegen, wie die in den letzten Jahren aufgelaufenen Investitionsrückstände abgebaut werden können.
- Die Mittel für den Neu- und Ausbau reichen bei weitem nicht aus, um das angestrebte Verdoppelungsziel bis 2030 zu erreichen. Die Transparenz hinsichtlich der ver-

fügbaren Mittel, der umsetzbaren Maßnahmen und ihrer verkehrlichen Wirkung sollte erhöht werden. Auf dieser Basis sollte dann die Höhe der Finanzmittel überprüft werden.

- Mehrere Marktsegmente der Eisenbahn stecken heute wirtschaftlich in Schwierigkeiten. Neben dem Einzelwagenverkehr entwickelt sich auch der Schienenpersonennahverkehr langsam zum Sorgenkind. Im Fernverkehr ist mit Implementierung des Deutschlandtaktes das heutige Marktmodell des freien Wettbewerbs nicht mehr haltbar. Aus diesem Grund sollte, 25 Jahre nach der Bahnreform, die Marktordnung überprüft werden. Dabei sollte auch gefragt werden, mit welchen Instrumenten die Förderung und Implementierung von Innovationen und wie die Branchenzusammenarbeit verbessert werden kann.
- Der Personalmangel könnte sich als entscheidender Engpass beim Ausbau der Eisenbahn erweisen. Allerdings ist die naheliegende Lösung – ein Moratorium für den Neubau von Straßen und die Umschulung der entsprechenden Planungs- und Bauressourcen auf die Bahn – politisch wohl nicht durchsetzbar. Deshalb sollten, idealerweise als gemeinsame Branchenaktivität, Konzepte zur Personalbeschaffung, insbesondere im Ingenieurbereich, entwickelt werden.

### Fazit zur Krise im Bahnsektor

Vor dem Hintergrund der Ziele zur Emissionssenkung sollte der Eisenbahn eine wichtigere Rolle im Verkehrsmix zukommen. Allerdings steckt die Branche heute in der Krise, insbesondere das Unternehmen Deutsche Bahn AG. Die Bundesregierung hat es in den letzten Jahren versäumt, die vielfältigen Strukturprobleme anzugehen. Die Inkonsistenzen der Marktordnung haben eher zugenommen, es werden weiter technische und betriebliche Regeln verschärft, wodurch die Eisenbahn im intermodalen Wettbewerb geschwächt wird. Die Finanzierung der Infrastruktur ist nach wie vor unbefriedigend, die Managementprobleme des DB-Konzerns werden seit Jahren durch den Eigentümer nicht gelöst. Im Klimaschutzpaket hat die Bundesregierung im Verkehrssektor den Schwerpunkt nicht auf den Ausbau der Schiene gelegt, sondern auf Subventionen für die Elektromobilität. Entsprechend ist der Ausblick für die Eisenbahn heute deutlich düsterer, als es auf den ersten Blick scheint.

**Title:** *Railway Sector – Crisis Despite Increased Financial Resources*

**Abstract:** *The article describes the current situation of the German railway. The analysis comprises the federal railroad company Deutsche Bahn AG as well as the entire sector and examines the problems of the market organisation. The recent government decisions to increase funding are shown to be insufficient to achieve the policy objectives of doubling rail transport in Germany by 2030.*

**JEL Classification:** L92, L98, R40