



20 Jahre Bahnreform und Deutsche Bahn AG

Erfolge und künftige Herausforderungen

20 Jahre Bahnreform und Deutsche Bahn AG

Erfolge und künftige Herausforderungen

20 Jahre Bahnreform und Deutsche Bahn AG

Erfolge und künftige Herausforderungen

Andreas Schwilling, Dr. Stephan Bunge,
Roland Berger Strategy Consultants

Bibliographische Information der Deutschen Bibliothek:

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet unter <http://dnb.de> abrufbar.

20 Jahre Bahnreform und Deutsche Bahn AG – Erfolge und künftige Herausforderungen

Andreas Schwilling, Dr. Stephan Bunge
Roland Berger Strategy Consultants GmbH
Mies-van-der-Rohe-Str. 6
80807 München

Im Auftrag der
Deutschen Bahn AG
Potsdamer Platz 2
10785 Berlin

Redaktionsschluss: 31. Oktober 2013

Redaktion der Fotostrecken durch Deutsche Bahn AG, Konzerngeschichte/Historische Sammlung

Verlag: DVV Media Group GmbH
Postfach 10 16 09, 20010 Hamburg
Nordkanalstraße 36, 20097 Hamburg
Telefon: +49 (0)40 - 237 14 02; Telefax: +49 (0)40 - 237 14 236
E-Mail: info@dvvmedia.com
Internet: www.dvvmedia.com, www.eurailpress.de, www.oepnvaktuell.de

Titelfoto: Jet-Foto/Kranert
Layoutkonzept: Andreas Gothsch
Druck: TZ-Verlag & Print GmbH, Roßdorf

Copyright: © 2014 Deutsche Bahn AG

Gedruckt auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung der Deutschen Bahn AG unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Mikroverfilmungen sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

ISBN 978-3-7771-0461-4

Inhaltsverzeichnis

Vorworte	8
1. Hintergrund, Zielsetzung und Vorgehen	22
1.1 Hintergrund der Studie	22
1.2 Wandel im Umfeld der Bahnen	23
1.3 Zielsetzung und Vorgehen.....	27
2. Lage vor der Bahnreform.....	36
2.1 Rückgang des Marktanteils der Schiene im geteilten Deutschland	36
2.2 Massives Haushaltsrisiko durch beide Staatsbahnen	40
2.3 Auf den Straßenbau ausgerichtete Investitionspolitik des Bundes seit 1960, Investitionsrückstau bei der Schiene	43
2.4 Lähmung der Bahnen durch massive politische Einflussnahme	44
2.5 Mangelnde Erfolge vorheriger Reformversuche	46
2.6 Politische Rahmenbedingungen Anfang der 1990er Jahre	49
2.7 Überzeugende Empfehlungen der Regierungskommission Bundesbahn	50
2.8 Zusammenfassende Expertenbewertung	52
3. Die Bahnreform	60
3.1 Ziele und Instrumente der Bahnreform	60
3.2 Gesetzesänderungen im Rahmen der Bahnreform	64
3.3 Transformation von Bundesbahn und Reichsbahn zur DB AG.....	66
4. Bilanz der Bahnreform.....	78
4.1 Zielerreichung der Bahnreform	78
4.1.1 Mehrverkehr auf der Schiene	78
4.1.2 Reduzierung des öffentlichen Finanzierungsbedarfs	82

4.2	Weitere Erfolgsindikatoren – Unternehmen DB AG	84
4.2.1	Betriebswirtschaftliche Entwicklung.....	84
4.2.2	Kundenzufriedenheit und -orientierung	92
4.2.3	Entwicklung der Situation der Mitarbeiter	96
4.2.4	Entwicklung Umweltschutz	99
4.3	Weitere Erfolgsindikatoren – Volkswirtschaft	103
4.3.1	Bedeutung der DB AG als Wirtschaftsfaktor	103
4.3.2	Entwicklung des Wettbewerbs auf der Schiene	105
4.3.3	Entwicklung des Schienenpersonennahverkehrs	107
4.3.4	Entwicklung der Infrastruktur	111
4.3.5	Entwicklung der wettbewerblichen Rahmenbedingungen	117
5.	Zukünftige Herausforderungen für Verkehrspolitik und Eisenbahnsektor	128
5.1	Finanzierung Bestandsnetz stärken, Kapazitätsengpässe durch Aus- und Neubau beheben	130
5.2	Steuer- und energiepolitischen Rahmen für die Schiene weiterentwickeln	133
5.3	Unternehmerische Freiheitsgrade im SPNV sicherstellen, Bestellermarkt und Finanzierungsrahmen weiterentwickeln	135
5.4	Überregulierung vermeiden, Chancengleichheit beim Infrastrukturzugang europaweit sicherstellen	138
5.5	Zulassung der Fahrzeuge reformieren	141
5.6	Kundenorientierung verbessern, Fachkräfte gewinnen und Transparenz der Unternehmen weiter stärken.....	143
	Zusammenfassung	152

Vorstände der Deutschen Bahn AG	158
Interview-Partner	160
6. Anhang	161
6.1 Literaturverzeichnis	161
6.2 Weiterführende Literatur	166
6.3 Abkürzungsverzeichnis	168
6.4 Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen	170
Bildnachweise Fotostrecken	173



Die Deutsche Bahn AG ist ein junges und dennoch traditionsreiches Unternehmen. Diese scheinbare Widersprüchlichkeit findet ihre Auflösung in der Bahnreform von 1994. Mit ihr verschmolzen Deutsche Reichs- und Bundesbahn – zwei einstige Staatsunternehmen, die ihre Zukunft als ein gemeinsames, leistungsfähiges und international führendes Dienstleistungs-, Logistik- und Verkehrsunternehmen finden sollten. Entsprechend umfassend war der Erneuerungs- und Modernisierungsprozess, den Vorstand und Führungskräfte verantwortungsbewusst vorangetrieben und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter höchst engagiert mitgetragen haben. Manch hohe Hürde war dabei zu überwinden. Umso mehr gebührt ihnen Dank und Anerkennung.

Heute wissen wir, dass die Weichen vor 20 Jahren richtig gestellt wurden. Doch an Herausforderungen wird es gewiss auch weiterhin nicht mangeln. Flexibilität und Zuverlässigkeit des Transportangebots, Pünktlichkeit und ansprechender Service als moderner Verkehrsdienstleister – das sind gleichsam Daueraufgaben, deren Lösung im Grunde nie so gut sein kann, dass sich daran nichts mehr verbessern ließe. Gleiches gilt mit Blick auf das Ziel, Unternehmensstrategien an den Prinzipien der Nachhaltigkeit auszurichten. Die Deutsche Bahn AG fährt hervorragend damit, wirtschaftliche, soziale und umweltbezogene Belange miteinander zu verbinden.

Um den Schienenverkehr stets an den Kundenbedürfnissen ausrichten und mehr Verkehr auf die Schiene bringen zu können, bedarf es zweifellos auch verlässlicher Rahmenbedingungen. Dazu gehört, hinreichend hohe Investitionen für ein gut ausgebautes Schienennetz sicherzustellen. Die Bundesregierung weiß hierbei um ihre Mitverantwortung. Schließlich ist die Qualität der Schieneninfrastruktur nicht nur maßgebend für die Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Verkehrsträgers Schiene, sondern auch sehr bedeutsam für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland und Europa.

Der Europäischen Kommission ist hoch anzurechnen, dass sie sich für einen ungehinderten, grenzüberschreitenden und diskriminierungsfreien Bahnverkehr in Europa einsetzt.

Die Kommissionsinitiativen für eine vollständige Marktöffnung im Schienenpersonenverkehr und nicht zuletzt für eine dringend erforderliche Verbesserung der technischen Interoperabilität begrüßt die Bundesregierung. Allerdings weise ich auch ausdrücklich darauf hin, dass die erfolgreiche Bahnreform und die positive wirtschaftliche Entwicklung der Deutsche Bahn AG nur auf Grundlage der bestehenden Bahnstruktur in Deutschland möglich waren. Deshalb werden wir an einem Organisationsmodell für die Deutsche Bahn AG festhalten, bei dem Infrastruktur und Transportbetrieb integriert bleiben. Zudem legen wir gemeinsam mit unseren europäischen Partnern Wert darauf, dass das europäische Recht auch in Zukunft modelloffen gestaltet wird.

Nun gilt es, an den hart erarbeiteten Erfolgen der vergangenen 20 Jahre anzuknüpfen. Ob mit Blick zurück oder mit Blick nach vorn – aus vielen guten Gründen können wir uns über die gelungene Bahnreform von 1994 freuen. Allen Beteiligten herzliche Glückwünsche zu einem Jubiläum, das mit einer Bilanz der Bestätigung und des Ansporns aufwartet.



Dr. Angela Merkel, Bundeskanzlerin



Mobilität ist unverzichtbar – für jeden Einzelnen ebenso wie für unser gesellschaftliches Miteinander und für unser wirtschaftliches Wohlergehen.

Aus gutem Grund gehört deshalb die Gewährleistung bestmöglicher Rahmenbedingungen für umfassende Mobilitätsangebote zu den elementaren politischen Gestaltungsaufgaben. Der Verkehrsträger Schiene spielt hier eine entscheidende Rolle.

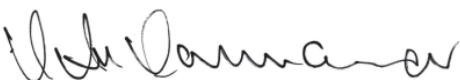
Die Deutsche Bahn AG und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter leisten einen entscheidenden unternehmerischen Beitrag dazu, dass Millionen von Menschen Tag für Tag mobil sein können. Bei der Komplexität des gesamten Verkehrsgeschehens ist dies keine triviale Aufgabe. Die außerordentlich erfolgreiche Entwicklung der Deutschen Bahn AG in den zurückliegenden 20 Jahren bestätigt, dass der Konzern für die Bewältigung seiner anspruchsvollen Aufgaben gut aufgestellt ist.

Heute kann kein Zweifel mehr daran bestehen, dass wir mit der klaren Aufgabentrennung im Zuge der Bahnreform Ende 1993 den richtigen Weg eingeschlagen haben. Stetig steigende Verkehrsleistungen im Personen- wie im Güterverkehr sind der sichtbare Beleg dafür. Der Bund wird seiner Verantwortung für die Schieneninfrastruktur weiter gerecht und die positive Entwicklung der DB AG auch künftig fördern.

Ein wesentliches Grunderfordernis dabei wird es sein, die Leistungsfähigkeit des bestehenden Netzes zu erhalten und zu erhöhen. Gezielte Investitionen in den Neu- und Ausbau bilden die zweite wesentliche Säule für ein attraktives Schienenverkehrsangebot. Ein leistungsfähiges Schienennetz ist die Grundvoraussetzung dafür, noch mehr Verkehr auf den umwelt- und klimaschonenden Verkehrsträger Bahn zu holen.

Zu den Erfolgsfaktoren ersten Ranges zählt aus unserer Sicht die integrierte Struktur des Konzerns Deutsche Bahn. Wir sind gut beraten, an dieser bewährten Struktur festzuhalten. Auch unter der gegebenen Konstellation ist es sehr wohl möglich, einen fairen Wettbewerb auf der Schiene zu gewährleisten. Die steigenden Anteile von Wettbewerbern zeigen, dass wir bei der Liberalisierung des Schienenverkehrsmarktes auf einem guten Weg sind. Angesichts dessen werden wir uns auch auf europäischer Ebene weiterhin für eine modelloffene Gestaltung des Rechtsrahmens einsetzen. Zugleich bekennen wir uns klar zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraumes.

Vor uns liegt eine weiterhin anspruchsvolle Wegstrecke. Auch künftig stehen wir dabei aus fester Überzeugung zu den Eckpunkten der Bahnreform. Die Erfolge der vergangenen beiden Jahrzehnte sind uns Ansporn, den eingeschlagenen Weg für eine starke Deutsche Bahn AG zielgerichtet weiter zu verfolgen.



Dr. Peter Ramsauer MdB, Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung



Es sind die Eisenbahner, die das System Schiene in Deutschland prägen – und das schon seit 178 Jahren. In dieser Zeit gab es viele Veränderungen. Die Eisenbahner haben Kriege und Zerstörung überstanden und immer wieder angepackt, um „ihre Bahn“ neu aufzubauen. Dabei galt es stets, sich auf verändernde politische Gegebenheiten einzulassen: die Zusammenführungen vieler kleiner Eisenbahnen nach dem Ersten Weltkrieg, die Trennung in zwei Staatsunternehmen als Folge des Zweiten Weltkriegs. Nach dem Fall der Mauer dann die Gründung der Deutschen Bahn, entstehend aus Deutscher Reichsbahn und Deutscher Bundesbahn. Immer waren es die Eisenbahner selbst, die entscheidend zum Erfolg „ihrer“ Eisenbahn beigetragen haben.

Oft wurde dabei pragmatisch gehandelt. „Wenn wir Veränderungen schon nicht verhindern können, dann wollen wir sie wenigstens gestalten“, lautet die bewährte Devise. Das wird vor allem am Beispiel der Bahnreform deutlich. Die sollte die wirtschaftliche Situation stabilisieren und für mehr Verkehr auf der Schiene sorgen – war aber kein „Wunschstück der Eisenbahner“.

Schon vor der Bahnreform war klar, dass DB und DR unter den damaligen Rahmenbedingungen keine Überlebenschancen hatten. Es hätte auch andere Wege gegeben, beide Bahnen in eine positive Zukunft zu führen – doch die hatten keine politischen Mehrheiten.

Also galt es mitzugestalten, was nicht zu verhindern war. Das haben die Eisenbahner – nach langer und strittiger Diskussion getan – mit Erfolg! Noch heute sichern Regelungen aus dem Bahngründungsgesetz viele Ansprüche der Eisenbahner ab. Das gilt für Tarifkräfte genauso wie für Beamte und Senioren.

Heute stehen wir erneut vor einer Zäsur. Nachdem mit der Entschuldung der alten Bahnen und der Übernahme der staatlichen Verantwortung für die Daseinsvorsorge der Grundstein für eine positive Entwicklung gelegt wurde, muss das System Schiene jetzt für die Zukunft optimiert werden. Die aktuellen Herausforderungen – etwa Klimaschutz und Energiewende – lassen sich nur mit einer Eisenbahn bewältigen, die ihre Stärken nutzen kann. Dazu brauchen wir mehr Infrastruktur, mehr Fahrzeuge und mehr Eisenbahner.

Insbesondere die Benachteiligungen gegenüber anderen Verkehrsträgern müssen endlich beseitigt werden. Und: Eisenbahn muss immer gesamthaft gedacht werden. Statt auf Trennung zu setzen, sollte die Politik eine noch stärkere Integration der unterschiedlichen Konzerngesellschaften ermöglichen.

Wer die Bahn stärkt, stärkt auch die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands. Und wer dies angeht, der hat die Eisenbahner auf seiner Seite.

The image shows a handwritten signature in black ink. The signature is written in a cursive style and appears to read 'Alexander Kirchner'. It is positioned above the printed name of the signatory.

Alexander Kirchner, Vorsitzender der Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft



Die Bahnreform 1994 war nicht nur die Geburtsstunde der Deutschen Bahn AG; sie war auch eines der größten und erfolgreichsten Reformprojekte im wiedervereinigten Deutschland. In einem breiten parlamentarischen Konsens sind damals das Grundgesetz geändert, sieben neue Gesetze erlassen sowie 130 Gesetze geändert worden.

Die Entwicklung der vergangenen 20 Jahre hat gezeigt, dass sich dieser Kraftakt gelohnt hat. Die Bahnreform hat die Grundlage dafür geschaffen, dass der Schienenverkehr in Deutschland nach Jahren des Niedergangs einen neuen Aufschwung erlebt hat und heute im europäischen Vergleich sehr erfolgreich dasteht. Der deutsche Markt ist attraktiv, es herrscht intensiver Wettbewerb zwischen Unternehmen aus ganz Europa. Und in anderen Ländern gilt das deutsche Modell als Vorbild für die Struktur eines effizienten Bahnsystems.

Die vorliegende Studie zeichnet die desolate Ausgangslage Anfang der Neunzigerjahre und die Erfolge der Bahnreform sehr detailliert nach. Der Marktanteil des Schienenpersonenverkehrs in Westdeutschland war seit 1950 von 37 % auf nur noch 6 % zurückgegangen; im Güterverkehr war er von 56 % auf 21 % gesunken. Gleichzeitig stellte der Schienenverkehr ein großes Haushaltsrisiko dar. Schon 1991 betrug der öffentliche Finanzierungsbedarf für beide Bahnen 27 Mrd. DM – mit steigender Tendenz.

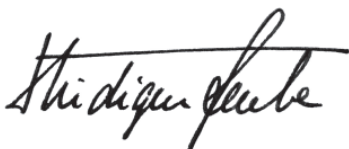
Die Studie zeigt allerdings auch, dass diese Erfolge nicht unumkehrbar sind. Wir befinden uns heute an einem Scheideweg. Wenn vor zwei Jahrzehnten der Verkehrsträger Schiene beinahe an der mangelnden Effizienz und Produktivität der Bahnen gescheitert wäre, ist heute der Erhalt einer leistungsfähigen Infrastruktur die vordringliche Herausforderung für den gesamten Sektor. Die Branche ist sich mit der Bundesregierung darüber einig, dass künftig deutlich mehr finanzielle Mittel in das bestehende Netz investiert werden müssen, damit das System Schiene im intermodalen Wettbewerb weiter bestehen kann.

Darüber hinaus gibt es weitere Herausforderungen für die Bahn: seien es die Wettbewerbsverzerrungen im intermodalen und im europäischen Vergleich, sei es die Verfügbarkeit von neuen Fahrzeugen für die Bahnunternehmen oder aber die Verbesserung der Qualität für den Kunden, um nur einige zu nennen. An der Lösung dieser Herausforderungen wird sich entscheiden, ob sich die positive Entwicklung, die die Schiene in Deutschland seit der Bahnreform 1994 genommen hat, fortsetzen wird.

Die Mitarbeiter der DB AG haben in den vergangenen 20 Jahren die Chancen der Bahnreform mit großer Leidenschaft und Tatkraft genutzt. Vor allem ihrer Leistung ist es zu verdanken, dass die Bilanz heute so positiv ausfällt. Auch daran sei bei diesem Jubiläum erinnert. Heute sind wieder Leidenschaft, aber auch Mut und Weitsicht bei allen Verantwortlichen gefragt, um die Schiene in Deutschland voranzubringen. Ein nachhaltiges, effizientes Verkehrssystem ist ohne die Schiene nicht möglich. Deshalb müssen wir ihr gemeinsam auf der Basis der erfolgreichen Bahnreform von 1994 eine gute Zukunft sichern.



Prof. Dr. Dr. Utz-Hellmuth Felcht, Aufsichtsratsvorsitzender der Deutschen Bahn AG



Dr. Rüdiger Grube, Vorstandsvorsitzender der Deutschen Bahn AG



DDR-Flüchtlinge aus Prag treffen im Oktober 1989 mit Reichsbahnzügen im bayerischen Hof ein. Einen Monat später öffnet die Grenze und die Wiedervereinigung beschleunigt die grundlegende Reform der deutschen Eisenbahnen.



Bereits im Juni 1990 unterzeichnen die Verkehrsminister beider deutscher Staaten das Abkommen über den Ausbau der Strecke Hannover-Berlin. Unter Friedrich Zimmermann wird die Bundesbahnreform begonnen. Horst Gibtnier ist der erste Verkehrsminister nach den freien Wahlen in der DDR. Im Hintergrund: Rainer Gohlke, Vorsitzender des Vorstandes der Deutschen Bundesbahn und Wilhelm Knittel, Staatssekretär im Bundesministerium für Verkehr.



Wolfgang Schäuble, Bundesminister des Innern und DDR-Staatssekretär Günther Krause unterzeichnen am 31.8.1990 den „Vertrag zur Herstellung der Einheit Deutschlands“. In der Mitte: DDR-Ministerpräsident Lothar de Maizière.



Nach den ersten gesamtdeutschen freien Wahlen tritt das neu gebildete Bundeskabinett vor der Bonner Villa Hammerschmidt im Januar 1991 zum Gruppenfoto mit Bundespräsident Richard von Weizsäcker (1. Reihe, 3. v. r.) zusammen.



Noch im Bundestag in Bonn findet am 2.12.1993 die Abstimmung über die Grundgesetzänderung und das Gesetzespaket zur Bahnreform statt. Der Grundgesetzänderung stimmen die Abgeordneten mit 558 Ja-Stimmen und 13 Nein-Stimmen zu.

Im Januar 1994 kann die Gründung der Deutschen Bahn AG gefeiert werden. Im Berliner Hauptbahnhof, dem heutigen Ostbahnhof, sind die Vorbereitungen für die „Fusion“ der Streckenkarten von West und Ost getroffen.



Auf der Festveranstaltung sprechen Bundesverkehrsminister Matthias Wissmann, der Vorstandsvorsitzende der Deutschen Bahn AG Heinz Dürr und der Vorsitzende des Gesamtbetriebsrates Werner Mößinger.



Erster Vorsitzender des Aufsichtsrates der Deutschen Bahn AG ist Günther Saßmannshausen (Mitte). Er gilt neben Vertretern der Politik, Gewerkschaft und Verkehrswissenschaft als ein Vater der Bahnreform.

1. Hintergrund, Zielsetzung und Vorgehen

1.1 Hintergrund der Studie

Am 1.1.2014 jähren sich die Umsetzung der Bahnreform in Deutschland und die damit verbundene Gründung der Deutschen Bahn AG zum zwanzigsten Mal. Nachdem die Grundsätze der Bahnreform und die Gründung der Deutschen Bahn AG in einem fast einstimmigen Votum im Jahr 1993 durch Bundestag¹ und Bundesrat² verabschiedet wurden, folgte in den Jahren danach eine teilweise kontroverse Diskussion über ihre Erfolge und ihre Fortführung.

Der Gesetzgeber verfolgte mit der Verabschiedung der Gesetze zur Bahnreform im Wesentlichen zwei Ziele. Zum einen sollten die auf der Schiene transportierten Verkehrsmengen sowie der Anteil des Schienenverkehrs am Gesamtverkehrsmarkt gesteigert, d. h. die Leistungsfähigkeit der Eisenbahnen sollte erhöht werden. Als zweites Ziel wurde die dauerhafte Entlastung des Bundeshaushaltes und die Wiederherstellung finanzieller Berechenbarkeit festgelegt³, was zwingend die wirtschaftliche Sanierung von Deutscher Bundesbahn und Deutscher Reichsbahn erforderte.

Das 20-jährige Jubiläum der Bahnreform soll Anlass für eine Untersuchung sein, inwieweit die damaligen Reformziele erreicht wurden, ob diese noch aktuell sind und welchen Handlungsfeldern sich Verkehrspolitik und Deutsche Bahn AG sowie die anderen Eisenbahnunternehmen vor diesem Hintergrund zukünftig stellen müssen.

Dies ist von besonderer Relevanz, da aktuell eine Reihe wichtiger Weichenstellungen für die Zukunft des Schienenverkehrs in Deutschland anstehen. Das durch die Daehre- sowie Bodewig-Kommission und andere Experten aufgezeigte Ausmaß der Unterfinanzierung der Verkehrswege hat im politischen Raum Diskussionen über die Zukunft der Infrastrukturfinanzierung ausgelöst, in deren Kontext Konzepte für eine nachhaltige Finanzierung der Schieneninfrastruktur erörtert werden. Dies ist bei einer neuen Gesetzesinitiative zur Weiterentwicklung der regulatorischen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.⁴

1 558 Ja-Stimmen, 13 Nein-Stimmen, vier Enthaltungen.

2 61 von 66 Stimmen (Hamburg votierte mit Nein, Sachsen enthielt sich der Stimme).

3 Begründung der Bundesregierung zum Entwurf des Gesetzes zur Neuordnung des Eisenbahnwesens, Bundesratsdrucksache 131/93, 26.3.1993.

4 In diesem Sinne hat auch der Bundesrat bei der Anrufung des Vermittlungsausschusses zum Gesetz zur Neuordnung der Regulierung im Eisenbahnbereich darauf hingewiesen, „dass die bereits heute unzureichende Finanzierung der Bahninfrastruktur nicht dadurch verbessert werden kann, dass die Infrastrukturentgelte einer nicht zielführenden Anreizregulierung unterworfen werden“, Bundesratsdrucksache 389/13 (Beschluss), 7.6.2013.

Wichtig für die Zukunft der Schiene werden in der 18. Legislaturperiode außerdem die Verabschiedung des Bundesverkehrswegeplans 2015, die Novellierung des Regionalisierungsgesetzes mit weitreichenden Auswirkungen auf den Schienenpersonennahverkehr sowie eine Nachfolgeregelung für das auslaufende Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz.

1.2 Wandel im Umfeld der Bahnen

Der Eisenbahnsektor in Europa steht aufgrund einer Vielzahl von sich wandelnden gesellschaftlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen und Trends vor großen Herausforderungen (vgl. Abb. 1⁵). Daraus abgeleitet ergibt sich für die Verkehrspolitik auf nationaler und europäischer Ebene die Notwendigkeit, ein Zielbild für den Schienenverkehr von Morgen zu entwickeln.



Abb. 1: Wesentliche Trends im Umfeld der Bahnen⁶

Eine wesentliche Rolle spielen hierbei z. B. die prognostizierten Zuwächse der Transportmengen, insbesondere im Güterverkehr, oder der demografische Wandel in der Bevölkerung, aus dem sich veränderte Mobilitätsbedürfnisse und Anpassungen der Reisenden- und Güterströme ergeben.

⁵ Aufgrund der umfangreichen Dokumentation dieser verschiedenen Strömungen in der Literatur wird hier auf eine detaillierte Darstellung verzichtet. Abb. 1 verschafft lediglich einen Überblick über einige wesentliche Trends und Herausforderungen.

⁶ Fraunhofer ISI, VIVER 2011; Unife, Challenge 2050, A rail sector vision, 2013; VDB, Weichenstellung 2013 für mehr nachhaltigen Verkehr auf der Schiene, 2013; DB AG, Nachhaltigkeitsbericht 2012, S. 12 f.

Das **Zielbild der Verkehrspolitik** muss diese Entwicklungen aufgreifen und eine Antwort auf die Frage nach dem zukünftigen Stellenwert von Verkehrsinfrastruktur insgesamt sowie nach der Rolle des öffentlichen Verkehrs und der Schiene im Verkehrssystem geben. Daran sind die verkehrspolitischen Maßnahmen zu orientieren. Dabei sind konkrete Vorstellungen zu den wesentlichen Fragen zu formulieren: Welche Nachfragezuwächse werden im Personen- und im Güterverkehr erwartet? Wie können die Verkehrsmengen möglichst ressourcenschonend im Hinblick auf CO₂- und Lärm-Reduktion bewältigt werden? In welchem Umfang sollen zusätzliche Verkehre auf der Schiene stattfinden? Welche Anforderungen an die Infrastruktur entstehen? Welche Verkehre können am Markt eigenwirtschaftlich erbracht werden? Wie kann die Mobilitätsversorgung durch die öffentliche Hand effektiv und effizient gestaltet werden? Welche finanzpolitischen Rahmenbedingungen sind dafür zu schaffen?

Die EU-Kommission als die zentrale Institution auf europäischer Ebene hat in ihrem Weißbuch ihre Vorstellungen zur Ausrichtung des zukünftigen Schienenverkehrs verankert.⁷ Ein wesentliches Ziel der Kommission ist es, das in den kommenden Jahren vor allem im Güterverkehr erwartete Verkehrswachstum so weit wie möglich mit dem Verkehrsträger Schiene zu bewältigen. Die EU-Kommission verfolgt darauf aufbauend die Vision eines einheitlichen europäischen Verkehrsraums, in dem technische, administrative und rechtliche Barrieren im grenzüberschreitenden Verkehr aufgehoben sind. Faire inter- und intramodale Wettbewerbsbedingungen und gleiche Marktzugangsbedingungen in allen Ländern sieht die Kommission dabei als wesentlich an.

Erklärtes Ziel der **EU-Kommission** ist zudem die Schaffung einer CO₂-freien Verkehrswirtschaft – in mehreren Zwischenschritten soll bis 2050 eine Minderung des CO₂-Ausstoßes um 60 % im Vergleich zu 1990 erreicht werden. Diese Vision geht einher mit dem Ziel, die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen zu verringern. Die bessere Integration aller Verkehrsträger (Ko-Modalität) ist ein weiteres Ziel, das die Schaffung integrierter Transportketten und gleicher Rahmenbedingungen der Verkehrsträger erfordert. Damit sollen zum einen die Kapazitäten für die Bewältigung des erwarteten Verkehrswachstums geschaffen und zum anderen auch den veränderten Verkehrsbedürfnissen der **Kunden** Rechnung getragen werden.

Die politischen Parteien in Deutschland ergänzen mit ihren programmatischen Konzepten die verkehrspolitischen Visionen der Europäischen Union und formulieren zum Teil ähnliche Ziele. So sprechen sich alle Parteien für einen nachhaltigen Verkehrssektor aus, der einen Beitrag zum Klimaschutz leistet bzw. den Belangen der Bürger gerecht wird (vgl. Abb. 2).

7 Europäische Kommission, Weißbuch. Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem, 28.3.2011.

				
<ul style="list-style-type: none"> > Erhalt und Ausbau der Infrastruktur vor Neubau > Sichere und langfristige Finanzierungsplanung, Weiterentwicklung der Finanzierungs-kreisläufe für die Verkehrsträger > Verursachergerechte Nutzerfinanzierung des Verkehrs > Beitrag aller Verkehrsträger zum Klimaschutz 	<ul style="list-style-type: none"> > Verkehrsverlagerung auf die Schiene, deutliche Ausweitung der Kapazitäten im Schienengüter- und Personenverkehr > Verbesserte Finanzausstattung für Erhaltungsinvestitionen > Umstellung des gesamten Verkehrssektors auf erneuerbare Energien bis 2050 	<ul style="list-style-type: none"> > Eisenbahn ist Daseinsvorsorge und bedarf keiner unternehmerischen Führung > Verkehrsvermeidung, intelligente Vernetzung der Mobilität mit Vorrang der Schiene > Mitentscheidung über Infrastrukturinvestitionen durch Bürgerräte > Beendigung der Subventionierung des Luftverkehrs 	<ul style="list-style-type: none"> > Erhalt und Ausbau der Infrastruktur vor Neubau > Mehr Investitionen in die Erhaltung sowie in den Neu- und Ausbau > Verzicht auf verkehrspolitische Prestigeprojekte > Angleichung der steuerlichen Behandlung der Verkehrsträger > Bahnstrom bis 2030 auf Erneuerbare Energien umstellen 	<ul style="list-style-type: none"> > Forderung nach nachhaltigem Verkehrssystem das den „wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen der Bürger gerecht wird“ > Pragmatische Verkehrspolitik, die keinen Verkehrsträger bevorzugt > Ausbau der Infrastruktur nur nach verkehrlichem Bedarf, Erhöhung der Investitionen

Abb. 2: Wesentliche bahnpolitische Positionen der Parteien in Deutschland⁸

Zur Umsetzung dieser europäischen und nationalen Zielsetzungen werden aktuell vor allem Maßnahmen im Hinblick auf eine bessere Finanzierung und weitergehende Regulierung gefordert:

- Verbesserte Finanzierung der Infrastruktur
- Weitergehende Trennung von Infrastruktur und Verkehr
- Zusätzliche Regulierung von Infrastruktur und EVU
- Nachhaltige Finanzierung des SPNV und europaweit wettbewerbliche Leistungsvergabe

Über den weitergehenden **Finanzierungsbedarf der Infrastruktur** – sowohl bei Ersatzinvestitionen als auch bei Aus- und Neubau – besteht mittlerweile sowohl im Bahnsektor als auch in der Politik weitgehend Konsens. So bemängelt z. B. die Allianz pro Schiene seit geraumer Zeit, dass die Bundesrepublik im Vergleich zu anderen europäischen Ländern zu wenig Mittel investiert, um das Schienennetz wettbewerbsfähig zu halten. Die Ende 2011 von der Verkehrsministerkonferenz eingesetzte „Daehre-Kommission“ stellt in ihrem Abschlussbericht fest, dass allein für Ersatzinvestitionen in die Bundesschienenwege mindestens 1,2 Mrd. Euro jährlich fehlen. Es wird insbesondere auf den Bedarf bei den Brücken hingewiesen. Ferner wird die jährliche Finanzierungslücke für Aus- und Neubau mit 0,6 bis 0,8 Mrd. Euro beziffert. Zur Weiterentwicklung der von der bisherigen Kommission vorgeschlagenen Instrumente und Konzepte setzte die Verkehrsministerkonferenz im Anschluss die „Bodewig-Kommission“ ein. Die Kommission erarbeitete Lösungsansätze, um ausreichende und

⁸ Programme der in der 17. Legislaturperiode im Bundestag vertretenen Parteien.

dauerhafte Mittelzuflüsse in die Infrastruktur sicherzustellen, wie die Fortsetzung einer durch den Bund höher dotierten Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für die Schiene und die weitergehende Etablierung von Fondslösungen. Wesentliche Empfehlungen der Kommission wurden von den Bundesländern im Rahmen einer Sonderverkehrsministerkonferenz im Oktober 2013 bestätigt.⁹

Mehrere Akteure, wie z. B. die EU-Kommission in ihrem Entwurf zum vierten Eisenbahnpaket oder die Parteien FDP und Bündnis 90/Grüne schlugen in ihren programmatischen Aussagen die weitergehende **Entflechtung von Infrastrukturbetreibern und Eisenbahnverkehrsunternehmen** vor. Hingegen vertritt die Branche mittlerweile nahezu geschlossen die Auffassung, dass die Strukturfrage für den Erfolg der Bahnen nachrangig ist und mehrere Modelle in Europa zulässig bleiben müssen. Verbesserte politische und regulatorische Rahmenbedingungen werden dagegen als erfolgsentscheidend angesehen.¹⁰

Eine **verstärkte Regulierung des Eisenbahnsektors** steht im Mittelpunkt der Forderungen zahlreicher Interessensvertreter. Besonderer Fokus liegt hierbei auf der grundsätzlichen Debatte, ob sich die unternehmerisch geführte und integrierte Deutsche Bahn AG bewährt hat bzw. wie diese regulatorisch zu flankieren ist.

Mit dem – am 5.7.2013 durch den Bundesrat abgelehnten – Entwurf eines Eisenbahnregulierungsgesetzes (ERegG) war eine Ausweitung der Regulierungsvorschriften, unter anderem die Einführung einer weitgehenden Anreizregulierung für Trassen- und Stationspreise vorgesehen.¹¹ Einigen Akteuren gingen die Vorstellungen der Bundesregierung nicht weit genug. Der Bundesrat rückte v. a. die Steigerung des Verkehrsaufkommens auf der Schiene und die Finanzierung der Schieneninfrastruktur als Grundlage einer erfolgreichen Verkehrsentwicklung in den Mittelpunkt des Gesetzes. Die Länder legten einen Schwerpunkt auf die Daseinsvorsorge und sahen hierbei eine größere staatliche Verantwortung für die Angebotsplanung im Schienenpersonenverkehr („Deutschlandtakt“) sowie eine stärkere gesellschaftliche Ausrichtung der Eisenbahninfrastruktur und Verkehrsunternehmen.¹²

Es ist davon auszugehen, dass in der neuen Legislaturperiode schon aufgrund des Recast des ersten Eisenbahnpakets (Richtlinie 2012/34/EU) – die europäischen Vorgaben müssen bis Mitte

9 Beschluss der Sonder-Verkehrsministerkonferenz „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“, 2.10.2013.

10 VDV, Anforderungen des VDV an die Organisation der Eisenbahnunternehmen in Europa, Positionspapier 2012.

11 Weitere Regelungen sahen neben einer Ausdehnung der Kompetenzen der Regulierungsbehörde z. B. eine spezielle Missbrauchsaufsicht für Bahnstrom und Fahrscheinvertrieb vor sowie die Regulierung von Rangierdienstleistungen. Vgl. dazu den Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Neuordnung der Regulierung im Eisenbahnbereich, Bundesratsdrucksache 559/12, 21.9.2012.

12 Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat zum Gesetz zur Neuordnung der Regulierung im Eisenbahnbereich, Bundesratsdrucksache 389/13 (Beschluss), 7.6.2013.

2015 in nationales Recht umgesetzt werden – eine Weiterentwicklung der wettbewerblichen Regulierung auf den Weg gebracht wird. Das Unionsrecht verlangt u. a. langfristige Strategien und Mehrjahresverträge zwischen Staat und Infrastrukturbetreibern, einen verbesserten Zugang zu schienenverkehrsbezogenen Leistungen sowie transparente Trassenpreisberechnungen und eine Stärkung der Regulierungsbehörden.

In Bezug auf die Finanzierung des Schienenpersonennahverkehrs kritisieren die in der BAG-SPNV zusammengeschlossenen Aufgabenträger der Länder, dass die jährliche Dynamisierung der Regionalisierungsmittel schon seit längerem nicht mit der Entwicklung der Aufwendungen für die Leistungsbestellung Schritt hält. Sie verlangen daher für die anstehende Novelle des Regionalisierungsgesetzes eine angemessene und stabile Finanzierung des SPNV. Die Branche fordert gemeinsam ab dem Jahr 2015 eine jährliche Dynamisierung der Regionalisierungsmittel um 2,5 %, ausgehend vom bisherigen Niveau. Darüber hinaus sprechen sich die Monopolkommission und der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) für die – im vierten Eisenbahnpaket der EU-Kommission ab 2019 vorgeschlagene – europaweite Durchführung wettbewerblicher Vergaben sowie für schlanke, kosteneffiziente Vergabeverfahren aus.

1.3 Zielsetzung und Vorgehen

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Entwicklungen und politischen Initiativen soll die vorliegende Studie eine Bilanz der Bahnreform ziehen und untersuchen, inwieweit die mit ihr verbundenen Ziele erreicht wurden. Darüber hinaus sollen die zukünftigen Handlungsfelder für die Verkehrspolitik und den Eisenbahnsektor identifiziert und analysiert werden, um den Verkehrsträger Schiene langfristig erfolgreich zu gestalten.

Zur Einordnung der Effekte der Bahnreform wird zunächst auf die Ausgangslage eingegangen, die zur politischen Entscheidung führte, das Eisenbahnwesen in Deutschland grundsätzlich neu zu ordnen. Hierzu dienen zum einen eine systematische Literaturlauswertung und zum anderen Berichte und Einschätzungen damaliger Akteure. Anschließend werden die Ziele und Instrumente der Bahnreform geschildert.

Durch eine umfassende Bestandsaufnahme und Analyse relevanter Kennzahlen für den Zeitraum von 1994 bis 2012 erfolgt im Anschluss eine Bewertung des Erfolgs der Bahnreform. Einige Kennzahlen werden dabei bis 1950 zurückreichend erfasst, falls die entsprechenden Daten vorliegen und es notwendig erscheint, um das Ergebnis in den Kontext einer längerfristigen Entwicklung einordnen zu können.

Die Erfassung und Analyse der Kennzahlen und die qualitative Bewertung zeigen zunächst, inwieweit die beiden Ziele der Bahnreform, Mehrverkehr auf der Schiene und Reduzierung des öffentlichen Finanzierungsbedarfs, erreicht wurden.

Anschließend wird eine Reihe weiterer Indikatoren untersucht, die ebenfalls Aussagen darüber zulassen, wie erfolgreich die Bahnreform war. In Bezug auf das Unternehmen Deutsche Bahn AG betrifft dies:

- Betriebswirtschaftliche Entwicklungen der DB AG
(z. B. Umsatz-, Ergebnis-, Produktivitätsentwicklung)
- Kundenzufriedenheit und -orientierung
- Situation der Mitarbeiter
- Umweltschutz
- Volkswirtschaftliche Bedeutung

In Bezug auf die Volkswirtschaft wird die Entwicklung anhand folgender Erfolgsindikatoren untersucht:

- Volkswirtschaftliche Bedeutung der DB AG
- Wettbewerb auf der Schiene
- Schienenpersonennahverkehr
- Infrastrukturentwicklung und -finanzierung
- Wettbewerbliche Rahmenbedingungen

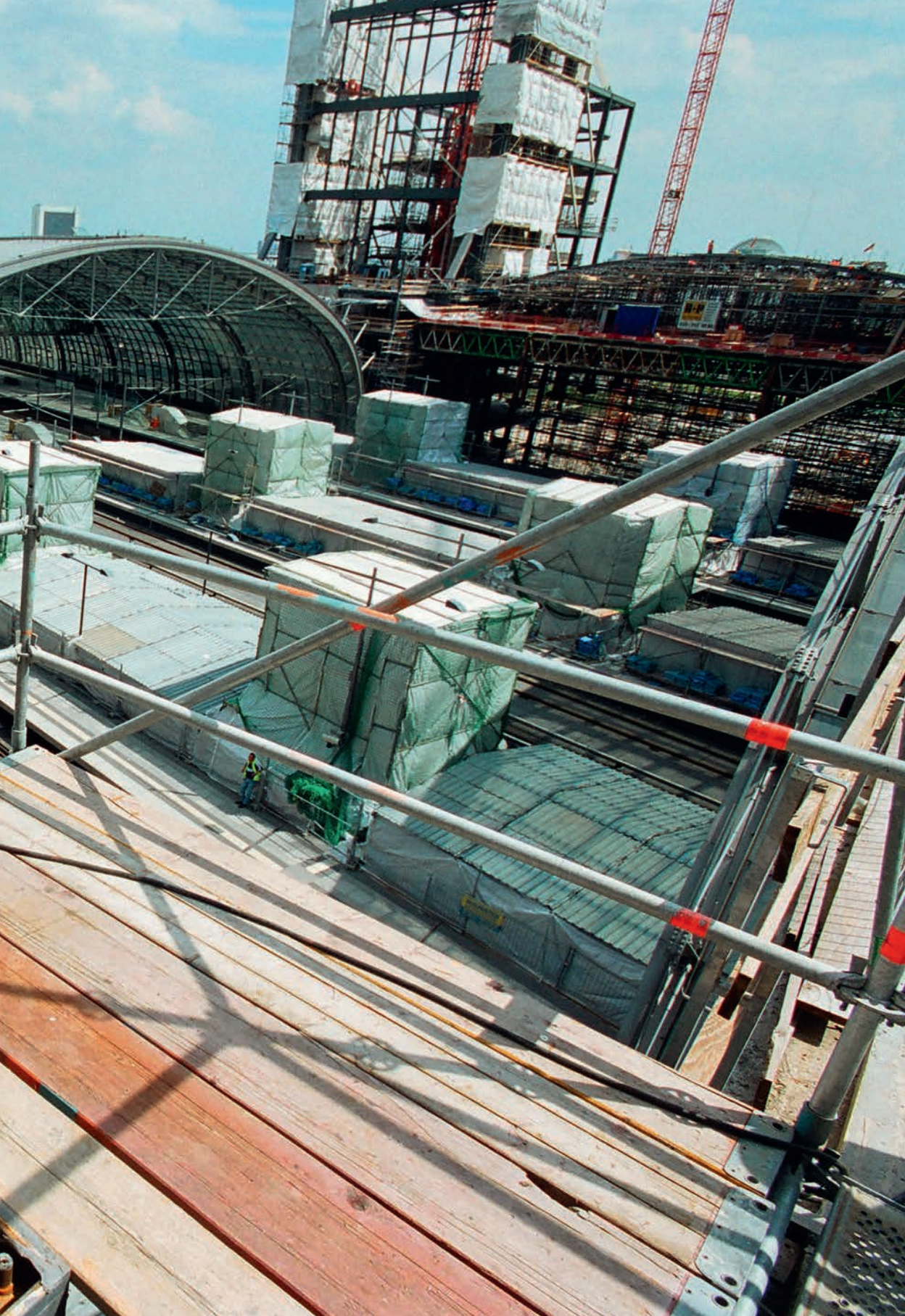
Die zu erfassenden Kennzahlen stammen in der Regel aus öffentlich zugänglichen Quellen und Statistiken wie „Verkehr in Zahlen“ oder dem Statistischen Bundesamt. Bei Informationen zur Unternehmensentwicklung bzw. -leistung der Deutschen Bahn AG wurde zudem auf interne Unternehmensdaten zurückgegriffen.

Neben der Kennzahlenanalyse stützt sich die Bewertung der Effekte der Bahnreform auch auf 20 Experten-Interviews. Diese wurden mit Hilfe eines Fragenkataloges strukturiert geführt und bezogen neben Zeitzeugen der Bahnreform, wie Dr. Heinz Dürr, Diethelm Sack oder Matthias Wissmann, auch heutige Akteure der Bahnpolitik, wie Vertreter des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen, der BAG-SPNV oder der Verkehrsgewerkschaft EVG ein.

Abschließend werden die wesentlichen Handlungsfelder für Verkehrspolitik und Eisenbahnsektor aufgezeigt. Diese greifen zum einen den Bedarf zur Nachjustierung aus den Bewertungen der Bahnreform auf. Zum anderen wird auf die oben beschriebenen Entwicklungen im allgemeinen und regulatorischen Umfeld eingegangen.



Eines der Großprojekte im wiedervereinigten Berlin war der Bau des Hauptbahnhofs. Nach dem Fall der Mauer entschieden sich Politik und Verkehrsexperten für den Bau einer untertunnelten Nord-Süd-Strecke mit einem Kreuzungsbahnhof.





Lange wurde um den Nutzen und die Finanzierbarkeit des Schienenverkehrsprojekts Deutsche Einheit Nr. 8 zwischen Berlin und Nürnberg gerungen. Inzwischen nimmt die Neubaustrecke Gestalt an. Wichtige Bauwerke wie die Grümpentalbrücke, die zum Frankenwald führt, stehen.



Die Elektrifizierung der Betriebsstrecken wurde seit der Bahnreform um 17 Prozentpunkte auf heute 59 Prozent gesteigert. Die Verantwortung für die Instandhaltung der Fahrleitungsanlagen liegt bei der DB Netz AG.



Die Instandhaltung von Strecken ist eine der wichtigsten Aufgaben der DB Netz AG. Dazu zählt auch die effiziente und möglichst umweltfreundliche Reinigung von Schotter. Spezialmaschinen ermöglichen die schnelle Sanierung des Gleisbettes.



Die Neubaustrecke zwischen Frankfurt am Main und Köln wurde 2002 eröffnet. Die 177 km lange Hochgeschwindigkeitsstrecke mit der direkten Anbindung an den Frankfurter Flughafen ersetzt inzwischen den Flugverkehr zwischen beiden Städten und wird von vielen Pendlern genutzt.



Die denkmalgerechte Sanierung und Erneuerung des Dresdner Hauptbahnhofs steht für eine Vielzahl von Bahnhofprojekten, die nach der Wiedervereinigung gemeinsam von Bund, Ländern und DB AG geschultert wurden.



Nach der Bahnreform wurde das Aufgabenprofil der einzelnen Werke der Deutschen Bahn AG geschärft. Das Werk Dessau ist traditionell auf die Instandhaltung und Revision von Elektrolokomotiven spezialisiert.

2. Lage vor der Bahnreform

„Die Bundesrepublik Deutschland kann sich immer nur eines von beidem leisten, entweder eine Bundeswehr oder eine Bundesbahn“, ist eine bekannte Aussage des Altkanzlers Helmut Schmidt zur Bundesbahn.¹³ Ende der 1980er Jahre machten mehrere Faktoren eine Bahnreform in Deutschland unumgänglich:

1. Rückgang des Marktanteils der Schiene
2. Massives Haushaltsrisiko durch beide Staatsbahnen
3. Auf den Straßenbau ausgerichtete Investitionspolitik des Bundes seit 1960
4. Lähmung der Bahnen durch massive politische Einflussnahme
5. Mangelnde Erfolge bisheriger Reformversuche
6. Neue politische Rahmenbedingungen Anfang der 1990er Jahre
7. Überzeugende Empfehlungen der Regierungskommission Bundesbahn

2.1 Rückgang des Marktanteils der Schiene im geteilten Deutschland

Der Verkehrsmarkt im geteilten Deutschland war vor der Bahnreform durch vier wesentliche Entwicklungen gekennzeichnet:

- Stark rückläufige Marktanteile der Bundesbahn im Personenverkehr aufgrund steigender Motorisierung in Westdeutschland
- Abnehmende Marktanteile der Bundesbahn im Güterverkehr aufgrund von Erleichterungen für den Straßengüterverkehr und von Güterstruktureffekten
- Rückläufige Marktanteile der Reichsbahn im Personenverkehr aufgrund steigender Motorisierung in der DDR
- Konstanter Marktanteil der Reichsbahn im Güterverkehr aufgrund staatlicher Verpflichtung zum Transport mit der Bahn

Im **Personenverkehr** sank der Anteil der Bundesbahn am Modal Split zwischen 1950 und 1990 von 36,5 % auf nur noch 6,2 % (vgl. Abb. 3).

¹³ FAZ, „Spät, leer, chaotisch – und mehr Verlust“, Ausgabe vom 13.4.2003.

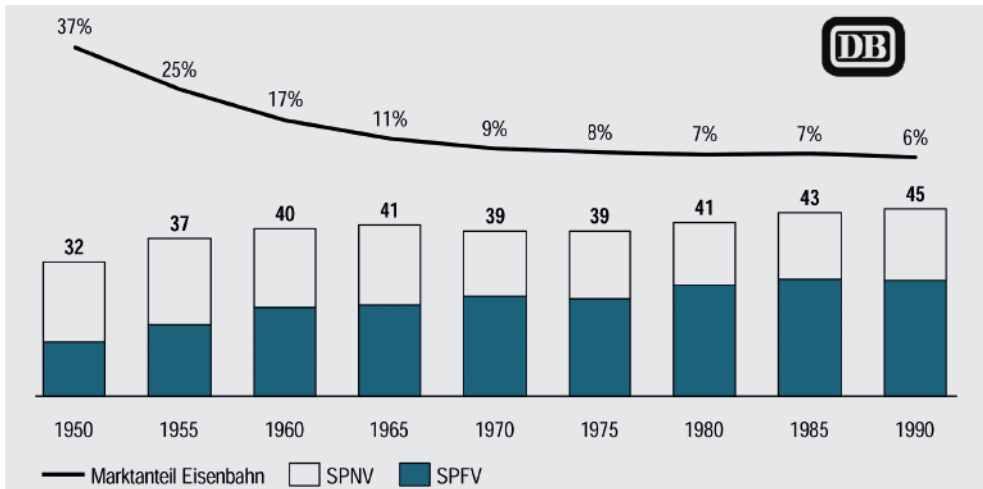


Abb. 3: Personenverkehrsleistung der Deutschen Bundesbahn und Marktanteil am Gesamtpersonenverkehr [in Mrd. Pkm und %]¹⁴

Der Grund für diese Entwicklung war insbesondere die **steigende Motorisierung**. Das Automobil wurde vom Luxusgut zu einer für immer mehr Menschen erschwinglichen Selbstverständlichkeit und konnte der Nachfrage nach individueller, flexibler Mobilität nachkommen. Ferner entwickelte sich das Automobil zu mehr als einem Transportmittel; für mehr als zwei Generationen war es Statussymbol und Ausdruck von Lebensqualität. Der so verstärkte Trend zur Individualisierung von Mobilität hielt unvermindert bis zur ersten Erdölkrise an. Die Bundesbahn reagierte hierauf neben einer Reduzierung der Investitionen auch mit einer Verringerung des Umfangs des SPNV: Von 1970 bis 1990 ging das Zugangebot um 8 % auf rund 279 Mio. Zugkm zurück.¹⁵

Die Bundesbahn verzeichnete darüber hinaus auch **abnehmende Marktanteile im Güterverkehr**. Obwohl der Güterverkehrsmarkt seit 1950 auf nationaler und europäischer Ebene mit hohen Raten wuchs und sich die Nachfrage nach neuen Verbindungen stetig erhöhte, war die Entwicklung des Schienengüterverkehrs ähnlich der des Personenverkehrs: Zwar konnte die Verkehrsleistung von 1950 bis 1990 insgesamt um 23 Mrd. Tkm gesteigert werden, allerdings sank der Marktanteil des Verkehrsträgers Schiene von 56,0 % auf 20,6 % (vgl. Abb. 4). Getrieben wurde diese Entwicklung durch die grundlegende Veränderung der Güterstruktur, weg von bahnaffinen Massengütern, sowie eine Reihe regulatorischer und finanzieller **Erleichterungen für den privatwirtschaftlich organisierten Straßengüterverkehr**, wie etwa Steuerbefreiungen für Lastkraftwagen und die Zulassung

¹⁴ Verkehr in Zahlen 1991; Destatis.

¹⁵ Deutsche Bundesbahn, Statistische Angaben 1970 und 1990.

größerer Fahrzeuge. Dadurch war ein Straßengütertransport häufig kostengünstiger als die Nutzung der Schiene.

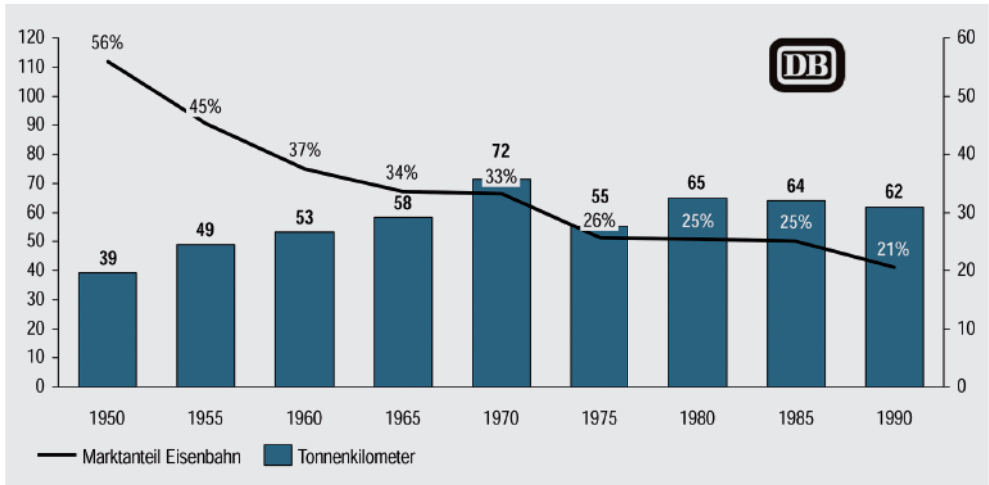


Abb. 4: Güterverkehrsleistung der Deutschen Bundesbahn und Marktanteil am Gesamtgüterverkehr [in Mrd. Tkm und %]¹⁶

Die Deutsche Reichsbahn hatte ebenfalls **rückläufige Marktanteile im Personenverkehr** zu verzeichnen. Die zunehmende Motorisierung der DDR-Bürger ab Mitte der 1950er Jahre wirkte sich stark auf den Personenverkehrsmarkt aus: So sank der Marktanteil der Reichsbahn zwischen 1950 und 1965 von 68 % auf 45 %, bis 1985 auf 41 % (vgl. Abb. 5). Verbunden mit der Wiedervereinigung und dem sich stark ändernden Verkehrsverhalten der Bevölkerung, sank der Marktanteil der Reichsbahn innerhalb kürzester Zeit nochmals drastisch und erreichte im Jahre 1990 nur noch 14 %.

¹⁶ Verkehr in Zahlen 1991; Destatis.

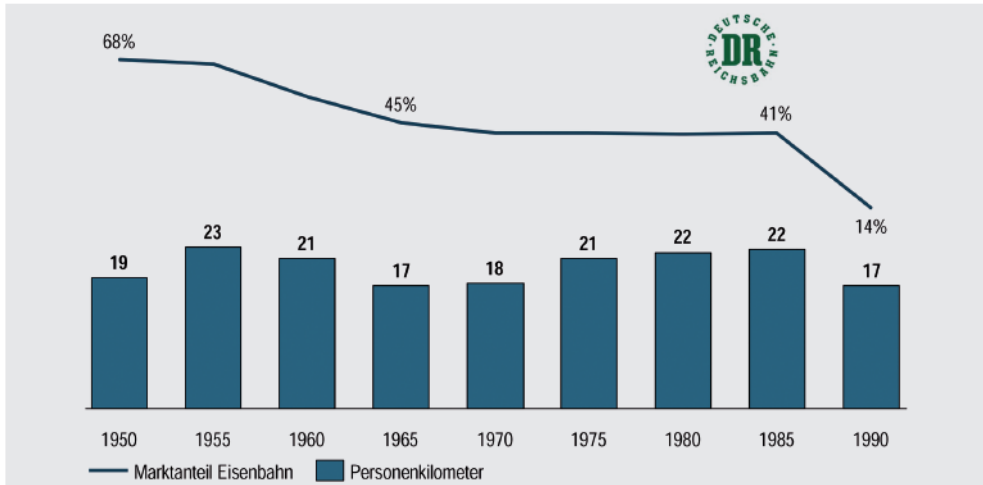


Abb. 5: Personenverkehrsleistung der Deutschen Reichsbahn und Marktanteil am Gesamtpersonenverkehr [in Mrd. Pkm und %]¹⁷

Zwischen 1950 und 1985 verzeichnete die Reichsbahn **weitgehend konstante Marktanteile im Güterverkehr** (vgl. Abb. 6). Dies war durch die gesetzlich verankerte **Transportverpflichtung** der Schiene bedingt: Die Bahn musste Güter bereits auf Strecken ab einer Entfernung von 50 km, ab 1981 sogar ab 10 km, transportieren, sofern Absender und Empfänger einen Gleisanschluss hatten. Dies führte zu einer entsprechend hohen Auslastung der Eisenbahn. Auch hier kam es – bedingt durch den Einbruch der DDR-Wirtschaft und veränderte Bedürfnisse der Güterverkehrskunden – mit der Wiedervereinigung zu einem massiven Rückgang des Marktanteils auf 41 %.

¹⁷ Statistisches Jahrbuch der DDR 1990.

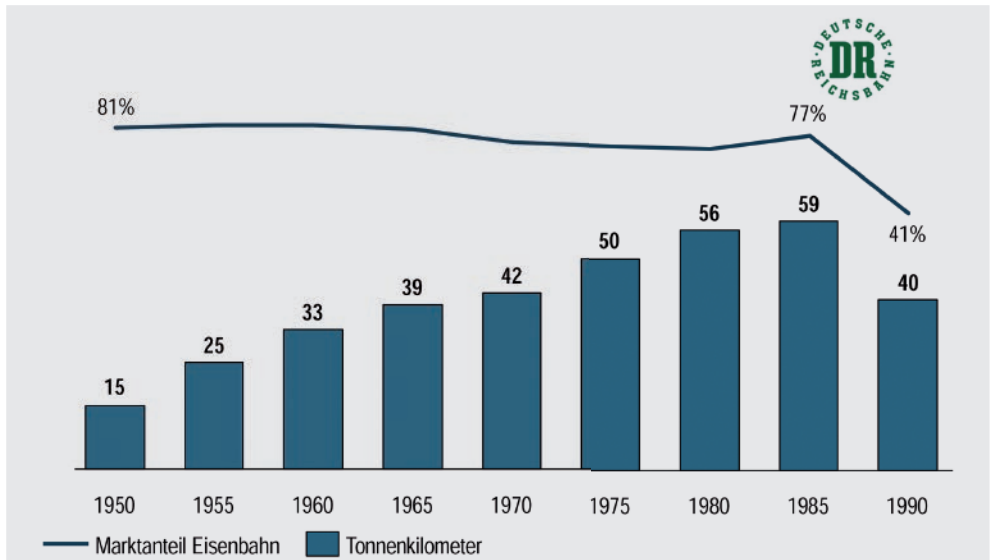


Abb. 6: Güterverkehrsleistung der Deutschen Reichsbahn und Marktanteil am Gesamtgüterverkehr [in Mrd. Tkm und %]¹⁸

2.2 Massives Haushaltsrisiko durch beide Staatsbahnen

Die Staatsbahnen entwickelten sich im Laufe der 1970er und 1980er Jahre immer mehr zu einem Haushaltsrisiko. Die Gründe dafür waren:

- Hohe Personalausgaben bei Bundesbahn und Reichsbahn
- Schwache betriebliche Erträge und geringe Erlösergiebigkeit des Angebots
- Sehr hohe Verschuldung der Bundesbahn und folglich hohe Zinslast bisher aufgelaufener Verbindlichkeiten
- Enormer Investitionsbedarf der Reichsbahn
- Hoher Kreditbedarf
- Faktische handelsrechtliche Insolvenz beider Bahnen

Bundesbahn und Reichsbahn verzeichneten sehr **hohe Personalausgaben**, die trotz aller Rationalisierungsbemühungen kein vertretbares Maß erreichten. Der Jahresfehlbetrag der Bundesbahn vergrößerte sich zwischen 1970 und 1990 stetig – dabei waren die Personalkosten

¹⁸ Statistisches Jahrbuch der DDR 1990.

teilweise höher als die **betrieblichen Erträge** und stellten den größten Teil der Aufwendungen dar (vgl. Abb. 7).

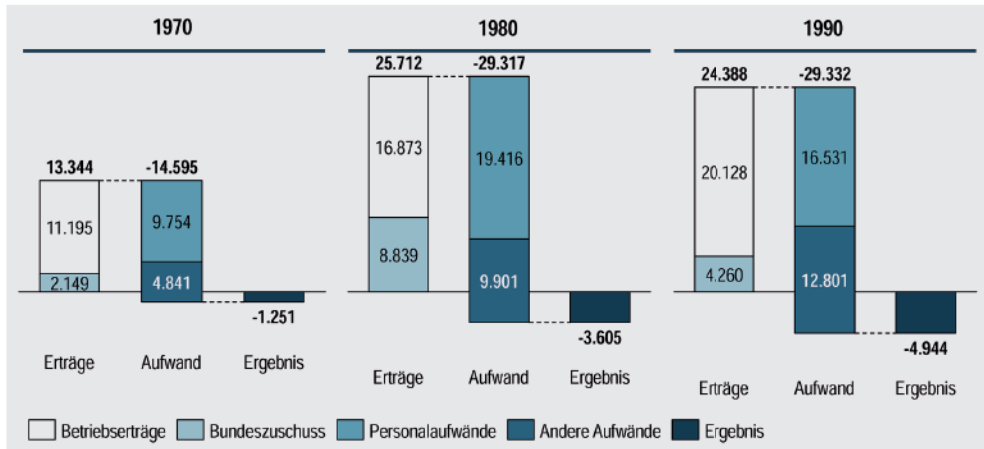


Abb. 7: Entwicklung des Betriebsergebnisses der Deutschen Bundesbahn von 1970-1990 [in Mio. DM]¹⁹

Aufgrund der zunehmend hohen Jahresfehlbeträge stieg die **Verschuldung der Bundesbahn** stark an. Im Jahr 1960 legte sie letztmals ein ausgeglichenes Betriebsergebnis vor, und obwohl die Beschäftigtenzahl nach 1960 sank, stiegen die Verluste in der Folgezeit jährlich an und erreichten für das Jahr 1967 einen Wert von 3 Mrd. DM. Trotz hoher Bundesleistungen stieg die Verschuldung der Bundesbahn auch zwischen 1970 und 1990 weiter an und erreichte 1990 insgesamt 47,1 Mrd. DM (vgl. Abb. 8). Infolge der starken Verschuldung kam zu den hohen Personalausgaben noch die **Zinslast aus bisher aufgelaufenen Verbindlichkeiten** hinzu, die bereits Ende der 1960er Jahre bei 700 Mio. DM lag und damit weit höher als die Verluste aus dem laufenden Betrieb war. Die Zinslast wuchs in den Folgejahren beinahe jährlich und erreichte bis 1982 eine Höhe von 2,9 Mrd. DM.²⁰

¹⁹ Deutsche Bundesbahn, Statistische Angaben 1970, 1980 und 1990. Bei den Bundeszuschüssen werden nur bilanzwirksame Zuschüsse aufgezeigt.

²⁰ Schulz, Die Deutsche Bundesbahn, in: Gall/Pohl, Die Eisenbahn in Deutschland 1999, S. 359.

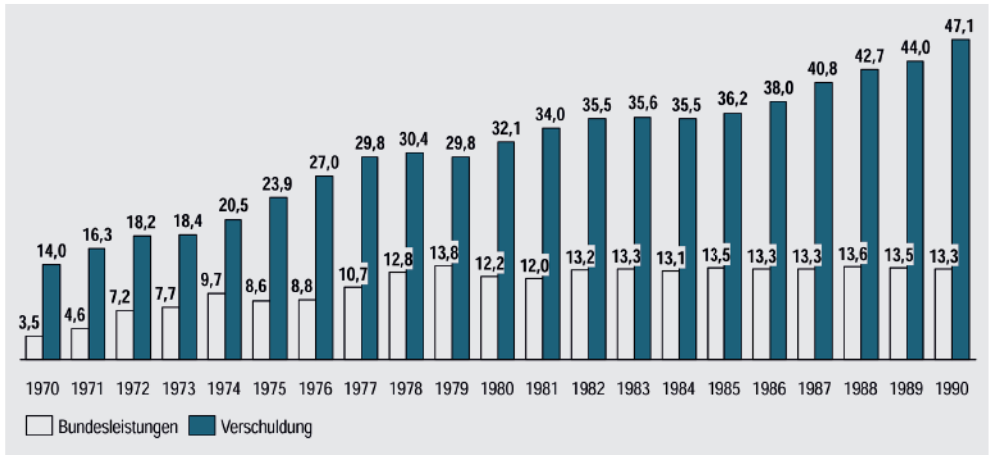


Abb. 8: Entwicklung von Verschuldung der Deutschen Bundesbahn und Bundesleistungen 1970-1990
[in Mrd. DM]²¹

1991 veröffentlichte der damalige Verkehrsminister Zimmermann einen umfassenden Bericht, welcher den hohen Kreditbedarf der Bundesbahn verdeutlichte. Laut einem Zukunftsszenario der Mittelbedarfsplanung hätten beide Staatsbahnen so im Jahr 1991 bereits einen Mittelbedarf von 27 Mrd. DM gehabt, welcher sich bis 2000 auf 64 Mrd. DM erhöht hätte (vgl. Abb. 9). Obwohl die Bahn bereits Rationalisierungsmaßnahmen in Bezug auf das Personal durchgeführt hatte, überstiegen allein die Personalkosten 1993 weiterhin den erwirtschafteten Umsatz.²² Wäre die Verschuldung diesem Trend gefolgt, wären bis zum Jahr 2000 über 140 Mrd. DM an Schulden für Reichs- und Bundesbahn aufgelaufen.

²¹ Verkehr in Zahlen 2000; Destatis.

²² Deutsche Bundesbahn, Jahresabschluss 1993.

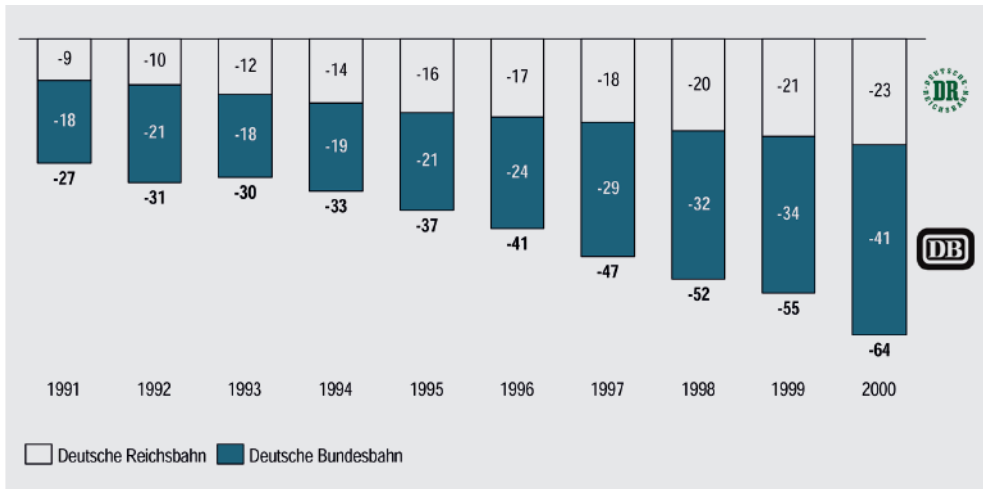


Abb. 9: Zukunftsszenario der Mittelbedarfsplanung aus dem Jahr 1991 [in Mrd. DM]²³

Obwohl beide Bahnen ein positives Eigenkapital auswiesen – die Bundesbahn in Höhe von 15 Mrd. DM und die Reichsbahn in Höhe von 13 Mrd. DM – legte die Regierungskommission die faktische **handelsrechtliche Insolvenz beider Bahnen** offen. So hätte die Bundesbahn Ende 1990 eigentlich mit einem negativen Eigenkapital von 50 Mrd. DM bewertet werden müssen und die Reichsbahn mit einem negativen Eigenkapital von 26 Mrd. DM.²⁴ Durch „Bilanzsünden“, wie z. B. die Überbewertung von Aktiva, sei laut Regierungskommission das wahre Ausmaß der finanziellen Schwierigkeiten der Bundeseisenbahnen lange nicht klar geworden.²⁵

2.3 Auf den Straßenbau ausgerichtete Investitionspolitik des Bundes seit 1960, Investitionsrückstau bei der Schiene

Die steigende Motorisierung im Personenverkehr und die Verdrängung des Schienengüterverkehrs durch den Lkw-Transport mit seinen – nicht zuletzt aus der privatwirtschaftlichen Aufstellung resultierenden – Markt Vorteilen führten zu einer neuen Infrastrukturlandschaft in Deutschland. Die westdeutsche Verkehrspolitik stellte sich auf diesen Mobilitätswandel ein und richtete ihre

²³ Regierungskommission Bundesbahn, Bericht 1991, S. 12.

²⁴ Regierungskommission Bundesbahn, Bericht 1991, S. 10f.

²⁵ Regierungskommission Bundesbahn, Bericht 1991, S. 10, 56. Die Bundesbahn bilanzierte nach eigenen, von der Politik vorgegebenen Regelungen.

Investitionspolitik daran aus: Von 1960 bis 1992 flossen rund 230 Mrd. DM in den Straßenbau, aber nur 29 Mrd. DM in den Ausbau des Schienennetzes. So entstanden in 30 Jahren 150.000 km neu gebaute Straßen, denen 700 km neu gebaute Eisenbahnstrecken gegenüberstanden.

Der Investitionsrückstau bei der Schiene zeigt sich auch an Folgendem: Die gesamten Brutto-Anlageinvestitionen der Bundesbahn in das System Schiene waren in den 15 Jahren von 1965 bis 1979 inflationsbereinigt um 20 % geringer als die Investitionssumme der fünf Jahre von 1960 bis 1964. In den 1980er Jahren lag das Investitionsniveau sogar 30 % unter dem Niveau der ersten Hälfte der 1960er Jahre.²⁶

Die Infrastruktur der Reichsbahn erwies sich Anfang der 1990er Jahre als so marode, dass der Investitionsbedarf, um das Niveau der Bundesbahn zu erreichen, durch den damaligen Vorstandsvorsitzenden der Reichsbahn auf mehr als 100 Mrd. DM beziffert wurde. Das vorhandene Streckennetz wurde auf Verschleiß gefahren.²⁷

2.4 Lähmung der Bahnen durch massive politische Einflussnahme

Die Jahrzehnte vor der Bahnreform waren durch massive politische Einflussnahme auf die Behördenbahnen gekennzeichnet. Prof. Gerd Aberle charakterisierte diesen Zustand 1992 als „Selbstbedienungsladen ohne Kasse.“²⁸ Die Politik griff dabei umfassend in strategische und operative Entscheidungen auf verschiedenen Ebenen ein. Dies betraf etwa:

- Leistungspflichten, Vorgaben zu Angebotsumfang sowie -gestaltung und Betriebsprogrammen ohne adäquaten Finanzausgleich
- Tarifpflichten und Vorgaben zur Preisgestaltung
- Investitions- und Desinvestitionsentscheidungen
- Entscheidungen zur Personalausstattung

Bereits in den 1950er Jahren wurden dem Schienenverkehr in der Bundesrepublik zahlreiche **Lasten ohne adäquaten finanziellen Ausgleich** auferlegt. So musste der Wiederaufbau kriegs-

²⁶ Verkehr in Zahlen 1991; Berechnungen DB AG.

²⁷ Schwarz, Wiedervereinigung und Bahnreform, in: Gall/Pohl, Die Eisenbahn in Deutschland 1999, S. 384.

²⁸ Aberle, Bahnstrukturreform: Die „schwarze Null“ ist nicht gesichert, in: Internationales Verkehrswesen 1992, Heft 7/8, S. 265.

beschädigter Bahnanlagen und -einrichtungen eigenständig, also durch Verschuldung, finanziert werden. Flüchtlinge, Spätaussiedler und Kriegsheimkehrer waren in den 1950er Jahren auch ohne vorhandenen Bedarf einzustellen.²⁹ Diese finanziellen Belastungen führten bereits in dieser frühen Phase zu hohen Defiziten, da sie aus laufenden Erträgen nicht zu decken waren.

Die Reichsbahn war durch das Verkehrsministerium der DDR zur **Erfüllung geschäftsfremder Zusatzleistungen** verpflichtet. So musste sie die Fertigstellung wichtiger volkswirtschaftlicher Schlüsselprojekte unterstützen, wie etwa den Bau des Rostocker Überseehafens. Damit gab die Reichsbahn wichtige Gleisbaukapazitäten ab, die dadurch für eigene Maßnahmen fehlten.

Durch die Gütertransport-Verordnung von 1981 musste die Reichsbahn darüber hinaus Massenguttransporte ab einer Entfernung von 10 km annehmen.³⁰ Auch die Bundesbahn hatte aufgrund gesetzlich auferlegter Tarif- und **Beförderungspflichten** im Rahmen der Daseinsvorsorge unrentable Verkehre durchzuführen bzw. unwirtschaftliche Beförderungstarife anzubieten. So wurde die Einführung von Sozialtarifen im Fernverkehr ohne finanziellen Ausgleich durch den Bund veranlasst (z. B. „Wuermeling-Bahncard“ für Kinderreiche). Mit größtenteils durch den Güterfernverkehr erwirtschafteten Überschüssen konnte dies anfangs quersubventioniert werden. Der fehlende finanzielle Ausgleich für die Auferlegung dieser Pflichten durch den Bund trug jedoch in der Folgezeit wesentlich zu den dargestellten Defiziten bei. Geplante Rationalisierungen und Stilllegungen im Streckennetz durch die Bundesbahn wurden durch die Bundesländer verhindert, ohne dass diese für die Deckungslücken der regionalen Infrastruktur aufkamen.

An den Rahmenbedingungen für die Bundesbahn verbesserte sich in den Folgejahren nichts. Im Gegenteil: **Interventionen der Politik** bis zur Ebene der Landräte und Bürgermeister, Bedienpflichten für Nebenstrecken ohne ausreichende Ausgleichszahlungen und viele weitere Eingriffe nährten laut Dr. Martin Henke, Geschäftsführer Eisenbahnverkehr des VDV, den Eindruck, dass die Bundesbahn „vollständig der Haushaltspolitik der Bundes ausgeliefert war und regelrecht ausgeplündert wurde.“³¹

Politischer Einfluss und institutioneller Rahmen brachten dabei gravierende Probleme für die Führung der Bahnen mit sich:

- Als Sondervermögen des Bundes ohne eigenständige Rechtsfähigkeit gelang es der Bundesbahn nur unzureichend, eigene Interessen gegen die verschiedenen politischen Einflüsse abzugrenzen und durchzusetzen.

29 Schulz, Die Deutsche Bundesbahn, in: Gall/Pohl, Die Eisenbahn in Deutschland 1999, S. 329.

30 Kopper, Die Deutsche Reichsbahn, in: Gall/Pohl, Die Eisenbahn in Deutschland 1999, S. 312 f.

31 Interview mit Dr. Martin Henke, 28.5.2013.

- Die Behördenbahnen waren einem wechselnden und zum Teil unbestimmten Zielsystem ausgesetzt. Interessen aus Verkehrs-, Struktur-, Regional-, Beschäftigungs- und Haushaltspolitik sowie weiteren politischen Bereichen waren mangels klarer Trennung von der Politik innerhalb der Bahnen zu erfüllen bzw. abzuwägen. Die Hierarchie dieser Ziele war nicht immer transparent und konnte im Zeitverlauf wechseln. Verfehlungen in einer Dimension ließen sich mit Verweis auf andere Ziele rechtfertigen.
- Die oben geschilderte Quersubventionierung führte dazu, dass die finanziellen Konsequenzen von Entscheidungen oft wenig transparent und messbar waren.

Insgesamt führte der politische Einfluss somit zu geringer Marktorientierung der Bahnen, schwacher Ertrags- und Investitionskraft, einer sehr niedrigen Arbeitsproduktivität, hohen Defiziten und steigendem Zuschussbedarf.

2.5 Mangelnde Erfolge vorheriger Reformversuche

Seit 1960 wurden in der Bundesrepublik bereits zahlreiche Reformversuche unternommen, um die oben beschriebene, immer drängendere Situation zu verändern. Kein Reformversuch konnte jedoch einen nachhaltigen Erfolg erzielen, allerdings wuchs die Einsicht, dass eine umfassende Strukturreform notwendig war. Die wichtigsten Reformversuche waren:

- Das sogenannte „Brand-Gutachten“ von 1960, welches 1961 in die „kleine Verkehrsreform“ mündete
- Der „Leber-Plan“ von 1967
- Die Rationalisierungsversuche im Rahmen des Konzepts „Betriebswirtschaftlich Optimales Netz“ (BON) von 1976 und die daraus folgende Wende in der Verkehrspolitik
- Die 1983 vom Bahnvorstand entwickelte Strategie „DB90“

1958 bildete der Bundestag eine „Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn“ unter dem Finanz- und Wirtschaftsberater Friedrich Brand. Die Kommission erkannte bereits damals, dass die Bundesbahn eigentlich in ein rechtlich unabhängiges Unternehmen umgewandelt werden müsste. Dennoch hielt man im Abschlussbericht vom Januar 1960 – dem sogenannten **Brand-Gutachten** – nicht an diesem Vorschlag fest, da die ohnehin schleppend verlaufenden Sanierungen weiter verlangsam werden würden. Das Gutachten empfahl umfangreiche Rationalisierungsmaßnahmen der Bundesbahn, um die Ertragslage zu verbessern. Teil dieses Plans waren zudem Investitionen in die Elektrifizierung von Bahnstrecken, die Einstellung unrentabler Nahverkehrsstrecken und der Abbau von Personal.³²

³² Der Spiegel, Bundesbahn – Schadlo halten, Jahrgang 1960, Ausgabe 9, S. 27 f.

Die Anregungen des Brand-Gutachtens wurden in der **kleinen Verkehrsreform von 1961** aufgenommen. Infolgedessen verzichtete der Bund auf die Tilgung von Schulden durch die Bundesbahn, die zwischen 1952 und 1960 aufgenommen worden waren, und gewährte Hilfszahlungen in Höhe von 600 Mio. DM für Investitionen und zur Abgeltung betriebsfremder Lasten. Weiterhin wurde ein wichtiger Entschluss zur Liberalisierung des Güterverkehrs gefällt: Die Tarifparität zwischen Straßen- und Schienengüterverkehr wurde aufgehoben, um den Verkehrsträgern – und damit auch der Bundesbahn – mehr Freiräume in der Preisgestaltung einzuräumen. In Folge der Liberalisierung verfielen in den darauf folgenden Jahren jedoch die Preise, insbesondere im Straßengüterverkehr. Daher war der Bahnvorstand gezwungen, weiter zu rationalisieren und legte Pläne vor, welche die Stilllegung von 7.000 bis 8.000 km Bahnstrecke vorsahen. Der Vorstand wollte nur noch Strecken betreiben, die auch aus unternehmerischer Sicht sinnvoll erschienen, und sich stärker auf den Fernreise- und Wagenladungsverkehr konzentrieren. Insgesamt blieb die kleine Verkehrsreform allerdings hinter den Erwartungen der Bundesbahn zurück, da der Zielkonflikt zwischen einer Führung nach kaufmännischen Grundsätzen und der Verpflichtung zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben nicht gelöst wurde.

Als Reaktion auf die negative Entwicklung der Bundesbahn in den 1960er Jahren wurde 1967 der nach dem damaligen Verkehrsminister benannte „**Leber-Plan**“ vorgestellt, der eine Aufgabenteilung zwischen den Verkehrsträgern entsprechend ihrer Leistungsfähigkeiten vorsah. Als Ergebnis sollte die Bundesbahn sukzessive weitere 6.500 unwirtschaftliche Streckenkilometer stilllegen. Als Ausgleich wurde ein Verkehrsverbot für bestimmte Massen- und Schwerguttransporte auf der Straße geplant, um den Lkw-Verkehr einzudämmen. Aufgrund massiver Einwände der Opposition trat der Leber-Plan allerdings schließlich nicht in seiner ursprünglichen Fassung in Kraft. Gleichzeitig initiierte Verkehrsminister Leber ein 250 Mio. DM umfassendes Programm für den Neu- und Ausbau von Schienenwegen.

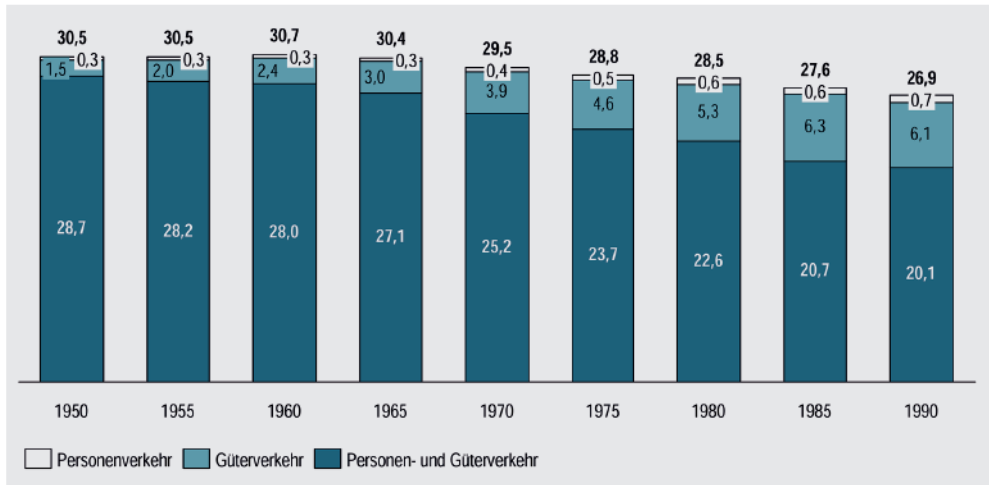


Abb. 10: Streckennetz der Deutschen Bundesbahn [in 1'000 km]³³

Im Jahr 1976 präsentierte der Bahnvorstand seine Vorstellungen von einem „**Betriebswirtschaftlich optimalen Netz**“ (BON), um der Bundespolitik die Dringlichkeit einer Sanierung der Bundesbahn nahezubringen. Die umfangreichen Stilllegungen, um das Netz von seinerzeit 29.000 km auf 16.000 km zu reduzieren, wurden auf Druck der Länder nach dreijähriger Diskussion verworfen – ähnlich wie alle vorherigen Reformansätze. Der Umfang des Netzes der Bundesbahn verringerte sich zwischen 1950 und 1990 nur um 3.600 km (vgl. Abb. 10).

Trotzdem bedeutete die Diskussion um das BON eine **Wende in der Verkehrspolitik**. Die Bundesregierung lehnte das Konzept ab und beauftragte den Bahnvorstand, Modelle für eine Trennung von Fahrweg und Betrieb zu erarbeiten. 1979 legte der Vorstand vier Modellvorschläge vor, die sich politisch nicht durchsetzen konnten. In der Folge wies die Bundesbahn in ihrem Geschäftsbericht 1980 ihre Ergebnisse erstmals getrennt nach Fahrweg, SPNV und eigenwirtschaftlichen Aufgaben aus, um die Ursachen des steigenden Defizits transparent zu machen.

Im Jahre 1983 entwickelte der neue Bahnvorstand, der neben Reiner Maria Gohlke erstmalig überwiegend „aus Männern der Wirtschaft bestand“³⁴, die „**Strategie DB90**“. Ihre wichtigsten Bestandteile waren die Steigerung der Arbeitsproduktivität um real mehr als 40 % und eine Senkung der Personalkosten um real 30 %, die auch weitgehend erreicht wurden. Mit zahlreichen Bundesländern – beginnend 1985 mit Schleswig-Holstein – wurden Verkehrsverträge zur Bedienung

³³ Verkehr in Zahlen 2000; Destatis.

³⁴ Schulz, Die Deutsche Bundesbahn, in: Gall/Pohl, Die Eisenbahn in Deutschland 1999, S. 364.

der Fläche abgeschlossen. Außerdem wurde im Bundesverkehrswegeplan von 1983 festgehalten, dass Bahnprojekten in Zukunft eine höhere Priorität eingeräumt werden soll.

Schließlich beschloss das Bundeskabinett im Januar 1989 die Übernahme der bis 1972 aufgelaufenen Altschulden der Bundesbahn in Höhe von 12,6 Mrd. DM. Diese Übernahme war jedoch in erster Linie ein Äquivalent für die Verkürzung der Nutzungsdauern von Tunneln und Brücken und weniger ein ernst gemeinter Reformversuch.

Die genannten Maßnahmen waren nützliche Vorhaben, haben für sich genommen das System Bahn jedoch nicht nachhaltig erfolgreich umgestaltet. Vielmehr wurde im Laufe der Zeit immer deutlicher, dass eine grundsätzliche und umfassende Strukturreform notwendig ist. Hierfür stellten die geschilderten Reformversuche wichtige Vorarbeiten dar und bereiteten zusammen mit sich verändernden verkehrspolitischen und ökologischen Zwängen sowie zahlreichen weiteren Gutachten und Diskussionen schließlich den Boden für die folgende Bahnreform.

2.6 Politische Rahmenbedingungen Anfang der 1990er Jahre

Anfang der 1990er Jahre beschleunigten mehrere Faktoren den Meinungsbildungsprozess zur Durchführung der Bahnreform entscheidend:

- Die Öffnung der Grenzen Richtung Osteuropa
- Die laut Einigungsvertrag vorzunehmende Verbeamtung von Beschäftigten der Reichsbahn
- Ein steigendes ökologisches Bewusstsein der Gesellschaft
- Die Vorgaben durch die europäische Richtlinie 91/440/EWG vom Juli 1991

Durch die Wiedervereinigung Deutschlands sowie die Öffnung der europäischen Grenzen **Richtung Osteuropa** wurde ein hohes Verkehrswachstum erwartet, das allein über den Straßenverkehr nicht zu bewältigen gewesen wäre. Eine Reform war daher dringend notwendig, damit ein Teil des Verkehrswachstums über den Verkehrsträger Schiene stattfinden konnte.

Zusätzlicher Handlungsdruck entstand durch die Festlegungen des Einigungsvertrages. Hiernach waren die Deutsche Reichsbahn und die Deutsche Bundesbahn bis Ende 1993 als getrennte Sondervermögen des Bundes zu führen und ab 1994 zu einem gemeinsamen Sondervermögen zusammenzufassen. Dies hätte die **Verbeamtung des Großteils der Beschäftigten der Deutschen Reichsbahn** per 1.1.1994 zur Folge gehabt, mit unabsehbaren Auswirkungen auf den

Bundeshaushalt. Eine Reform des Bahnwesens musste daher zwingend bis zu diesem Datum umgesetzt werden.

Das Jahrzehnt vor der Bahnreform war zudem durch ein **steigendes ökologisches Bewusstsein der Gesellschaft** geprägt. „Die Grünen“ gewannen als politische Partei an Bedeutung und umweltpolitische Themen rückten in den Fokus der Politik. Vor dem Hintergrund des Waldsterbens und alltäglicher Staus auf den Straßen wurde das Auto von Teilen der Bevölkerung zunehmend skeptisch gesehen. Damit stieg auch das Interesse, die Bahn als umweltfreundlichen Verkehrsträger zu stärken und so die Dominanz des Straßenverkehrs zu vermindern.

Die **Richtlinie 91/440/EWG** vom Juli 1991³⁵ war ein erster Schritt der Europäischen Gemeinschaft zur Deregulierung der Bahnen und sah eine größere Unabhängigkeit der Bahnen vom Staat vor. Die Eisenbahnunternehmen sollten „in Bezug auf ihre Leitung, Geschäftsführung und Verwaltung sowie hinsichtlich der verwaltungstechnischen und wirtschaftlichen Kontrolle und der Kontrolle der internen Rechnungsführung einen Unabhängigkeitsstatus besitzen, nach welchem sie insbesondere über ein Vermögen, einen Haushaltsplan und eine Rechnungsführung verfügen, die von denen des Staates getrennt ist.“³⁶ Die Eisenbahnunternehmen sollten nach den Grundsätzen geführt werden, die für Handelsgesellschaften gelten. Weiterhin wurden die buchhalterische Trennung der Erbringung der Verkehrsleistung und des Betriebes der Eisenbahninfrastruktur sowie ein diskriminierungsfreier Zugang für Dritte zur Erbringung grenzüberschreitender Verkehre gefordert.

2.7 Überzeugende Empfehlungen der Regierungskommission Bundesbahn

Die **Regierungskommission Bundesbahn** wurde im Jahr 1989 von Verkehrsminister Warnke einberufen. Sie sollte unter der Leitung von Günther Saßmannshausen Vorschläge zur künftigen Entwicklung der Bahn ausarbeiten. Die Mitglieder der Kommission sind in Tabelle 1 aufgeführt. Hinzuweisen ist dabei insbesondere auf die Beteiligung der Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands (GdED) in der Regierungskommission. Diese frühzeitige Einbindung der Gewerkschaft war zweifellos von ausschlaggebender Bedeutung für die Durchsetzbarkeit der Bahnreform und die breite Akzeptanz bei den Arbeitnehmern (vgl. dazu auch Kapitel 3.3).

35 Richtlinie 91/440/EWG des Rates vom 29.7.1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft.

36 Art. 4 der Richtlinie 91/440/EWG des Rates, 29.7.1991.

Der Abschlussbericht der Regierungskommission Bundesbahn fiel in seiner Einschätzung drastisch aus: Der Schienenpersonenverkehr sei zu einem Nischenprodukt geworden, beide Bahnen seien handelsrechtlich insolvent. „Ohne grundlegende Sanierung besteht für die deutschen Eisenbahnen keinerlei Hoffnung auf eine Stabilisierung. In den nächsten zehn Jahren werden bei beiden Bahnen Verluste in Höhe von 266 Mrd. DM auflaufen. Der sich insgesamt für den Bund in dieser Zeit ergebende Finanzbedarf droht einen Betrag von 400 Mrd. DM zu übersteigen. Dieses Szenario ist keine Übertreibung. Im Gegenteil: es birgt große Risiken zum Schlechteren.“³⁷

Mitglied	Position
Prof. Dr. Gerd Aberle	Universität Gießen, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre
Prof. Dr. Horst Albach	Universität Bonn, Lehrstuhl für Betriebswirtschaftslehre
Theodor Althoff	Karstadt AG, Mitglied des Vorstandes CSU, Mitglied des Deutschen Bundestages
Dr. Werner Dollinger	Ehemals Bundesminister für Verkehr (1982-1987)
Ernst Haar	SPD, Mitglied des Deutschen Bundestages Deutsche Bundesbahn, Vizepräsident des Verwaltungsrates Ehemals Vorsitzender der GdED
Gerd Lausen	Landesbank Schleswig-Holstein, Vorsitzender des Vorstandes
Walter Leisler Kiep	CDU, Bundesschatzmeister Ehemals Finanzminister und Wirtschaftsminister in Niedersachsen
Alfred Krause	Deutscher Beamtenbund, Ehemals Bundesvorsitzender
Hans Matthöfer (bis Mai 1990)	IG Metall, Vorsitzender des Vorstandes der Vermögensholding BGAG Ehemals Bundesminister der Finanzen
Hans Mayr (ab September 1990)	IG Metall, Ehemals Vorsitzender des Bundesvorstandes
Dr. Günther Saßmannshausen (Vorsitzender)	Ehemals Preussag AG, Vorsitzender des Vorstandes
Prof. Dr. Rolf Stuchtey	FDP, Stellvertretender Landesvorsitzender Bremen Universität Bremen, Lehrstuhl für Seeverkehrswirtschaft

Tabelle 1: Mitglieder der Regierungskommission Bundesbahn

³⁷ Regierungskommission Bundesbahn, Bericht 1991, S. 11.

Die **wesentlichen Vorschläge** der Regierungskommission zur Lösung der Probleme waren:

- Umwandlung von Deutscher Bundesbahn und Deutscher Reichsbahn in eine bundeseigene Deutsche Eisenbahn AG (DEAG)
- Kaufmännische Führung der DEAG und transparente Berichterstattung nach handelsrechtlichen Prinzipien
- Gliederung der DEAG in die Sparten Fahrweg, Güterverkehr, Personenverkehr
- Konkurrenz um Trassen auf dem Fahrweg und Zahlung von Nutzungsentgelten
- Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen im SPNV durch regionale Aufgabenträger
- Übernahme aller bei Deutscher Bundesbahn und Deutscher Reichsbahn aufgelaufenen Verbindlichkeiten und Altlasten
- Übernahme aller Beamten und damit zusammenhängender Verpflichtungen durch den Bund
- Umsetzung der Vorschläge als Gesetzespaket

Mit den Vorschlägen der Regierungskommission waren wichtige Elemente der Reform vorgegeben, die Überlegungen zur Bahnreform beruhten im Wesentlichen auf dem im Dezember 1991 fertiggestellten Bericht der Regierungskommission Bundesbahn.

Alle in diesem Kapitel erläuterten Faktoren führten Anfang der 1990er Jahre zu einem breiten parteiübergreifenden Konsens in der Politik, der zu der schnellen Verabschiedung und Umsetzung der Bahnreform führte, die in Kapitel 3 geschildert wird.

2.8 Zusammenfassende Expertenbewertung

Die prekäre Lage der beiden deutschen Staatsbahnen wird durch die Interviews bestätigt, die im Rahmen der vorliegenden Studie geführt wurden. 20 Interviewpartner, die entweder vor 20 Jahren entscheidend am Bahnreform-Prozess beteiligt waren oder heute wichtige Akteure der Verkehrspolitik sind, wurden unter anderem nach ihrer Einschätzung der damaligen Leistung bzw. Situation von Bundesbahn und Reichsbahn gefragt. Die Ergebnisse waren weitgehend homogen und skizzieren ein Bild, wonach Fahrplanangebot, Netzdichte und Pünktlichkeit vor der Bahnreform akzeptabel waren. Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit, Servicequalität und Komfort sowie die ökonomischen Parameter Effizienz und öffentlicher Mittelbedarf wurden hingegen deutlich schlechter eingeschätzt (vgl. Abb. 11).

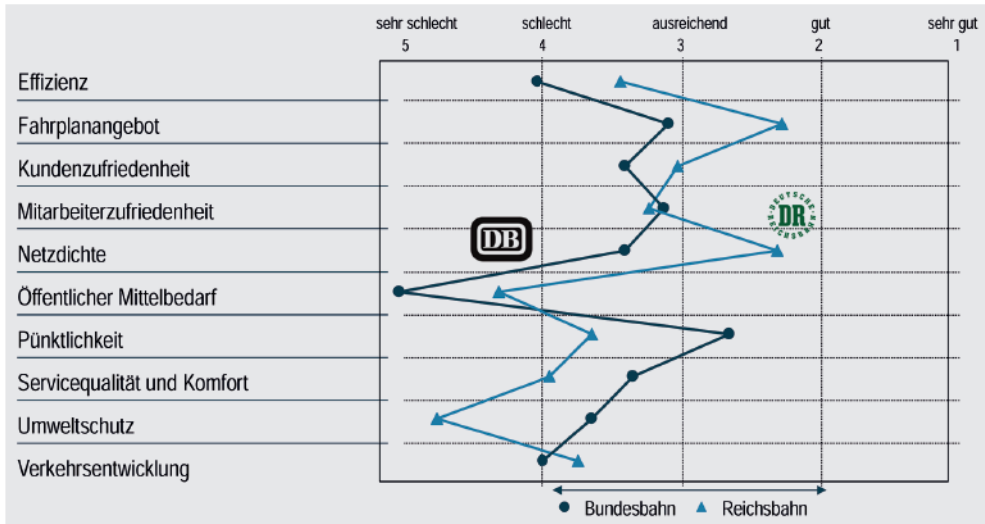


Abb. 11: Einschätzung der Leistung von Deutscher Bundesbahn und Deutscher Reichsbahn³⁸

³⁸ Einschätzung der 20 Interviewpartner für diese Untersuchung (siehe Anhang). Bewertung auf Basis von Noten: 1 = sehr gut, 5 = mangelhaft.

RAILLION
D Logistics

189 059-9

Sich verändernde Anforderungen spiegeln sich auch in den Unternehmens- und Markenstrukturen wider: Von der 1999 gegründeten DB Cargo über das 2000 ins Leben gerufene Joint Venture Railion und die Übernahme der Stinnes AG bis zum 2003 neu gegründeten Transport- und Logistikbereich, der seit 2007 unter der Marke DB Schenker geführt wird.





Die Globalisierung mit ihren weltweiten Warenströmen stellt neue Anforderungen an einen Transport- und Logistikdienstleister. DB Schenker bietet ein Netzwerk mit rund 2.000 Standorten in 130 Ländern wie hier in Hongkong.

Integrierte Logistikzentren wie dieses Hub in Salzburg halten die weltweiten Warenströme in Schwung. Die Drehscheiben verbinden mit verschiedenen Verkehrsträgern die weltweiten Güterströme.



Über drei Millionen Kraftfahrzeuge transportiert DB Schenker Rail auf der Schiene. Der Automotive-Bereich bietet darüber hinaus die Verschiffung der Fertigfahrzeuge, die Lieferung von Komponenten und die Vormontage in den Werken an.



Kompetenz und Erfahrung ist in kaum einem anderen Bereich der Spedition so entscheidend wie in der Kunstlogistik. Die Albrecht-Dürer-Ausstellung 2013 im Städel Museum in Frankfurt am Main war ein Highlight in diesem ebenfalls längst internationalen Geschäft.



Seit der Bahnreform haben sich die Anforderungen an den Güterverkehr weiterentwickelt: vom Massengütertransport auf der Schiene hin zu integrierten Transport- und Logistikdienstleistungen.





Im Schienengüterverkehr bieten mehr als 200 Bahnen ihre Leistung an. Der Marktanteil der Wettbewerber erreichte im Jahr 2012 fast 29 % der Gesamtverkehrsleistung.



3. Die Bahnreform

3.1 Ziele und Instrumente der Bahnreform

Die Bahnreform verfolgte zwei Ziele: Zum einen sollte „die Strukturreform der Bundeseisenbahnen die Leistungsfähigkeit der Eisenbahnen erhöhen und sie in die Lage versetzen, an dem zu erwartenden künftigen Verkehrswachstum stärker teilzuhaben.“³⁹ Dieses Ziel erhielt besonderes Gewicht vor dem Hintergrund der Öffnung der Grenzen innerhalb Deutschlands und Europas, die innerhalb kurzer Zeit zu großen Steigerungen im nationalen und internationalen Verkehrsaufkommen führte. Diese Zuwächse waren ökologisch vertretbar nur unter Einbeziehung des Verkehrsträgers Schiene zu bewältigen. Zudem forderten die Länder, dass das bisher durch die Behördenbahnen gesicherte gemeinwirtschaftliche Mobilitätsangebot mindestens erhalten bleibt.

Die Bahnreform „sollte darüber hinaus die durch die bisherigen Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn dem Bund erwachsene Haushaltsbelastung zurückführen und in berechenbaren Grenzen halten.“⁴⁰ Die hohe Verschuldung der Deutschen Bundesbahn und der immense Investitionsbedarf der Deutschen Reichsbahn hätten ohne die Bahnreform unverträgliche Auswirkungen auf den Bundeshaushalt gehabt.⁴¹

Die Bahnstrukturreform wurde mit folgenden wesentlichen Instrumenten umgesetzt:

- Umwandlung der Behördenbahnen Bundesbahn und Reichsbahn in eine Aktiengesellschaft und deren strikte unternehmerische Ausrichtung
- Entschuldung und Übernahme finanzieller Altlasten durch den Bund
- Neuordnung der Verantwortung für die Finanzierung der Infrastruktur beim Bund sowie für die Daseinsvorsorge im Schienenpersonennahverkehr bei den Ländern
- Öffnung der Schienenverkehrsmärkte für Wettbewerb

Die Zusammenführung von Deutscher Bundesbahn und Deutscher Reichsbahn und die Ausgliederung des unternehmerischen Teils als Deutsche Bahn AG traten am 1.1.1994 offiziell in Kraft. Die Umwandlung in eine Aktiengesellschaft stellte das wesentliche Element zur Umsetzung der Ziele der Bahnreform dar. Nicht marktkonforme politische Weisungen ohne wirtschaftliche Kompensation

39 Begründung der Bundesregierung zum Entwurf des Gesetzes zur Neuordnung des Eisenbahnwesens, Bundesratsdrucksache 131/93, 26.3.1993, S. 1.

40 Begründung der Bundesregierung zum Entwurf des Gesetzes zur Neuordnung des Eisenbahnwesens, Bundesratsdrucksache 131/93, 26.3.1993, S. 1.

41 Regierungskommission Bundesbahn, Bericht 1991, S. 12.

entfielen dadurch ebenso wie lähmende Regelungen des öffentlichen Haushalts- und Dienstrechts. Der staatliche Einfluss wurde auf die gesellschaftsrechtliche Governance begrenzt: Der Bund ernannt als Eigentümer den Aufsichtsrat, der wiederum den Vorstand bestimmt. Artikel 87e des Grundgesetzes zementiert diesen Grundgedanken der Bahnreform: „Eisenbahnen des Bundes werden als **Wirtschaftsunternehmen in privatrechtlicher Form** geführt.“

Das Ziel dieser Umstrukturierung wird in der Begründung des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung wie folgt beschrieben: „Leistungs- und wettbewerbsfähig können die Bundeseisenbahnen in diesem Umfeld nur werden, wenn sie durch grundlegende Veränderungen ihrer Unternehmensstrukturen in den Stand versetzt werden, unternehmerisch zu handeln. [...] Die Durchsetzung von Verbesserungen durch unternehmensinterne oder marktbezogene Entscheidungen ist Daueraufgabe eines Vorstandes eines Wirtschaftsunternehmens Bahn. Sie setzt sich aus vielen Einzelmaßnahmen zusammen, die den sich ständig verändernden Gegebenheiten im Wettbewerb immer wieder durch ausschließlich unternehmerisches Handeln angepasst werden müssen. Ein Maßnahmenprogramm mit Anspruch auf Erfolg kann daher nicht (z. B. vom Eigentümer) angeordnet werden“.⁴²

Um das neu gegründete Unternehmen handlungsfähig zu machen, wurde eine umfassende **Entschuldung** vorgenommen.⁴³ Ein Großteil bisheriger Verbindlichkeiten, umgerechnet 34 Mrd. Euro, wurde beim Bundeseisenbahnvermögen belassen, das als nicht rechtsfähiges Sondervermögen der Bundesrepublik Deutschland geführt wird.⁴⁴ Für den Bahnbetrieb nicht benötigte Grundstücke und Anlagen wurden ebenfalls dem Bundeseisenbahnvermögen zugeordnet. Mit der Entschuldung war die Verpflichtung der DB AG verbunden, das System Schiene durch Investitionen zu modernisieren. Dementsprechend war in einer Modellrechnung des BMVBS⁴⁵ bis 2003 wieder ein Aufbau der Verschuldung geplant. Für die Personalverbindlichkeiten (in der Hauptsache die Pensionslast) der Bundesbahn galt, dass der Bund für diese Verbindlichkeiten, die er als Eigentümer über Jahrzehnte eingegangen war, unabhängig von der unternehmerischen Organisation der DB AG eintreten musste. Die DB AG baute darüber hinaus eine eigene unternehmensübliche betriebliche Altersversorgung auf.

Die Sanierung und Modernisierung der Reichsbahn war ein vereinigungsbedingter Sonderfall. Die dafür notwendigen Investitionen sollten nicht der DB AG aufgebürdet werden. Sie gehörten auf das Konto „Deutsche Einheit“. So sicherte der Bund darüber hinaus zu, den investiven Rückstau in der Infrastruktur der ehemaligen Deutschen Reichsbahn weitgehend zu übernehmen.

42 Begründung der Bundesregierung zum Entwurf des Gesetzes zur Neuordnung des Eisenbahnwesens, Bundesratsdrucksache 131/93, 26.3.1993, S. 56 ff.

43 Innerhalb der Bundesregierung gab es unterschiedliche Auffassungen zur Frage der Entschuldung. Die letztlich getroffene Regelung geht auf eine persönliche Entscheidung des damaligen Bundeskanzlers Helmut Kohl zurück.

44 Aberle/Brenner, Bahnstrukturreform in Deutschland 1996, S. 15.

45 Bundesminister für Verkehr, Ref. E22, Modellrechnung Bundeshaushalt, 15.2.1993.

Die **Verantwortung des Bundes für die Infrastrukturinvestitionen** wird ebenfalls in Artikel 87e des Grundgesetzes festgelegt: „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.“⁴⁶

Finanzierungsquelle	Verwendung, Investitionen in...
Eigenmittel DB	Ersatz, Neu- und Ausbau der DB-Infrastruktur
Eigenmittel Dritter	Ersatz, Neu- und Ausbau der Infrastruktur Dritter
Bundesmittle entsprechend BSchwAG § 8 Abs. 1	Neubau, Ausbau sowie Ersatz der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes
Bundesmittle aus Sondertiteln des Bundes	Z.B. Lärmsanierung, Verbesserung der Ausstattung von Bahnhöfen
Bundesmittle GVFG (bis 2019)	Bundesprogramme zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in Verdichtungsräumen
Landesmittle GVFG (bis 2013/2019) EntflechtungsG	Länderprogramme zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in Gemeinden
Landesmittle aus Sonderprogrammen	Regionale Eisenbahninfrastruktur
EU-Fördermittle	Transeuropäische Netze und regionale Maßnahmen zur Harmonisierung

Abb. 12: Finanzierungsquellen für Eisenbahn-Infrastrukturinvestitionen

Mit dem Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSchwAG) von 1993 verpflichtete sich der Bund nach § 8, Investitionen in den Neubau, Ausbau und den Erhalt von Schienenwegen zu finanzieren. Die ursprüngliche Intention des BSchwAG beinhaltete keine Finanzierung von Investitionen in die Infrastruktur durch Eigenmittle der DB AG, der Regelfall sollten zinslose Darlehen durch den Bund sein. Eine klare Präferenz für unternehmerisch vertretbare Infrastrukturprojekte sollte Standard werden.

Die im Jahr 1996 umgesetzte **Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs** – also die Überleitung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung für den SPNV an die Bundesländer – bildete den Abschluss der Neuordnung der Verantwortlichkeiten im Schienenverkehr. Das Regionalisierungsgesetz legte in diesem Zusammenhang fest, dass „die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personen-

46 Artikel 87e, Absatz 3 und 4 GG.

nahverkehr eine Aufgabe der Daseinsvorsorge“ ist.⁴⁷ Das Ziel war eine „Stärkung der Wirtschaftlichkeit der Verkehrsbedienung im öffentlichen Personennahverkehr“ sowie „die Zuständigkeiten für Planung, Organisation und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs zusammenzuführen.“⁴⁸ Die weitere Ausgestaltung wurde den Ländern überlassen. Diese Weichenstellung führte dazu, dass die Länder nun in eigener Verantwortung den Bedarf an Nahverkehrsleistungen definieren und nach dem Bestellerprinzip bei Eisenbahnverkehrsunternehmen einkaufen. Hierdurch war es den Gebietskörperschaften nun auch möglich, Leistungsaufträge nicht nur an die Deutsche Bahn AG, sondern auch an dritte Betreiber zu vergeben. Durch nachfragegerechte Verkehrsangebote und die Ermöglichung von Wettbewerb sollte der Nahverkehr effizienter und kundenorientierter werden. Die Mittel zur Bestellung und Finanzierung der Nahverkehrsleistungen stellt dabei der Bund den Ländern zur Verfügung, so dass die finanzielle Verantwortung für den Schienenpersonennahverkehr letztlich beim Bund verbleibt. Mit dieser Maßnahme gewannen alle Beteiligten neue Spielräume, die bis heute ein Ringen um die effizientesten Lösungen eröffneten.

Alle weiterhin bestehenden **staatlich-hoheitlichen Aufgaben** wurden vom Bund und den Ländern übernommen. Hierzu zählt neben der Aufsicht und Zulassung der Eisenbahnen in Deutschland sowie den Fahrzeugzulassungen durch das Eisenbahn-Bundesamt auch die Regulierung des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur zunächst durch das Eisenbahn-Bundesamt, seit dem Jahr 2006 durch die Bundesnetzagentur.⁴⁹

Die Vorschriften zur Schaffung eines **diskriminierungsfreien Zugangs für andere Eisenbahnverkehrsunternehmen** bildeten das dritte wesentliche Element der Bahnreform. Mit ihnen sollte zum einen Wettbewerb bei der Erbringung von Verkehrsangeboten ermöglicht werden, um das Hauptziel der Reform – Erhöhung des Marktanteils der Schiene und Ausweitung der Verkehrsleistung – zu erreichen. Zum anderen dienten diese Vorschriften der Umsetzung europäischen Rechts. Der deutsche Gesetzgeber ging mit der Bahnreform bereits weit über die Vorschriften der Richtlinie 91/440 hinaus, indem z. B. § 12 AEG a. F. die Öffnung sämtlicher Netze deutscher Eisenbahnen, die dem öffentlichen Verkehr dienen, für alle Bahnen vorsah.

Schließlich wurde der Abbau der intermodalen Wettbewerbsnachteile der Schiene als wichtiger Beitrag für ein erfolgreiches Gelingen der Bahnreform angesehen.⁵⁰ Hierzu gehörten u. a. die

47 § 1 RegG.

48 § 3 RegG.

49 Zum 1.1.2006 hat die „Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen“ die Überwachung der Einhaltung der Regelungen über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur vom Eisenbahn-Bundesamt übernommen.

50 Weitergehende Forderungen dazu z. B. von Daubertshäuser, Plenarprotokoll 12/196 des Deutschen Bundestages, 2.12.1993, S. 16963 C; Kohn, Plenarprotokoll 12/196 des Deutschen Bundestages, 2.12.1993, S. 16968 D.

Umwandlung der Pendlerpauschale in eine verkehrsmittelunabhängige Entfernungspauschale und der Vorrang der Schiene bei der Aufteilung der Haushaltsmittel des Bundes für die Infrastruktur.

Entscheidender Erfolgsfaktor war die konsequente und gleichzeitige Umsetzung aller beschriebenen Reforminstrumente. Jede einzelne Maßnahme für sich genommen wäre – das zeigten die zahlreichen gescheiterten Reformversuche vor 1994 – Stückwerk geblieben.

3.2 Gesetzesänderungen im Rahmen der Bahnreform

Die Bahnreform erforderte eine Vielzahl von Gesetzesänderungen, unter anderem mehrere Änderungen des Grundgesetzes mit der dafür notwendigen Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat. Artikel 87e gibt danach, wie beschrieben, die Führung als Wirtschaftsunternehmen vor und verankert die Infrastrukturverantwortung des Bundes. Weitere Änderungen des Grundgesetzes betrafen den Artikel 106a, der den Ländern einen finanziellen Ausgleich für den SPNV zusichert, sowie den Artikel 143a, der dem Bund weiterhin die Gesetzgebungsgewalt für die Eisenbahnen des Bundes einräumt, auch wenn diese als Wirtschaftsunternehmen geführt werden.

Das Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens beinhaltete fünf neue bzw. geänderte Gesetze:

- Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen
- Gesetz über die Gründung einer Deutsche Bahn AG
- Gesetz über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes
- Gesetz über den Bau und die Finanzierung der Schienenwege des Bundes
- Allgemeines Eisenbahngesetz

Darüber hinaus wurden im Rahmen der Bahnreform das Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz) sowie das Gesetz zur Verbesserung der personellen Struktur beim BEV verabschiedet. Das gesamte Gesetzgebungsverfahren verlief aufgrund des in Kapitel 2 beschriebenen Zeitdrucks außergewöhnlich zügig: Vom Kabinettsbeschluss bis zum Inkrafttreten der Gesetze bzw. zu den Grundgesetzänderungen vergingen nur etwa zehn Monate. Die Vorarbeiten hatten bereits 1989 begonnen – dennoch eine kurze Zeit angesichts des Umfangs des Reformwerkes. Größter Streitpunkt war der Konflikt zwischen Bund und Ländern um die Regionalisierungsmittel, in dem sich die Länder schließlich – nach dem drohenden Scheitern der Gesamtreform – mit ihrer Forderung durchsetzten, dass der Bund diese Mittel in voller Höhe zu tragen und fortlaufend zu dynamisieren hat.

Der trotz dieses Konflikts große parteiübergreifende Konsens spiegelte sich abschließend auch in den Abstimmungsergebnissen wider. Im Bundestag erhielt das Gesetzespaket 558 Ja-Stimmen und 13 Nein-Stimmen bei vier Enthaltungen.⁵¹ Im Bundesrat wurde die Verfassungsänderung mit einer Mehrheit von 61 von 66 möglichen Stimmen beschlossen.⁵²

Die Bahnreform war **mehrstufig angelegt**. Die erste Stufe bestand aus den zum 1.1.1994 beschlossenen, in diesem Kapitel beschriebenen Änderungen. Die zweite Stufe umfasste die gesetzlich vorgeschriebene Ausgliederung der Unternehmensbereiche Personennah- und -fernverkehr, Güterverkehr und Fahrweg als eigenständige Aktiengesellschaften drei bis fünf Jahre nach der Gründung der DB AG. Schließlich sah das Gesetz optional vor, die Holding in die vier Aktiengesellschaften aufzulösen und anschließend Personennah- und -fernverkehr sowie den Güterverkehr zu privatisieren. Dies bedarf eines Gesetzes mit Zustimmung von Bundestag und Bundesrat.⁵³

Datum	Ereignis
1.2.1989	Einberufung der Regierungskommission Bundesbahn durch Bundesminister Warnke
19.12.1991	Regierungskommission Bundesbahn legt Schlussbericht ihrer dreijährigen Arbeit vor.
9.4.1992	Bundesverkehrsminister Krause stellt Konzept zur Bahnreform vor.
15.7.1992	Grundsatzbeschluss Bundeskabinett – Auftrag an Bundesverkehrsminister zur Erarbeitung der Gesetzentwürfe
17.2.1993	Bundeskabinett beschließt Gesetzentwurf zur Bahnreform.
26.3.1993	1. Lesung Gesetzentwürfe der CDU/CSU- und FDP-Fraktion im Bundestag ⁵⁴
7.5.1993	1. Lesung Gesetzentwürfe der CDU/CSU- und FDP-Fraktion im Bundesrat
27.5.1993	1. Lesung der Gesetzentwürfe der Bundesregierung im Bundestag

Tabelle 2: Chronologie der Bahnreform – politischer Entscheidungsprozess

51 Plenarprotokoll 12/196 des Deutschen Bundestages, 2.12.1993, S. 16984.

52 Protokoll der 664. Sitzung des Bundesrates, 17.12.1993, S. 622.

53 § 2 Deutsche Bahn Gründungsgesetz.

54 Zur Verfahrensbeschleunigung gleichlautender Entwurf durch die Regierungsfraktion eingebracht.

Datum	Ereignis
Juli-November 1993	Vielzahl von Abstimmungen und Sondierungen, z. B. bei Länderverkehrsminister- und Länderfinanzministerkonferenzen
30.11.1993	Grundsätzliche Einigung Bund/Länder über Bahnreform-Gesetzgebung, Bericht und Beschlussempfehlung Haushaltsausschuss und Verkehrsausschuss
2.12.1993	2. und 3. Lesung der Gesetzentwürfe im Bundestag, Annahme mit 97 % der Stimmen
17.12.1993	Zustimmung Bundesrat zu GG-Änderung und Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens mit 92 % der Stimmen
23.12.1993	Inkrafttreten GG-Änderung
1.1.1994	Inkrafttreten Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens, Gründung Deutsche Bahn AG
5.1.1994	Eintragung Deutsche Bahn AG in das Handelsregister Berlin

Tabelle 2: Chronologie der Bahnreform – politischer Entscheidungsprozess (Fortsetzung)

3.3 Transformation von Bundesbahn und Reichsbahn zur DB AG

Parallel zum Gesetzgebungsverfahren wurde die Zusammenführung und Transformation der behördlich geführten Sondervermögen Bundesbahn und Reichsbahn in das Unternehmen Deutsche Bahn AG vorbereitet. Diese Transformation (sogenannte „innere Bahnreform“) umfasste zahlreiche Elemente, insbesondere aber die Entwicklung des Rechnungswesens und die Festlegung der neuen Organisation inkl. des Transfers aus den alten Strukturen.

Bei ihrer Gründung am 1.1.1994 war die DB AG mit einem funktionsfähigen Rechnungswesen ausgestattet. Außerdem wusste jeder Mitarbeiter von Bundesbahn und Reichsbahn, in welcher Organisationseinheit sich sein Arbeitsplatz befand. Sämtliche der in Abb. 13 dargestellten Elemente waren für den Erfolg des Übergangs und der nachfolgenden Transformationsschritte maßgeblich.

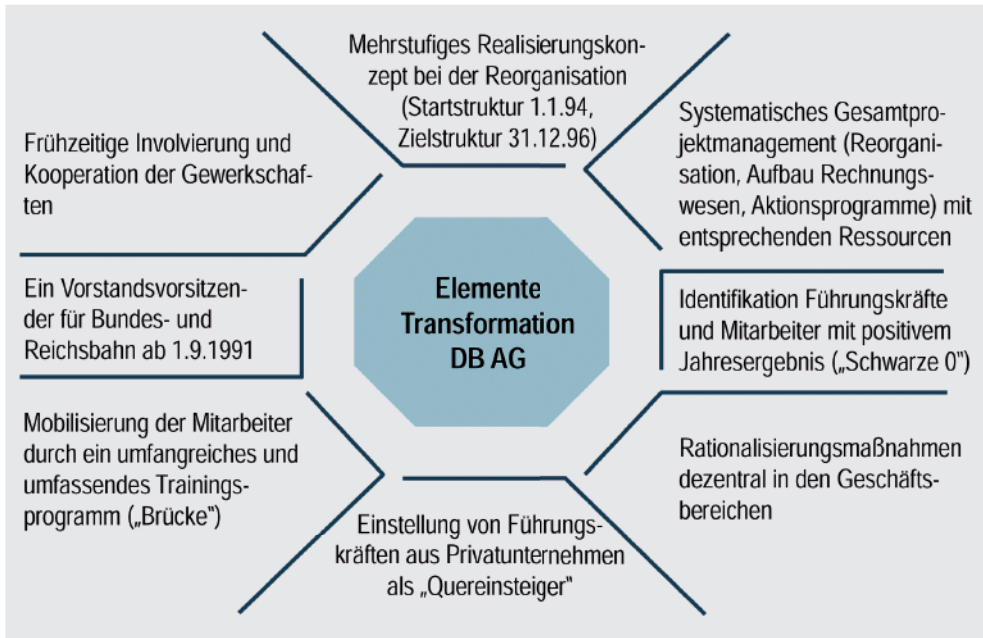


Abb. 13: Wesentliche Elemente der Transformation von Bundesbahn und Reichsbahn

Roland Heinisch, langjähriges Mitglied des Vorstands der DB AG, stellt fest: „Der Erfolg der Bahnreform lag auch an einer idealen Mischung der handelnden Personen – einer Mischung aus Bahnkennern und Quereinsteigern.“⁵⁵ „Ohne die Kooperationsbereitschaft der Gewerkschaften wäre die Bahnreform nicht erfolgreich gewesen“⁵⁶, erklärt Dr. Johannes Ludewig, Vorstandsvorsitzender der DB AG von 1997-1999. Diese Kooperationsbereitschaft war einerseits ein Verdienst des offenen und partnerschaftlichen Umgangs des damaligen Bahnchefs Dr. Heinz Dürr mit den Gewerkschaften. Andererseits ist dies auch maßgeblich auf die frühzeitige und umfassende Einbindung der Gewerkschaft GdED in den Reformprozess zurückzuführen. Wie bereits in Kapitel 2.7 beschrieben war die GdED in der Regierungskommission Bundesbahn vertreten. Schließlich war die breite Akzeptanz des Restrukturierungsprogramms bei den Mitarbeitern und Gewerkschaften auch auf folgende drei Faktoren zurückzuführen:

- 1:1 Transfer
- Prinzip der sozialen Partnerschaft
- Regelung der Problematik der Beamtenbezüge

⁵⁵ Interview mit Roland Heinisch am 25.6.2013.

⁵⁶ Interview mit Dr. Johannes Ludewig am 15.5.2013.

Mit dem **1:1 Transfer** wurde jedem Mitarbeiter während der Überführung in die AG zum 1.1.1994 ein Arbeitsplatz in seinem Einsatzbereich zugesichert. Im Rahmen der Optimierung der Prozesse wurden anschließend überflüssige Stellen identifiziert.

Das Prinzip der **sozialen Partnerschaft** bestand aus der Zusage, bis 1998 keine betriebsbedingten Entlassungen vorzunehmen. Mit Abfindungsangeboten, Frühpensionierung, natürlicher Fluktuation und einer eigenen Vermittlungsgesellschaft wurde der Personalabbau möglichst sozialverträglich vollzogen. Nach 1998 setzte die DB AG dieses Prinzip mit einem Beschäftigungssicherungstarifvertrag und dem derzeit geltenden Demografie-Vertrag fort. Bis heute hat es keine betriebsbedingten Kündigungen gegeben, die Beschäftigungssicherung gilt weiterhin.

Die **Bezüge der von der Bundesbahn übernommenen Beamten** beeinträchtigten die Wettbewerbsfähigkeit der neu gegründeten DB AG, da sie wenig flexibel und nicht leistungsabhängig waren und die überproportional hohen Aufwendungen für Pensionen von Ruheständlern enorme Kosten verursachten. Daher trug das Bundeseisenbahnvermögen fortan die Last der Pensionen und anderer Sozialleistungen bzw. Sonderrechte (z. B. Krankenversorgung der Bundesbahnbeamten, Stiftung Bahn-Sozialwerk). Die DB AG führte unternehmensübliche Altersversorgungsregelungen ein.

Einen wesentlichen Beitrag zur Transformation von Bundesbahn und Reichsbahn hatte das **Trainingsprogramm „Die Brücke“**. Innerhalb von 18 Monaten wurden 100.000 Führungskräfte und Mitarbeiter an den Veränderungsprozessen beteiligt und qualifiziert (vgl. Abb. 14).



Abb. 14: Überblick Trainingsprogramm „Die Brücke“

Im Januar 1994 beschloss der Vorstand das „**Aktionsprogramm der Deutschen Bahn AG (AGP)**“, ein Programm zur unternehmerischen Neuausrichtung mit 180 Einzelprojekten – vgl. Abb. 15. Das Programm enthielt „Sanierungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen, neue Konzepte sowie Ansätze für Investitionsprogramme in neues Rollmaterial, für die Modernisierung der Personenbahnhöfe, in Reisezentren sowie moderne Informations- und Kommunikationstechnologie. Außer reinen Sanierungsmaßnahmen ging es vor allen Dingen um mehr Kundenorientierung.“⁵⁷

Jedes der Vorhaben des AGP wurde einem Vorstandsmitglied als Verantwortlichem zugeordnet. Koordination und Sicherstellung der Termine lagen in der Verantwortung des Vorstandsvorsitzenden. Nach drei Jahren, Anfang 1997, waren 39 % der Maßnahmen abgearbeitet, 34 % teilweise abgeschlossen mit festem Endtermin und 16 % teilweise abgeschlossen mit offenem Endtermin. Für 6 % der Maßnahmen war die Konzeptplanung fertiggestellt, 5 % der Maßnahmen waren offen und wurden in das Anschlussprogramm AGP2 transferiert.⁵⁸

57 AGP1 Aktionsprogramm der Deutschen Bahn AG, Abschlussbericht, 3.2.1997, S. 1.

58 AGP1 Aktionsprogramm der Deutschen Bahn AG, Abschlussbericht, 3.2.1997, S. 2.

Personen- verkehr	<ul style="list-style-type: none"> > Mittel- und langfristiges Fahrzeugkonzept > Automatisierung des Verkaufs > Konzept für die Reservierung in Fernzügen > Fahrzeugprogramm Fernverkehr > Konzept für Sicherheit in Nah- und Fernverkehrszügen > Erschließung neuer Vertriebswege und Steigerung Wirtschaftlichkeit des Vertriebs > Neue Struktur DER Deutsches Reisebüro 	<ul style="list-style-type: none"> > Neues Fahrpreissystem > IT-Konzept „Integrale Taktfahrpläne“ > Erweiterungskonzept BahnCard > Neues Informationskonzept für Kunden > Entwicklung eines neuen Touristikkonzeptes > Sprinterkonzept > Internationale Vertriebsorganisation
Netz & Bahnhöfe	<ul style="list-style-type: none"> > Entwicklung eines integrierten Informationssystems (Wegeleitsystem) > Verbesserung der Reisezeit auf ausgewählten Strecken der neuen Bundesländer > Konzept für wirtschaftlicheren Fahrwegbau > Konzept für kostengünstigere Instandhaltung des Schienennetzes > Konzept für moderne Betriebsleittechnik > Konzept Netz 21 > Langfristiges Konzept für Bahnstromversorgung > Aufbau Streckenmanagement > Baustellensicherung 	<ul style="list-style-type: none"> > Programm „Freundlicher Bahnhof“ > Einrichtung und Umsetzung des Trassenpreissystems > Einrichtung des Vertriebsressorts im Geschäftsbereich Netz > Maßnahmen zur Sicherung eines hohen Pünktlichkeitsgrades > Stärkerer Einsatz von CAD bei Planung und Ausführung von Infrastrukturmaßnahmen > DV-gestütztes Trasseninformationssystem > Angebotserstellung nach Industriestandard im Geschäftsbereich Bahnbau > Betriebswirtschaftliche Bewertung des Bundesverkehrswegeplans
Güter- verkehr	<ul style="list-style-type: none"> > Rangierbahnhof-Neuordnung (RNO) > Regionalkonzept Güterverkehr > Hochleistungsnetz Schiene zwischen Terminals (HNS) > Joint-Venture für Stückgut > Weiterentwicklung Ost-, Südostverkehre > Qualitätssicherung im Wagenuntersuchungsdienst > Laufleistungs- und lastabhängiges Revisionssystem für Güterwagen (LARSYG) 	<ul style="list-style-type: none"> > Kostensenkungsprogramm Zugbildung > Ausbau Transportleistung im Ladungsverkehr > Langfristiges Fahrzeugkonzept Güterverkehr > Informationssystem Güterverkehr > Aufbau Cargo-Zentrale > Systemverkehr Baustoff/Entsorgung > Überarbeitung des Güterverkehrszentren-Gesamtplans > Globale Allianzen
Traction & Werke	<ul style="list-style-type: none"> > Instandhaltungsverträge/Preisliste Werkleistungen > Preisliste Traction > Verminderung von Lokschäden 	<ul style="list-style-type: none"> > Langfristige Werke-Ordnung > Verkürzung Durchlaufzeiten C-Werke
Personal	<ul style="list-style-type: none"> > Konzept Führungskräfteentwicklung > DB-Führungskräftepotenzialeinschätzung > DB-Managementnachwuchsprogramm > Generationenvertrag – Vorruhestand Beamte > Umsetzung der im Sozialtarifvertrag mit den Sozialpartnern getroffenen Vereinbarungen 	<ul style="list-style-type: none"> > Aufbau Dienstleistungszentren > Neuorganisation der Personalinformationssysteme > Neuordnung betriebliches Vorschlagwesen > Abschluss des Arbeitszeitarifvertrags inkl. bahnspezifischer Regelungen für flexible Arbeitszeit
Sonstiges	<ul style="list-style-type: none"> > Aufbau Rechnungswesen DB AG > Konzern-Cash-Management > Investitionsrichtlinien > Aufbau Berichtswesen > Konzepte für Privatfinanzierung von Infrastrukturvorhaben > Ausbau einer internationalen Markterfassung > Neue Konzepte für Lärmschutz (passiv und aktiv) > Entwicklung eines Energiesparprogramms > Entwicklung eines Ökologiekonzeptes > Umsetzung Umweltagenda 21 der Bahn > Aus- und Weiterbildungsprogramm für Einkäufer > Projekt Lieferantenstruktur 	<ul style="list-style-type: none"> > Umsetzung Gesamtplan Computer Integrated Railroading (CIR) > Neustrukturierung der Immobilienwirtschaft > Erstellung der AGB > ICE21-Entwicklung > Lebenszykluskosten (LCC) und Leichtbau für künftige Fahrzeuggenerationen > Automatische Fahrzeug-Identifikation (AFI) > Vergleich elektrifizierte Strecke/Diesel > Plattformkonzept > Elektronischer Buchfahrplan > Konzept zur Erfassung und Sanierung von ökologischen Altlasten

Abb. 15: Überblick ausgewählter Projekte des AGP⁵⁹

59 AGP1 und AGP2 Aktionsprogramme der Deutschen Bahn AG 1997.



Wir fahren für die
**BAHNLAND
BAYERN**
Zeit für Dich.

DB BAHN

HLL

Seit der Regionalisierung und Liberalisierung des Nahverkehrs haben sich viele Wettbewerber der Deutschen Bahn etabliert. Unter den zahlreichen Eisenbahnverkehrsunternehmen in Deutschland befinden sich auch Tochterfirmen europäischer Staatsbahnen wie der Alex, der unter anderem Verkehre vom bayerischen Hof aus bedient.





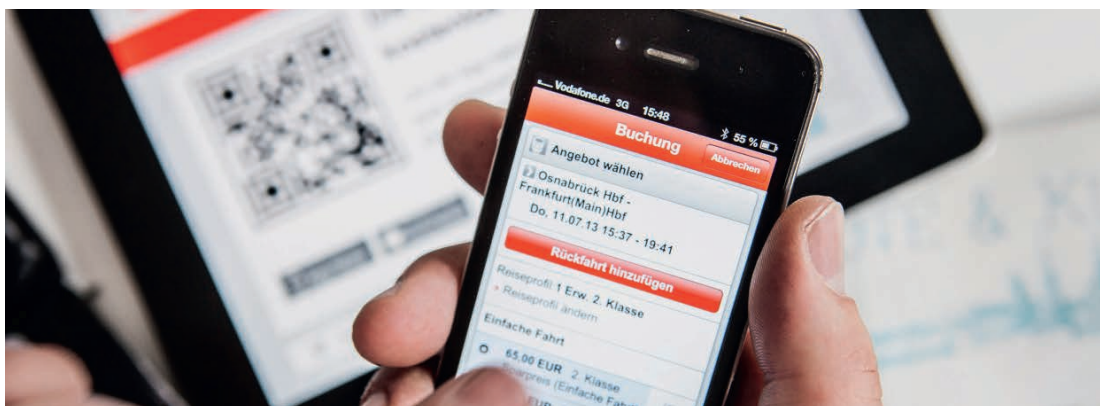
Die regelmäßige Wartung der ICE ist eine Grundvoraussetzung für den sicheren und komfortablen Fernverkehr. In den letzten Jahren hat der DB Fernverkehr wie hier in Leipzig viel investiert. Die Zahl der ICE-Reisenden stieg von 21 Mio. im Jahr 1994 auf 81 Mio. im Jahr 2012.



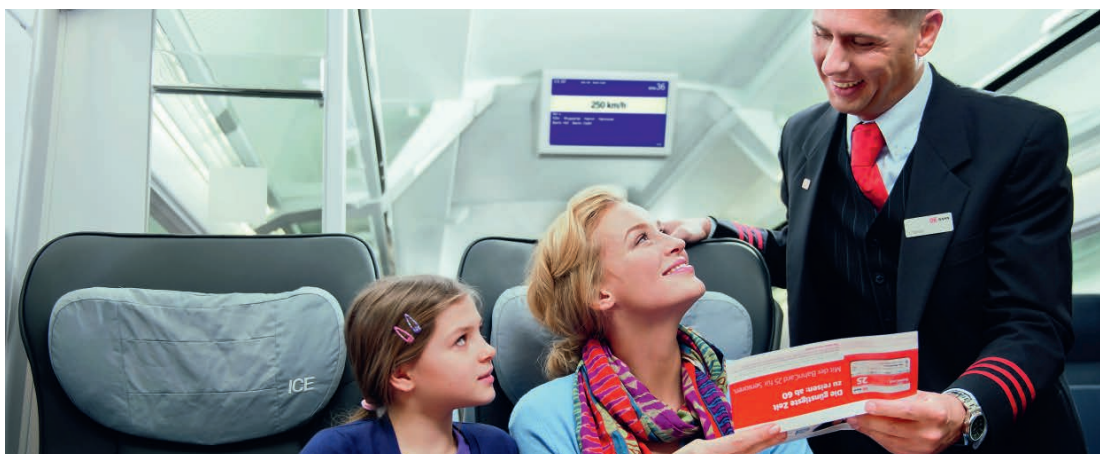
Die Ausbildung zum Lokführer dauert in der Regel drei Jahre. Bei der Ausbildung wird Wert darauf gelegt, dass das System Eisenbahn als Ganzes kennengelernt wird.



Die BahnCard ist eines der erfolgreichsten Produkte im Fern- und Nahverkehr. Ihre Anzahl hat sich seit der Bahnreform auf 4,8 Mio. Stück vervierfacht. Mit der seit 2013 erhältlichen Grünen BahnCard sind die Kunden in den Fernverkehrszügen mit 100 Prozent Ökostrom unterwegs.



Der DB Navigator ist eine der beliebtesten Apps in Deutschland. Gemeinsam mit den Verbindungsinformationen in Echtzeit und dem Zugradar steht er für den Ausbau des Internetangebots.



1996 wurden die ersten ICE 2 in den Fahrplan eingestellt. Nach 8 Mio. Laufkilometern eines Zuges war eine Rundumerneuerung notwendig. Neu sind unter anderem Informationen in Brailleschrift und mehr Steckdosen.



Um mobilitätseingeschränkten Reisenden das Reisen zu erleichtern, sind von den rund 5.600 Bahnhöfen der DB AG ca. 70 Prozent stufenfrei zugänglich. Mehr als die Hälfte der rund 9.700 bestehenden Bahnsteige verfügt über eine Bahnsteighöhe, die beim Einsatz passender Fahrzeuge einen barrierefreien Einstieg erlaubt.

Seit der Bahnreform hat die DB AG ihre Mobilitätsangebote für Reisende ständig ergänzt. Ziel ist es, attraktive Angebote zu machen, die Individualverkehr und Zugverkehr kombinieren, z. B. mit dem Mietfahrradsystem „Call a bike“ in Großstädten.



4. Bilanz der Bahnreform

In diesem Kapitel wird zunächst untersucht, inwiefern die Ziele der Bahnreform – Steigerung der Verkehrsleistung und Rückführung des öffentlichen Mittelbedarfs – erreicht wurden. Anschließend wird die Entwicklung weiterer Kennzahlen bewertet. Matthias Wissmann, Bundesverkehrsminister von 1993-1998, bezeichnet die Bahnreform als „eine der gelungensten Reformen der Nachkriegszeit“.⁶⁰ Laut Dr. Heinz Dürr, erster Vorstandsvorsitzender der Deutschen Bahn AG, „sollten sich Kritiker fragen, wo die Bahn heute stände, wenn es die Bahnreform nicht gegeben hätte“.⁶¹ Sämtliche weitere Gesprächspartner betrachten die Bahnreform ebenfalls als grundsätzlich erfolgreich. Dies wird durch den Großteil der folgenden Analysen bestätigt.

4.1 Zielerreichung der Bahnreform

4.1.1 Mehrverkehr auf der Schiene

Die **Verkehrsleistung im Schienengüterverkehr** wuchs zwischen 1994 und 2012 von 69,9 Mrd. Tkm auf 110,1 Mrd. Tkm, was einem Anstieg von 58 % entspricht. Der Gesamtmarkt im Güterverkehr wuchs, gemessen an der Verkehrsleistung, im selben Zeitraum um 51 %⁶² – die Eisenbahn konnte also stärker als andere Verkehrsträger von der wachsenden Transportnachfrage der Wirtschaft profitieren. Der starke Marktanteilsverfall in den Jahrzehnten vor der Bahnreform⁶³ konnte somit gestoppt werden. Die Bahn steigerte ihren intermodalen Marktanteil am Güterverkehrsmarkt leicht von 16,8 % auf 17,2 % (vgl. Abb. 16).

Der kontinuierliche Aufwärtstrend der Verkehrsleistung seit 1994 endete im Jahr 2009 durch den Nachfrageeinbruch infolge der weltweiten Wirtschaftskrise. In den zwei folgenden Jahren konnte sich die Verkehrsleistung wieder erholen, bevor 2012 erneut ein leichter Rückgang verzeichnet wurde, der auf die Abkühlung der europäischen Konjunktur, aber auch auf sinkendes Frachtaufkommen im weltweiten Güterverkehr zurückzuführen war.

60 Interview mit Matthias Wissmann am 7.6.2013.

61 Interview mit Dr. Heinz Dürr am 12.7.2013.

62 Verkehr in Zahlen 2012; Destatis.

63 Vgl. Kapitel 2.

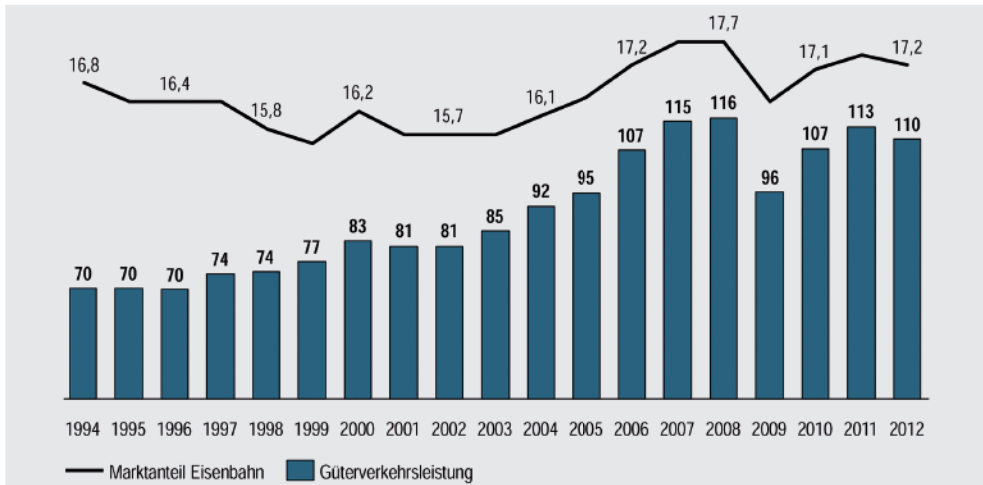


Abb. 16: Marktanteil am Gesamtgüterverkehr und Verkehrsleistung des Schienengüterverkehrs in Deutschland [in % und Mrd. Tkm] ⁶⁴

Die **allgemeine Entwicklung des Güterverkehrsmarkts** ist von einer grundlegenden Veränderung der Güterstruktur – weg von Massengütern wie Kohle und Stahl, hin zu kleinen Volumina hochwertiger und zeitempfindlicher Fertigwaren – sowie durch die zunehmende Globalisierung der Weltwirtschaft geprägt. Hierdurch veränderten sich nicht nur die Verkehrsströme, sondern auch die Anforderungen der Kunden. Der Containertransport von den Seehäfen in die Industrie- und Ballungszentren des Hinterlandes prägt nunmehr ebenso den Güterverkehr wie zusammenhängende Logistikketten und „Just-in-time“-Lieferungen. Weiterhin haben die Deregulierung des Straßengüterverkehrs sowie die Osterweiterung des EU-Binnenmarktes nicht nur zu stark steigenden Güterverkehrsmengen, sondern auch zu einem verstärkten Konkurrenzdruck durch den Straßengüterverkehr geführt, dem sich das System Schiene im Verlauf der vergangenen 20 Jahre stellen musste. Dass der Schienengüterverkehr stärker wachsen konnte als der Gesamtmarkt und damit Marktanteile hinzu gewann, ist vor diesem Hintergrund umso bemerkenswerter.

Die **Verkehrsleistung im Schienenpersonenverkehr** ist im Zeitraum von 1994 bis 2012 um 36 % von 65,1 Mrd. Pkm auf 88,6 Mrd. Pkm gewachsen. Ebenso wie im Güterverkehr konnte der Verkehrsträger Schiene auch im Personenverkehr überdurchschnittlich am Wachstum des Marktes partizipieren: Die Verkehrsleistung im Gesamtmarkt stieg im selben Zeitraum nur um etwa 15 %. Der Marktanteil der Eisenbahn vergrößerte sich somit von 6,7 % auf 8,2 % und erreichte damit im Jahr 2012 den höchsten Wert seit der Bahnreform (vgl. Abb. 17).

⁶⁴ Verkehr in Zahlen 2012; Destatis. Inkl. nicht bundeseigene Bahnen.

Die Ursache für diese Entwicklung liegt zum einen in den seit der Bahnreform erfolgten erheblichen Verbesserungen des Fahrplanangebotes und des Fahrzeugmaterials. Zum anderen spielten hier Rahmenbedingungen wie der massive Anstieg der Kraftstoffpreise oder überlastete Straßenverkehrsinfrastrukturen in Ballungsgebieten eine wichtige Rolle. Der zwischenzeitliche Rückgang der Personenverkehrsleistung in den Jahren 2002 bis 2004 – verbunden mit Marktanteilsverlusten – ist im Wesentlichen auf die Umstrukturierung des Fernverkehrsangebotes der Deutschen Bahn AG (v. a. Abschaffung des InterRegio) sowie den Erfolg der Billigfluggesellschaften zurückzuführen.

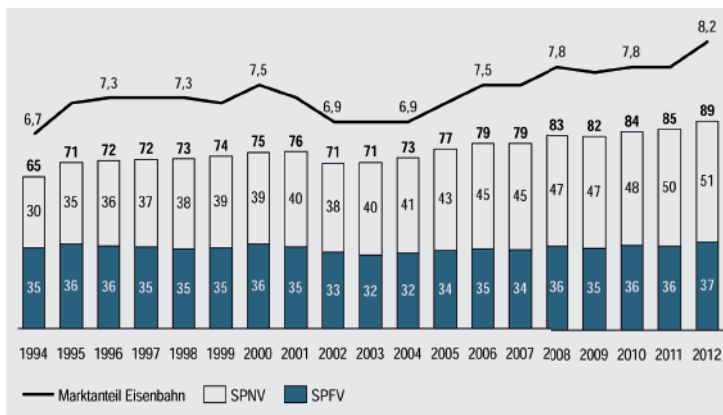


Abb. 17: Marktanteil am Gesamtpersonenverkehr und Verkehrsleistung des Schienenpersonenverkehrs in Deutschland [in % und Mrd. Pkm]⁶⁵

Die **Verkehrsleistung im Schienenpersonenfernverkehr** entwickelte sich seit der Bahnreform insgesamt positiv und stieg um etwa 7,5 % von 34,8 Mrd. Pkm im Jahr 1994 auf 37,4 Mrd. Pkm im Jahr 2012. Dieser Zuwachs der Verkehrsleistung, trotz der Einstellung der InterRegio-Verkehre im Jahr 2002, widerspricht der gelegentlich geäußerten Kritik an der Entwicklung des Schienenpersonenfernverkehrs.⁶⁶ Insbesondere stieg die Zahl der Reisenden im ICE seit 1994 mit jährlichen Wachstumsraten von durchschnittlich 8 % und erreichte im Jahr 2012 den Wert von 81 Mio. Reisenden (vgl. Abb. 18). Auch die Zahl der verkauften Bahncards erhöhte sich von ca. 1,2 Mio. im Jahr 1994 auf ca. 4,8 Mio. im Jahr 2012 und spiegelt die gestiegene Bereitschaft der Fahrgäste wider, den Verkehrsträger Schiene regelmäßig zu nutzen. Zu betonen ist, dass dieses Angebot im Schienenpersonenfernverkehr heute eigenwirtschaftlich erbracht wird und somit, im Gegensatz zu den Jahren vor der Bahnreform, insgesamt betriebswirtschaftlich tragfähig ist.

65 Verkehr in Zahlen 2012; Destatis. Inkl. nicht bundeseigene Bahnen. Angaben gerundet, exakte Summe für 2012: 88,6 Mrd. Pkm.

66 Bündnis Bahn für Alle, Alternativer Geschäftsbericht der DB AG 2012.

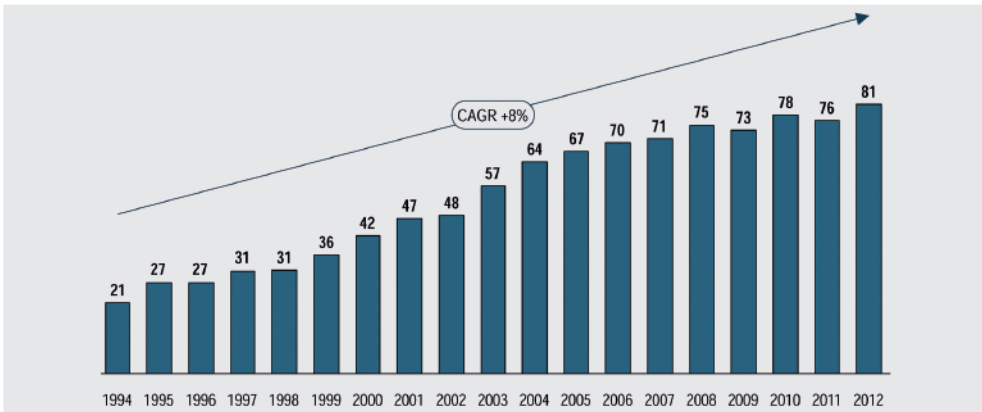


Abb. 18: Entwicklung der Zahl der ICE-Reisenden [in Mio.]

Im **Schienenpersonennahverkehr** wuchs die Verkehrsleistung seit der Bahnreform um etwa 69 % von 30,3 Mrd. Pkm im Jahr 1994 auf 51,3 Mrd. Pkm im Jahr 2012. Sie stieg in diesem Bereich – mit Ausnahme einer Unterbrechung im Jahr 2002 – in jedem Jahr kontinuierlich an und erreichte 2012 einen vorläufigen absoluten Höchststand. Ein bedeutender Grund hierfür ist die Ausdehnung des Angebots durch die Besteller. So stieg die Betriebsleistung im SPNV zwischen 1994 und 2012 um 28 % von 502 Mio. Zugkm auf 644 Mio. Zugkm.

Abb. 19 zeigt, wie diese Wachstumsraten im **europäischen Vergleich** mit anderen Bahnen einzuordnen sind. Im **Güterverkehr** wuchs die Verkehrsleistung in Deutschland mit einem Plus von 58 % zwischen 1994 und 2012 zwar weniger stark als in Großbritannien und Österreich; allerdings von einem deutlich höheren Niveau kommend. Die Verkehrsentwicklung in der Schweiz liegt hingegen weit hinter Deutschland; Italien und Frankreich verzeichnen sogar hohe zweistellige Rückgänge. Im **Personenverkehr** wuchs die Verkehrsleistung in Deutschland um 36 % und liegt damit im Mittelfeld der betrachteten Länder. Großbritannien weist mit einer Verdoppelung das größte Wachstum auf, erreicht aber in der Verkehrsdichte (Pkm/Einwohner) nicht den deutschen Wert. Gemessen an der Verkehrsdichte liegt somit die Versorgung der deutschen Bevölkerung in Europa auf einem hohen Niveau. Die Verkehrsleistung wuchs sowohl in Frankreich als auch der Schweiz mit 50 %. An nächster Stelle folgt Deutschland mit 36 % Wachstum. Österreich liegt im Wachstum deutlich dahinter mit 12 %, Italien verzeichnet sogar einen Rückgang der Verkehrsleistung um 23 %.

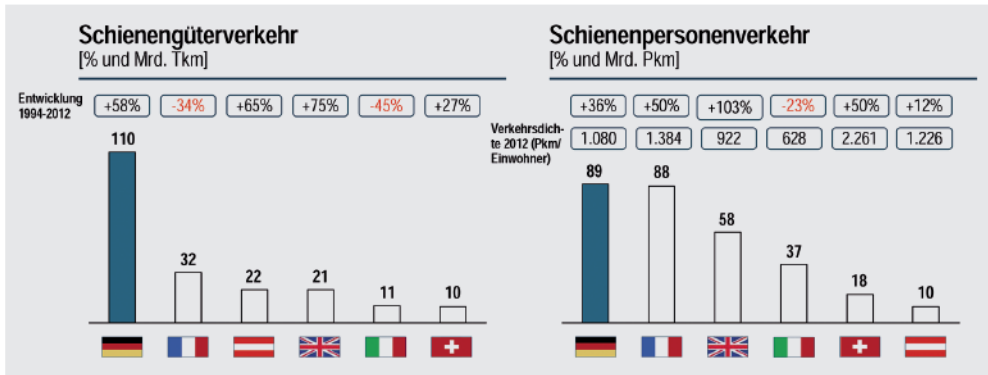


Abb. 19: Entwicklung der Schienenverkehrsleistung und -dichte in ausgewählten europäischen Ländern [in %-Veränderung von 1994 bis 2012 und Mrd. Tkm, Mrd. Pkm bzw. Pkm/Einwohner 2012]⁶⁷

4.1.2 Reduzierung des öffentlichen Finanzierungsbedarfs

Insgesamt reduzierten sich die jährlichen **Bundesmitten für den Schienenverkehr** seit 1994 um fast 4 Mrd. Euro, was einem Rückgang von 19 % entspricht. Unter Berücksichtigung von Rückzahlungen zinsloser Darlehen und Baukostenzuschüssen sowie der Ausschüttung von Dividenden reduzierten sich die Mittel um insgesamt 5 Mrd. Euro p. a. (vgl. Abb. 20). Inflationsbereinigt sanken die jährlichen Aufwendungen des Bundes sogar um 38,5 % oder fast 8 Mrd. Euro.

Die Aufwendungen des Bundes unterteilen sich dabei hauptsächlich in:

- Regionalisierungsmittel
- Aufwendungen für die Bundesschienenwege
- Zahlungen an das Bundeseisenbahnvermögen

Den Großteil der Aufwendungen des Bundes bilden dabei die **Regionalisierungsmittel**, die an die Länder gezahlt werden, um den Schienenpersonennahverkehr zu bestellen. Ihre Höhe stieg von 1996, dem Jahr der Regionalisierung, bis 2012 um 1,1 Mrd. Euro auf derzeit 7,1 Mrd. Euro und wird für die Zeit nach 2014 Gegenstand von Neuverhandlungen zwischen Bund und Ländern sein.

⁶⁷ SCl, Leistungsanalyse ausgewählter Eisenbahnmärkte in Europa 2012. In Polen wurde im Jahr 2012 eine Güterverkehrsleistung von ca. 49 Mrd. Tkm erbracht, damit liegt das Land an zweiter Stelle in Europa. Vergleichsdaten für das Jahr 1994 liegen nicht vor.

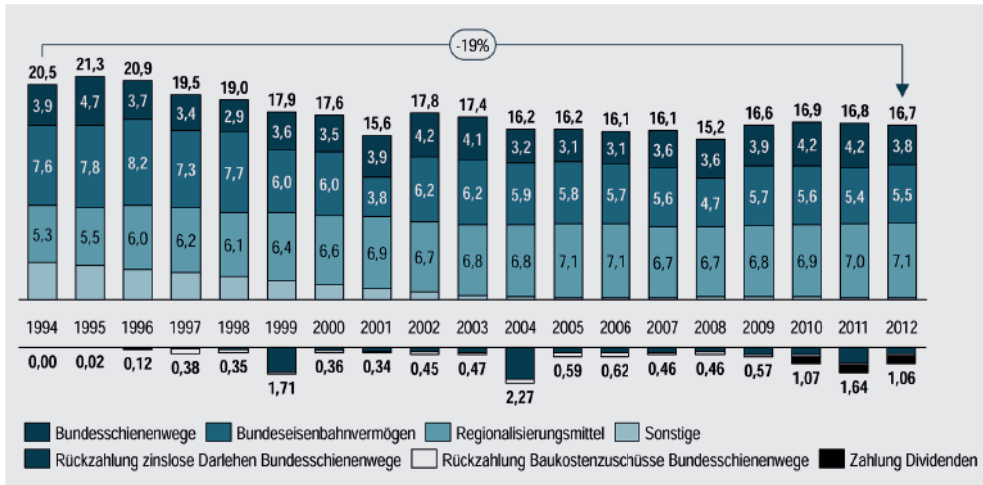


Abb. 20: Mittelbedarf und Rückflüsse der Eisenbahnen in Deutschland [in Mrd. Euro]⁶⁸

Die **Aufwendungen für die Bundesschiene** schwanken seit 1994 zwischen rund 2,9 und 4,7 Mrd. Euro p. a. Der Bund kommt durch diese Zahlungen seiner grundgesetzlich verankerten Verantwortung nach, den Ausbau und Erhalt des Schienennetzes nach Maßgabe des Bundesschieneausbaugesetzes (BSchwAG) zu fördern.

Seit der Bahnreform sind die **Zahlungen an das Bundeseisenbahnvermögen** gesunken, durch das u. a. die Verpflichtungen für die ehemaligen Beamten der Bundesbahn bedient werden. Wie im Deutsche Bahn Gründungsgesetz festgelegt, endeten nach zehn Jahren die Zahlungen des Bundes zur Übernahme des altlastenbedingten Personal- und Materialaufwandes im Bereich der ehemaligen Deutschen Reichsbahn. Die Übernahme investiver Altlasten der Deutschen Reichsbahn wurde ab 2003 bis 2008 auf die Baukostenzuschüsse des Bundes im Rahmen des BSchwAG verlagert.⁶⁹

Seit 1995 konnten jährlich direkte **Rückflüsse in die öffentlichen Haushalte** erfolgen. Hierzu gehörte die Rückzahlung von zinslosen Darlehen und Baukostenzuschüssen. Bei Letzteren handelt es sich um Baukostenzuschüsse, die aufgrund des notwendigen Planungsvorlaufs bei Infrastrukturprojekten durch die Infrastrukturbereiche der DB AG nicht ausgegeben wurden. Weiterhin wurden seit 2011 Dividenden an den Eigentümer ausgezahlt, im Jahr 2012 und 2013 in Höhe von 525 Mio. Euro. Insgesamt ergaben sich bis 2012 kumulierte Rückflüsse in Höhe von knapp 13 Mrd. Euro.

⁶⁸ BMVBS; DB AG, Geschäftsberichte. Ab 1996 Regionalisierungsmittel, 1994 und 1995 äquivalente Zahlen für SPNV-Leistungen.

⁶⁹ DB AG, Geschäftsbericht 2009, S. 278.

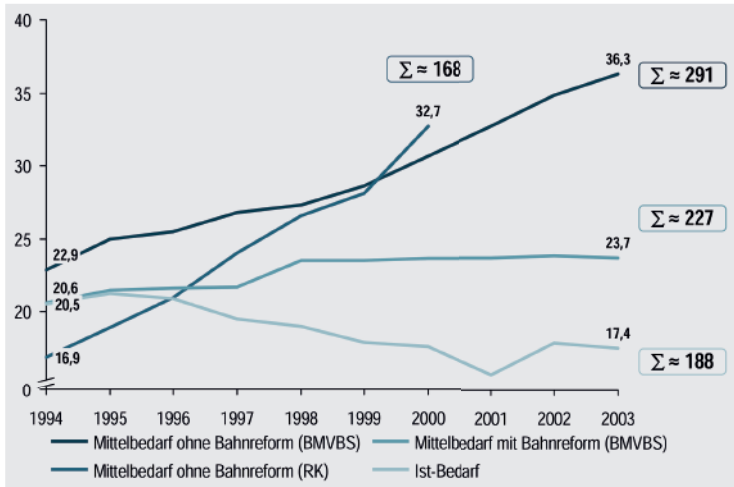


Abb. 21: Vergleich realer Mittelfluss gegenüber Modellrechnungen Regierungskommission und BMVBS [in Mrd. Euro]⁷⁰

Vergleicht man den realen Mittelfluss der öffentlichen Haushalte mit der ursprünglichen Planung der Regierungskommission, so zeigt sich, dass die öffentlichen Haushalte insgesamt ca. 31,5 Mrd. Euro zwischen 1994 und 2000 mehr eingespart haben als erwartet. Gegenüber einer Anfang 1993 durchgeführten, aufgrund der damaligen Erkenntnisse noch negativeren Modellrechnung des BMVBS ohne Bahnreform hat die Bahnreform die öffentlichen Haushalte sogar um mehr als 100 Mrd. Euro bis 2003 entlastet. Dabei ist davon auszugehen, dass ein Teil dieses Befunds auf Abweichungen von den Prämissen der Modellrechnung und ein Teil auf unerwartete Erfolge der Reform zurückzuführen ist. Letzteres kann etwa für die Effizienzsteigerungen und die Eigenmittelanteile der DB AG für Investitionen gelten.

4.2 Weitere Erfolgsindikatoren – Unternehmen DB AG

4.2.1 Betriebswirtschaftliche Entwicklung

Insgesamt konnte sich die DB AG seit der Bahnreform nachhaltig positiv entwickeln:

- Steigerung des Umsatzes und des Ergebnisses
- Positive Entwicklung des ROCE (Return on Capital Employed)

⁷⁰ Bundesminister für Verkehr, Ref. E22, Modellrechnung Bundeshaushalt, 15.2.1993.

- Steigerung der Produktivität in allen Bereichen
- Weiterentwicklung der Organisation zu integriertem Konzern
- Verbesserung der Transparenz der DB AG nach außen

Laut Professor Dr. Gerd Aberle, Mitglied der Regierungskommission Bundesbahn, war „die Umwandlung der Behördenbahn in eine unternehmerisch orientierte Aktiengesellschaft der Erfolg überhaupt“.⁷¹

Der **Umsatz** stieg seit 1994 um 166 % von 14,8 Mrd. Euro auf 39,3 Mrd. Euro im Jahr 2012.⁷² Die Umsatzentwicklung ist dabei zum Teil auch auf Akquisitionen zurückzuführen, von denen im Folgenden kurz die bedeutendsten Zukäufe und deren Umsatzauswirkungen dargestellt werden. Der Erwerb der Stinnes AG bzw. Schenker-Gruppe im 4. Quartal 2002 erhöhte den Umsatz um 1.613 Mio. Euro.⁷³ Im darauffolgenden Jahr trugen die vollständige Konsolidierung der Schenker AG sowie die Akquisition der Joyau-Gruppe zu einem Umsatzeffekt von 5.243 Mio. Euro bei.⁷⁴ Die Akquisition von Schenker ist das wohl bekannteste Beispiel zur Veranschaulichung der veränderten strategischen Ausrichtung der DB AG, die mit einem Ausbau der Aktivitäten in der Logistikbranche sowie der Internationalisierung vor allem im Güterverkehr einherging. Erste Überlegungen innerhalb der DB AG zum Einstieg in den Logistikbereich fanden bereits Ende der 1990er-Jahre statt, konkrete Gespräche zur Übernahme der Stinnes AG begannen im Jahr 2000. Auch die Überlegungen zur Internationalisierung des Güterverkehrs gehen schon auf das Jahr 1997 zurück und mündeten 1999 schließlich in der Vereinbarung zur Gründung eines Joint Ventures mit der niederländischen Bahn Nederlandse Spoorwegen N.V. (NS) mit Wirkung zum 1.1.2000 (Gründung der Railion GmbH, an der die DB AG mit 94 % und die NS mit 6 % beteiligt waren). Parallel zu diesem strategischen Ausbau zog sich der Konzern aus dem Bereich Touristik zurück (z. B. Verkauf der TUI-Anteile). Im Jahr 2008 wurde durch die Übernahme der britischen EWS und der spanischen Transfesa eine Umsatzsteigerung von etwa 1 Mrd. Euro erreicht. Die Akquisition der britischen Arriva-Gruppe führte darüber hinaus im August 2010 zu einem Umsatzeffekt von 1.046 Mio. Euro, die der DB Schenker Rail Polska im gleichen Jahr nochmals zu einem Effekt von 129 Mio. Euro (vgl. Abb. 22).⁷⁵ Damit ist nach einer überschlägigen Schätzung knapp die Hälfte des Umsatzwachstums organisch getrieben.

71 Interview mit Prof. Dr. Gerd Aberle am 24.5.2013.

72 DB AG, Geschäftsberichte.

73 DB AG, Geschäftsbericht 2002, S. 26.

74 DB AG, Geschäftsbericht 2003, S. 84.

75 DB AG, Geschäftsbericht 2010, S. 72.

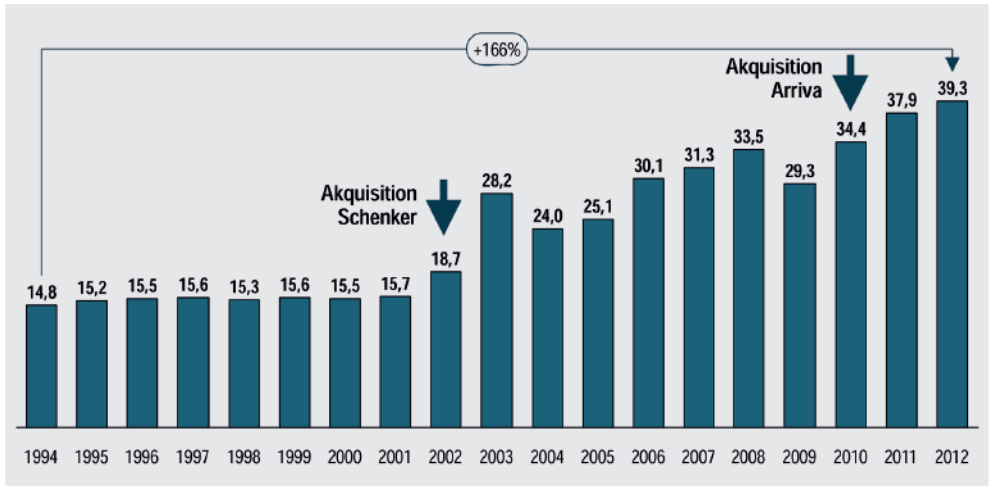


Abb. 22: Umsatzentwicklung Deutsche Bahn AG [in Mrd. Euro]

Das **Ergebnis vor Steuern** hat sich seit 1994 nachhaltig positiv entwickelt. Zwischen 1994 und 2012 verfünffachte es sich von 0,3 Mrd. Euro auf 1,5 Mrd. Euro. In den durch die Finanz- und Wirtschaftskrise gekennzeichneten Jahren 2008 bis 2010 konnte die DB AG ebenfalls ein positives Ergebnis vor Steuern ausweisen.

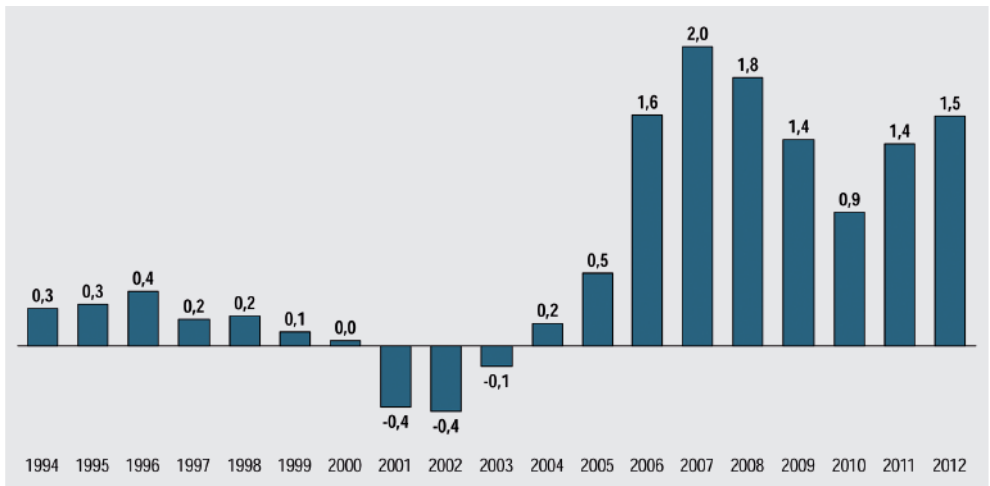


Abb. 23: Ergebnis vor Steuern Deutsche Bahn AG [in Mrd. Euro]

Der Sanierungserfolg der ersten zwölf Jahre nach der Bahnreform wird besonders deutlich, wenn man das um Sondereffekte inkl. Altlastenerstattungen bereinigte EBITDA betrachtet. Die Altlastenerstattungen wurden sukzessive verringert und liefen 2003 aus.

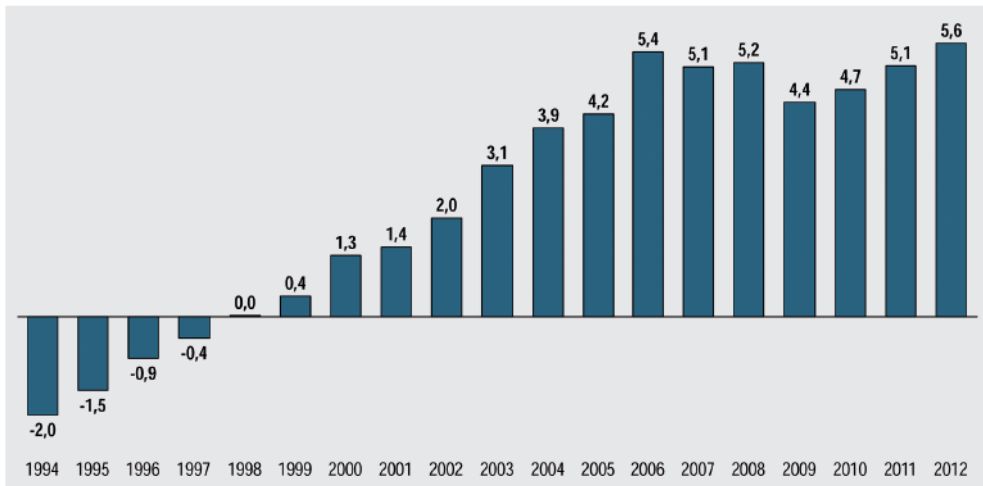


Abb. 24: EBITDA Deutsche Bahn AG, um Sondereffekte bereinigt [in Mrd. Euro]

Auch der **Return on Capital Employed (ROCE)**⁷⁶ entwickelte sich positiv. In den ersten neun Jahren nach der Bahnreform ging der ROCE aufgrund des stark ansteigenden gebundenen Kapitals zurück. Anschließend schlugen sich die deutlichen EBIT-Steigerungen im ROCE nieder, der in den letzten Jahren – abgesehen von 2009 und 2010 – nur noch wenige Prozentpunkte unterhalb der Zielmarke von 10 %⁷⁷ liegt (vgl. Abb. 25). Trotz der Verbesserungen in den vergangenen Jahren liegt die aktuelle Verzinsung des eingesetzten Kapitals in Höhe von 8,3 % immer noch unter dem erforderlichen Wert zur Deckung der Kapitalkosten von derzeit 8,9 %.

76 Bei der DB AG wird ROCE als EBIT dividiert durch Capital Employed definiert.

77 DB AG, Investor Relations, ROCE Berechnung, 21.3.2013, http://www.deutschebahn.com/ecm2-db-de/ir/anleihen_rating/wertmanagement_ue/1489574/roce.html (zuletzt abgerufen 29.10.2013).

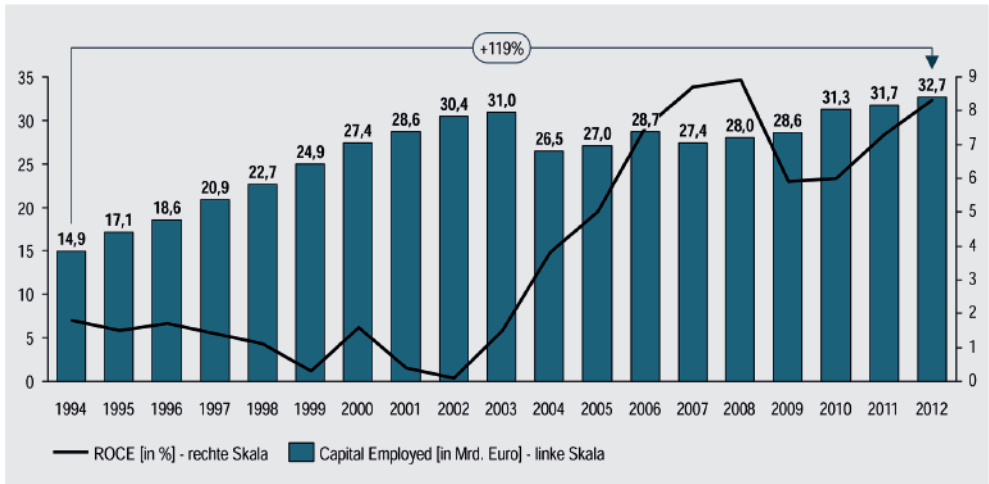


Abb. 25: Capital Employed und ROCE Deutsche Bahn AG

Weiterhin konnte die **Produktivität in allen Unternehmensbereichen** gesteigert werden. Seit der Bahnreform fahren deutlich mehr Züge pro Streckenkilometer; zwischen 1997 und 2012 konnte eine Steigerung der Netzauslastung der DB Netz AG von 27 % erreicht werden (vgl. Abb. 26). Der Grund dafür ist der zunehmende Einsatz moderner Leit- und Sicherungstechnik, wie etwa elektronischer Stellwerke, die eine dichtere Zugfolge ermöglicht. Auch die Stilllegung bzw. Abgabe wenig frequentierter Strecken und Anlagen an private Eigner führte zu einer höheren durchschnittlichen Netzauslastung.

Mit der Gründung der Deutschen Bahn AG wurde die buchhalterische Trennung von Netz und Betrieb vorgenommen. Zur buchhalterischen Trennung wurden die Eisenbahnunternehmen durch Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 91/440/EWG und der nationalen Umsetzung in § 9 AEG verpflichtet. Diese sollten nicht nur einen diskriminierungsfreien Zugang zum Schienennetz sicherstellen und dadurch mehr Wettbewerb auf der Schiene ermöglichen, sondern auch eine effizientere Bewirtschaftung der Infrastruktur nach unternehmerischen Maßstäben ermöglichen.

Die **Angebotsproduktivität** im Personenverkehr der DB AG stieg von 1997 bis zum Jahr 2012 um 28 % an; dabei verbesserte sich die Produktivität im Fernverkehr um 15 % auf 257 Pkm je Zugkm, die im Nahverkehr um 48 % auf 90 Pkm je Zugkm. Die Angebotsproduktivität im Güterverkehr wuchs ebenfalls deutlich – um insgesamt 44 %. Stark ausgeweitete Bestellungen der Aufgabenträger im SPNV sowie die gestiegenen Verkehrsleistungen im eigenwirtschaftlichen SPNV und Schienengüterverkehr spiegeln sich hier wider. Einen wesentlichen Anteil trägt hier nicht zuletzt die Öffnung der Schieneninfrastruktur für dritte EVU, die durch ihr erfolgreiches und effizientes

Agieren einen hohen Anpassungsdruck auf die DB AG ausübten. Im europaweiten Güterverkehr der DB Schenker Rail konnte eine Steigerung der Güterwagen-Auslastung in Höhe von 234 % erreicht werden, deren wesentlicher Treiber die Liberalisierung des europäischen Binnenmarktes war. Eine effizientere Disposition des Wagenparks, höhere Geschwindigkeiten im Netz, aber auch der Strukturwandel vom Einzelwagenverkehr mit hohen Standzeiten beim Endkunden hin zum verstärkten Einsatz vertakteter Ganzzugverkehre sind Gründe für diese Entwicklung.

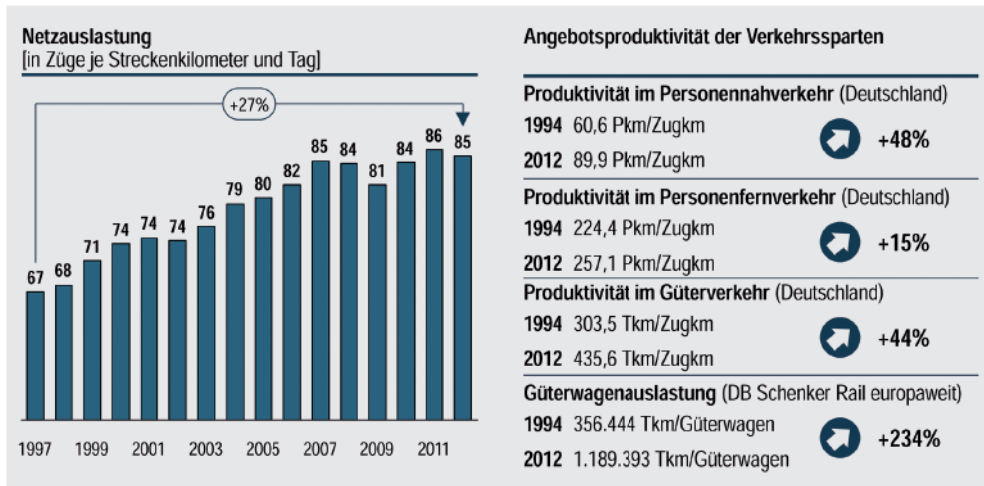


Abb. 26: Produktivitätssteigerungen des Schienenverkehrs Deutsche Bahn AG in Deutschland⁷⁸

Die **Mitarbeiterproduktivität** konnte seit Beginn der Bahnreform ebenfalls deutlich verbessert werden. Unter anderem wegen der insgesamt rückläufigen Mitarbeiterzahl und dem gleichzeitigen Anstieg der Verkehrsleistungen im Personen- und Güterverkehr konnte sich die Mitarbeiterproduktivität seit 1994 fast verdreifachen. Hervorzuheben ist, dass dieser Produktivitätszuwachs unter Wahrung eines Beschäftigungssicherungspaketes mit den Sozialpartnern erreicht wurde. Im Zeitablauf fallen zwei Phasen auf: Die Jahre bis 2008 standen im Zeichen der Sanierung und können durchgängig Steigerungen gegenüber dem jeweiligen Vorjahr aufweisen. Hier wurden große Produktivitätsreserven realisiert. 2009 gab es einen Rückgang, v. a. in Folge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise. Seitdem wurde das Niveau gehalten, aber nicht weiter gesteigert (vgl. Abb. 27). Dies spiegelt, neben konjunkturellen Effekten, auch eine veränderte Personalstrategie des Unternehmens wider, mit der in den vergangenen Jahren eine Zunahme der Mitarbeiterzahl verbunden ist (vgl. dazu auch Abb. 32).

⁷⁸ DB AG, Geschäftsberichte, Daten und Fakten; eigene Berechnungen.

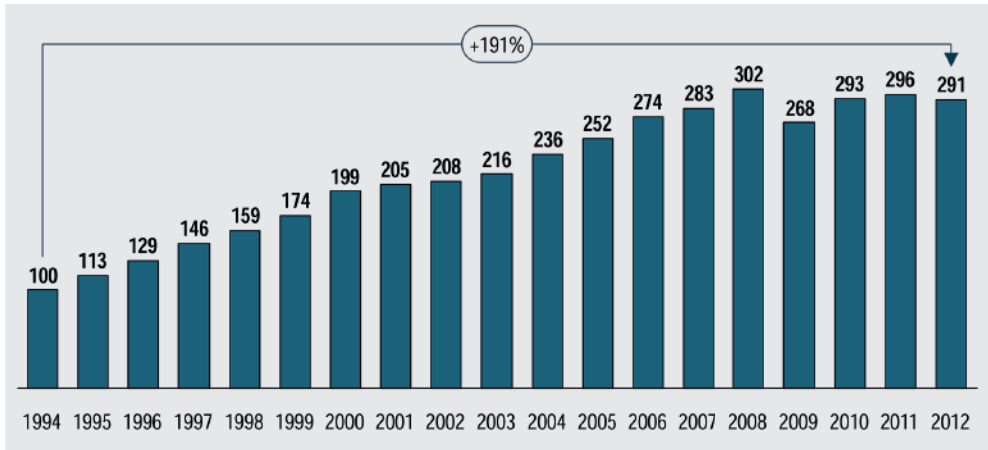


Abb. 27: Mitarbeiterproduktivität Deutsche Bahn AG, Kernbereich Schiene in Deutschland
[Index, 1994 = 100] gemessen in Ptkm/VZP⁷⁹

Die Entwicklung dieser Leistungskennzahlen wurde flankiert durch die in Abb. 28 dargestellte Organisationsentwicklung der DB AG. Im Zuge der Bahnreform wurde die alte regionale Struktur von Bundesbahn und Reichsbahn mit insgesamt 15 Bahndirektionen aufgelöst. Unter dem Dach der DB AG wurden zunächst sieben Geschäftsbereiche gebildet, die im Rahmen der zweiten Stufe der Bahnreform zu fünf Unternehmensbereichen zusammengelegt und für die jeweils Aktiengesellschaften gegründet wurden.

Das Führungsmodell wurde anschließend zwischen 2000 und 2005 stufenweise stärker zentralisiert, da von der Konzernleitung ein stärkerer Koordinationsbedarf zwischen den Unternehmensbereichen gesehen wurde und so Bündelungseffekte sowie Synergien für den Konzern gehoben werden sollten. Diese Entwicklung wurde teilweise kritisch kommentiert, so sagt z. B. Dirk Fischer, Mitglied des Bundestages und verkehrspolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, dass die „Entwicklung zum integrierten Konzern nicht konform mit der Zielsetzung der Bahnreform“ war.⁸⁰ Dem kann entgegengehalten werden, dass die dritte Stufe der Bahnreform, die Auflösung der Holding, im Deutsche Bahn Gründungsgesetz ausdrücklich als Option vorgesehen war, die eines Gesetzes mit der Zustimmung des Bundesrates bedarf (vgl. Kapitel 3.2).

⁷⁹ DB AG; eigene Berechnungen. Basis: Ptkm je Mitarbeiter der DB AG in Deutschland im Kernbereich Schiene (bis 2009) bzw. Summe der Mitarbeiter der EIU und EVU der DB AG (ab 2010), jeweils als Vollzeitpersonal.

⁸⁰ Interview mit Dirk Fischer am 5.6.2013.

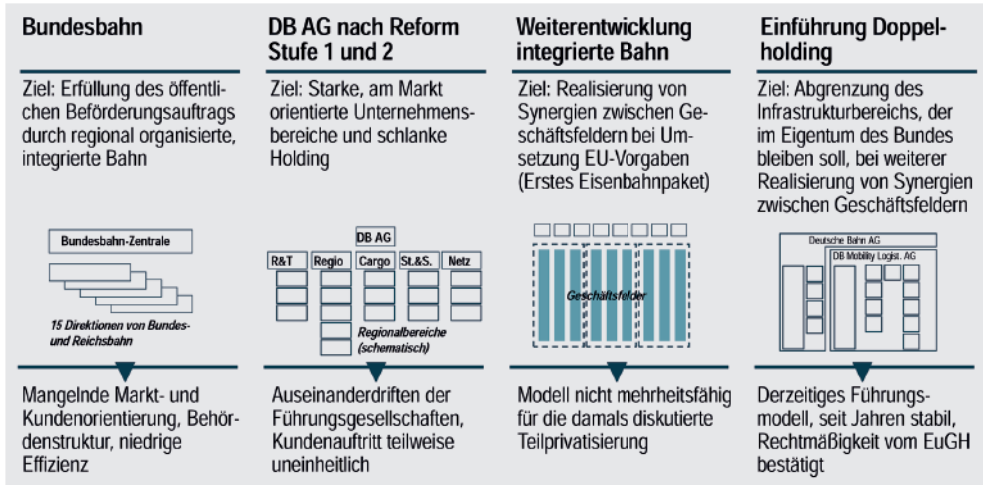


Abb. 28: Organisationsentwicklung Deutsche Bahn AG

Die Weiterentwicklung des Führungsmodells „integrierte Bahn“ erfolgte unter Beachtung der europäischen Vorgaben, was im Februar 2013 vom Europäischen Gerichtshof bestätigt wurde (vgl. dazu auch Kapitel 4.3.5). Unter anderem wurde in diesem Rahmen die Teilentherrschung der DB Netz AG vorgenommen – entsprechend der Auflagen aus Europa und der Umsetzung im Allgemeinen Eisenbahngesetz wurde sichergestellt, dass die DB Netz AG in den Entscheidungen der Trassenzuweisung und des Trassenentgelts unabhängig ist. Durch die veränderte Organisationsstruktur wurde der Sanierungsprozess in den Führungs- und Verwaltungsprozessen fortgesetzt. Mit dem Wegfall einer Hierarchiestufe in Form der bisherigen Unternehmensbereichsführungen wurde das Führungsmodell einfacher in den Strukturen, schneller in den kritischen Führungs- und Entscheidungsprozessen und effizienter.

Die privatwirtschaftlich geführte Infrastruktur innerhalb des DB-Konzerns hat sich aufgrund der beschriebenen Entwicklung bewährt (Produktivitätssteigerungen, Eigenmittel bei Investitionen, Bahnhofsmmodernisierungen⁸¹ etc.). Das heutige Modell der Doppelholding entstand in Vorbereitung auf die geplante Teilprivatisierung, die aufgrund der Finanzmarktkrise nicht umgesetzt wurde.

Parallel zur Weiterentwicklung der internen Organisation verbesserte die DB AG sukzessive ihre **Transparenz** nach außen. Wurden 1994 lediglich der Geschäftsbericht und die Übersicht „Daten und Fakten“ veröffentlicht sowie über Personaldaten berichtet, folgte ab 1999 der erste Umweltbericht der DB AG. Ab 2001 wurde der Geschäftsbericht des Gesamtkonzerns durch Geschäftsberichte der

⁸¹ Vgl. Kapitel 4.2.2.

Tochtergesellschaften ergänzt, zudem erschien ab dem Jahr 2002 ein jährlicher Wettbewerbsbericht. 2007 entwickelte die DB AG den Umweltbericht zum Nachhaltigkeitsbericht weiter, in dem neben ökologischen auch soziale, kunden- und mitarbeiterbezogene Aspekte Berücksichtigung finden. Auch die Geschäftsberichte wandelten sich in diesem Zusammenhang von stark kennzahlengetriebenen Publikationen zu umfassenden, kundenorientierten Unternehmensberichten. Dort werden u. a. Details zu den Geschäftsfeldern, Gemeinschaftsunternehmen und assoziierten Gesellschaften, Sachanlagen und Kapitalkosten veröffentlicht. Damit befindet sich die Berichterstattung der DB AG heute auf dem gleichen Niveau wie die anderer renommierter internationaler Konzerne.

Über die DB AG hinaus verbesserte sich die Transparenz des Bahnsektors seit der Bahnreform auch durch Veröffentlichungen weiterer Akteure. Dabei spiegelt sich nicht zuletzt auch die Weiterentwicklung des wettbewerblichen und regulatorischen Umfeldes wider. Auch andere privatwirtschaftlich organisierte Bahnen, die zunehmend an Marktanteil gewinnen, genügen den Ansprüchen an eine moderne Finanzkommunikation. Ferner veröffentlichte das EBA im Jahr 2003 zum ersten Mal seinen Jahresbericht mit Kennzahlen zum Bahnmarkt, 2006 folgte die Bundesnetzagentur mit ihrem Tätigkeitsbericht und der „Marktuntersuchung Eisenbahnen“, für die die EVU umfangreiche Daten an die Behörde liefern. Die Monopolkommission hat darüber hinaus nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz die Aufgabe, alle zwei Jahre ein Gutachten zum Wettbewerb im Eisenbahnsektor zu erstellen; das erste dieser Gutachten erschien im Jahr 2007. Seit 2010 veröffentlicht die DB AG zudem auf Basis der mit dem Bund geschlossenen Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) und in Abstimmung mit dem EBA ihren Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht, der für das Jahr 2012 erstmals auch als Langversion im Internet publiziert wurde. Neben den genannten offiziellen Berichterstattungen existiert eine Reihe weiterer regelmäßig erscheinender Berichte von Interessenverbänden wie der BAG-SPNV, mofair, Pro Bahn, Allianz pro Schiene u. a., die damit teilweise sehr kritischen Bewertungen des Bahnsektors eine Plattform bieten.

4.2.2 Kundenzufriedenheit und -orientierung

Die DB AG und ihre Wettbewerber konnten seit der Bahnreform objektiv wesentliche Fortschritte für ihre Kunden erreichen:

- Erzielung von Angebots- und Fahrzeitverbesserungen
- Unterdurchschnittliche Preiserhöhungen im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern

Trotz dieser Verbesserungen stagniert die subjektive Kundenzufriedenheit.

Auf zahlreichen Strecken konnten seit 1994 **Angebots- und Fahrzeitverbesserungen** erzielt werden. Im Rahmen dieser Studie wurden hierzu exemplarisch unterschiedliche Fernverkehrsverbindungen untersucht, die Hochgeschwindigkeits- und Altstrecken umfassen. Durch die Verwendung disaggregierter, streckenbezogener Daten ist es möglich, Schlussfolgerungen über die Ursachen für die Steigerung der Nachfrage zu ziehen.⁸² So zeigt sich in mehreren Fällen ein enger zeitlicher Zusammenhang zwischen Verbesserungen bei der Infrastruktur und einer höheren Nachfrage. Über den betrachteten Zeitraum konnten bei allen Fernverkehrsrelationen kürzere Fahrzeiten und ein Anstieg der täglichen Direktverbindungen bilanziert werden (vgl. Abb. 29). Parallel stiegen auf den betrachteten Strecken auch die Fahrgastzahlen signifikant an. Angebots- und Fahrzeitbetrachtungen für den Nahverkehr wurden nicht vorgenommen, da dieser maßgeblich durch den Besteller bestimmt wird und die Frequenz sowie Fahrzeit nur teilweise durch die DB AG oder ihre Wettbewerber beeinflussbar sind.

1 Berlin – Hamburg			3 Berlin – Leipzig		
	2002	2012		2002	2012
Kürzeste Fahrzeit	02:08	01:37	Kürzeste Fahrzeit	01:51	01:12
Direktverbindungen pro Tag	17	23	Direktverbindungen pro Tag	18	17
Verkehrsleistung 2002-2012	+80%		Verkehrsleistung 2002-2012	+183%	

2 Köln – Frankfurt			4 Leipzig – Dresden		
	2002	2012		2002	2012
Kürzeste Fahrzeit	02:13	01:02	Kürzeste Fahrzeit	01:08	01:03
Direktverbindungen pro Tag	19	44	Direktverbindungen pro Tag	16	17
Verkehrsleistung 2003-2012	+58%		Verkehrsleistung 2002-2012	+48%	

Abb. 29: Verkehrsentwicklung auf ausgewählten Fernverkehrsverbindungen⁸³

Die **Entwicklung der Fahrpreise im Fernverkehr der Deutschen Bahn** verlief im vergangenen Jahrzehnt im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern, aber auch im Vergleich zu

⁸² Fahrgastzahlen liegen DB-intern nur ab 2002 bzw. 2003 vor. Die Darstellung erfolgte daher für den Zeitraum 2002 bis 2012, bei der Strecke Köln – Frankfurt für den Zeitraum 2003 bis 2012.

⁸³ DB AG.

den Nahverkehrsverbänden unterdurchschnittlich (vgl. Abb. 30). Während sich die Preise im Straßenverkehr seit 2002 um 23 % und im Luftverkehr um 75 % erhöhten, stiegen die Fahrpreise im DB-Fernverkehr um 15 % und liegen damit knapp unter dem Niveau der allgemeinen Entwicklung der Verbraucherpreise. Die durch die regionalen Verkehrsverbände bestimmten Fahrpreise im Nahverkehr stiegen im Gegensatz dazu seit 2002 mehr als doppelt so stark. Da die Preisentwicklung im Fernverkehr auf Grundlage des Normalpreises dargestellt ist – ca. 90 % der Fahrgäste nutzen jedoch Ermäßigungen durch Bahncards oder Sparpreise⁸⁴ – ist die für den Fahrgast real spürbare Preisentwicklung wesentlich geringer ausgefallen.

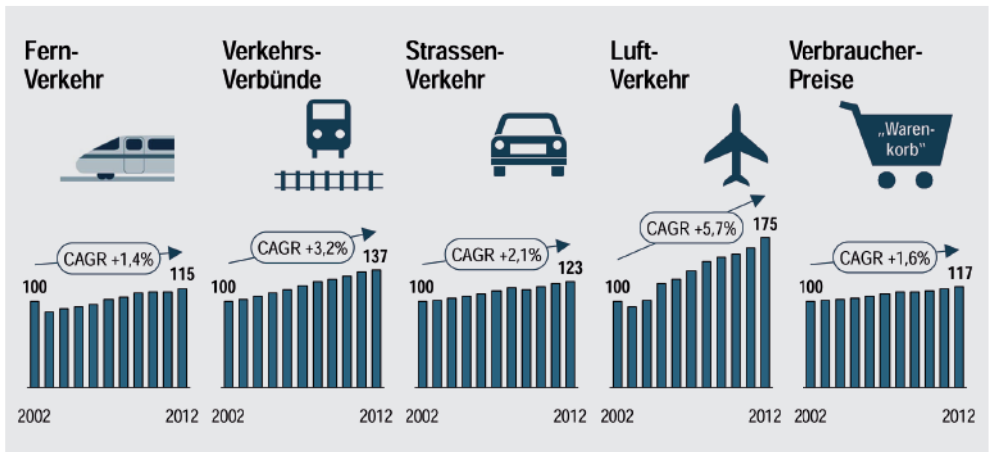


Abb. 30: Preisentwicklung wesentlicher Verkehrsträger [Index, 2002=100]⁸⁵

Auch im **Serviceangebot der Deutschen Bahn im Personenverkehr** kam es seit der Bahnreform zu umfangreichen Veränderungen. Neben modernisiertem bzw. neu beschafftem Fahrzeugmaterial im Fern- und Nahverkehr führte die DB AG einen verbesserten 1. Klasse-Service ein und konnte zugleich die Zahl der angebotenen Sitzplätze erhöhen, von 1994 bis heute insgesamt um über 10 % auf nun 1.177.877 Sitzplätze.⁸⁶ Darüber hinaus wurden die Fahrkartenbuchung mittels Internet eingeführt und ein Großteil der ICE-Züge mit WLAN-Empfangsmöglichkeit ausgestattet (Programm läuft noch).⁸⁷ Durch den stetigen Ausbau des Internetangebots können Nutzer mittels der DB App Tickets inzwischen auch mobil erwerben, Echtzeitinformationen zu Verbindungen abrufen und

84 DB AG.

85 Verkehr in Zahlen 2012; DB AG; eigene Berechnungen.

86 DB AG, Daten und Fakten 2012, S. 19 f.

87 FR Online, „Mehr ICE-Züge mit Internet-Zugang“, 4.6.2013.

Züge auf dem Streckennetz online verfolgen.⁸⁸ Mit Angeboten wie Flinkster, Call-a-Bike oder der City-Ticket-Option für Bahncard-Reisende erweiterten sich für die Fahrgäste der Bahn zudem die Nutzungsmöglichkeiten entlang der gesamten Mobilitätskette.

Das **Leistungsangebot der DB AG im Güterverkehr** wurde ebenfalls stark ausgeweitet. So wurden mehr und komplexere internationale Verbindungen aufgebaut (z. B. Ganzzüge für Automobilhersteller von Deutschland nach Spanien, Großbritannien oder Russland), logistische Dienstleistungen aus einer Hand angeboten, Sendungsverfolgung eingeführt und eine stärkere Kundenorientierung der Mitarbeiter etabliert. Feste Fahrpläne bieten den Kunden größere Planungssicherheit.

Neben den Verbesserungen im Angebot der Verkehrssparten wurden auch zahlreiche **Verbesserungen in der Infrastruktur** im Sinne der Fahrgäste verwirklicht. Der Aus- und Neubau von Bahnstrecken verkürzte z. T. massiv die Reisezeiten (vgl. Abb. 29). Bahnhöfe wurden modernisiert und mit attraktivem Einzelhandel und gastronomischen Angeboten ausgestattet. Lounges und moderne Reisezentren sowie umfangreiche Maßnahmen zur Verbesserung der Barrierefreiheit gestalten das Reisen einfacher und komfortabler: So waren im Jahr 2012 an ca. 70 % der 5.600 Bahnhöfe der DB AG die Bahnsteige stufenfrei zugänglich.⁸⁹

Dennoch ist die **Zufriedenheit der Kunden** heute nicht messbar besser als in der Zeit vor der Bahnreform. So stellt Alexander Kirchner, Vorsitzender der Gewerkschaft EVG, fest: „Die gefühlte Zufriedenheit der Kunden ist heute schlechter als zu Bundesbahnzeiten, obwohl es objektiv nicht nachvollziehbar ist.“⁹⁰ Trotz moderner Fahrzeuge, ausgebauter und vertakteter Fahrpläne und moderater Preiserhöhungen stagnieren die in Befragungen erhobenen Werte der Kundenzufriedenheit seit 1994 sowohl für den Nah- als auch den Fernverkehr auf mittlerem Niveau (vgl. Darstellung für die vergangenen drei Jahre in Abb. 31). Dabei ist festzustellen, dass die Bewertung der wahrgenommenen Leistung der Bahn stark vom allgemeinen Image des Unternehmens DB AG beeinflusst ist: Die aktuelle Fahrt wird von den Fahrgästen durchweg wesentlich besser eingeschätzt als die Leistung der Bahn insgesamt (ca. 75 von 100 Punkten). Darüber hinaus haben Einzelereignisse einen überproportionalen Einfluss auf die Bewertung, z. B. der Achsbruch in Köln im Jahr 2008 oder die Fahrzeugprobleme bei Extremwetterlagen 2010.

88 DB AG, Geschäftsbericht 2012, S. 139 f.

89 DB AG, Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht 2012, S. 166.

90 Interview mit Alexander Kirchner am 3.6.2013.

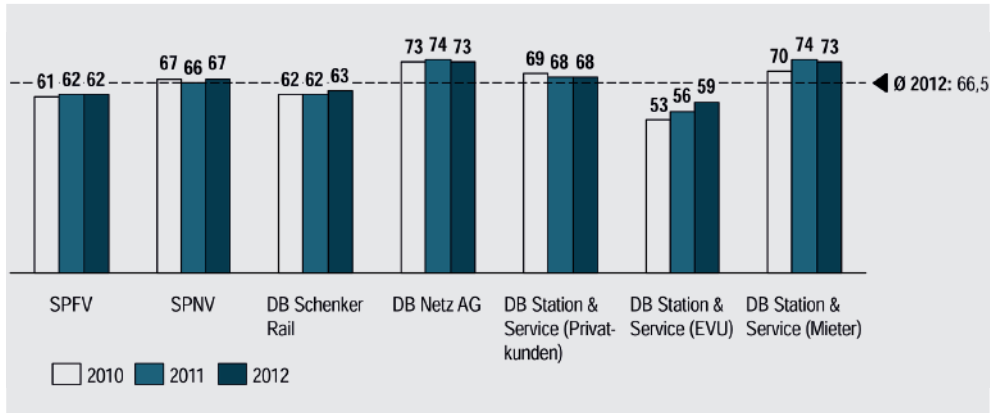


Abb. 31: Entwicklung der Kundenzufriedenheit der Deutsche Bahn AG⁹¹

4.2.3 Entwicklung der Situation der Mitarbeiter

Die Mitarbeitersituation wurde wesentlich von folgenden Entwicklungen charakterisiert:

- Die Mitarbeiterzahl ist trotz mehrerer Zukäufe insgesamt gesunken
- Die Personalstruktur veränderte sich gemäß den allgemeinen Trends auf dem Arbeitsmarkt

Die **Mitarbeiterzahl** verringerte sich zwischen Jahresanfang 1994 (372.211) und Jahresende 2001 um 42%. In den 1990er Jahren kam es im Rahmen der Überführung der beiden Staatsbahnen in das Unternehmen DB AG zu einem starken Personalabbau. Dies wurde, wie in Kapitel 3 bereits erwähnt, ohne betriebsbedingte Kündigungen erreicht. Durch die Zukäufe von Schenker und Arriva stieg die Mitarbeiterzahl in den Jahren 2002 und 2010 wiederum stark, per Ende 2012 umfasste die Belegschaft des DB-Konzerns 299.347 Mitarbeiter (vgl. Abb. 32). In Deutschland sind etwa 186.000 Mitarbeiter beschäftigt.⁹² Diese Zahl und die oben bereits dargestellte Entwicklung der Mitarbeiterproduktivität verdeutlichen den Umfang der Sanierungsmaßnahmen und Produktivitätsfortschritte der letzten beiden Jahrzehnte. Zugleich kann festgestellt werden, dass die DB AG weiterhin einer der größten deutschen Arbeitgeber ist, deren Beschäftigte sich zudem auf eine Vielzahl von Regionen, besonders auch außerhalb der Ballungsräume, verteilen.

91 DB AG, Investor Relations, Kundenzufriedenheit auf hohem Niveau, 21.3.2013, http://www1.deutschebahn.com/ecm2-db-de/gb_2012/klb/kuq/kuzu.html (zuletzt abgerufen 29.10.2013). Standardisierte Erhebung, Skala von 0-100: sehr gut >85; gut 75-84; mittel 50-74; schlecht <50.

92 DB AG, Nachhaltigkeitsbericht 2012, S. 119.

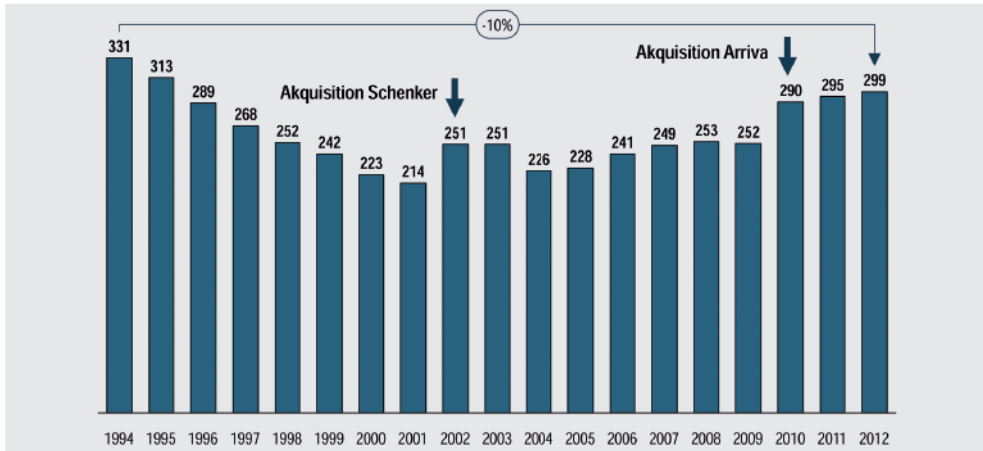


Abb. 32: Entwicklung der Mitarbeiterzahl Deutsche Bahn AG [in 1.000]⁹³

Um Akquisitionen bereinigt wurden im Zuge der wirtschaftlichen Sanierung bis zum Jahr 2009 per Saldo Mitarbeiter freigestellt und Arbeitsplätze abgebaut. Diese Phase ist inzwischen abgeschlossen. Weiterhin scheiden jedoch zahlreiche Mitarbeiter über die natürliche Fluktuation aus der DB AG aus. In den kommenden zehn Jahren werden auf diesem Weg voraussichtlich rund 80.000 Mitarbeiter in Deutschland das Unternehmen verlassen. Um den zukünftigen Bedarf an Mitarbeitern bei bestehendem Fachkräftemangel decken zu können, hat die DB AG im Jahr 2010 ihre Personalstrategie umgestellt und seitdem über 33.000 neue Mitarbeiter in Deutschland eingestellt. Zwischen 2010 und 2012 bedeutet das per Saldo ein Plus von 9.252 Mitarbeitern, mit einem Saldo von 3.073 Mitarbeitern in den ersten drei Quartalen des Jahres 2013 setzt sich dieser Trend weiter fort.

Diese Entwicklung spiegelt sich auch im Kernbereich Schiene in Deutschland wider. Seit der Bahnreform sank die Mitarbeiterzahl um rund 50% auf 155.000. Seit 2010 lässt sich auch hier eine Zunahme der Mitarbeiterzahl beobachten. Sehr deutlich zeigt sich diese Entwicklung bei der DB Netz AG. Hier ging die Mitarbeiterzahl von 56.938 im Jahr 2000 auf 34.020 im Jahr 2010 zurück und stieg im Jahr 2012 wieder auf 35.249 an (gemessen in VZP). Zwischen 2010 und 2012 gab es also eine Steigerung um 3,6%.

Die **Personalstruktur der Deutschen Bahn AG** passte sich während dieser Zeit den allgemeinen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland an (Tabelle 3). So hat sich seit 1994 der Anteil weiblicher Mitarbeiter von 18,1% auf 21,9% erhöht. Im Rahmen der sozialen Ziele der Strategie

⁹³ Natürliche Personen (Arbeitnehmer und Beamte) ohne Auszubildende per Jahresende. DB AG, Geschäftsberichte.

„DB2020“ soll dieser Anteil weiter steigen.⁹⁴ Auch die Teilzeitquote stieg von 2,3 % auf 8,1 %. Damit schafft die DB AG Raum für neue Arbeitszeitmodelle, die eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf sicherstellen sollen. Die durchschnittliche Vergütung je Mitarbeiter stieg seit 1994 um 37 %. Trotz des zeitgleich gestiegenen Anteils von Mitarbeitern in Teilzeitbeschäftigung liegt die Gehaltssteigerung über der Inflationsrate (1994 bis 2012: 32 % kumuliert). Die Beschäftigten der DB AG konnten somit auch real von Gehaltssteigerungen profitieren. Durch die jüngsten Gehaltssteigerungen erhöhte sich der Druck auf die Wettbewerbsfähigkeit der DB AG. Die Zahl der jährlichen Neueinstellungen stieg von 2.223 Mitarbeitern im Jahr 1994 auf 13.200 im Jahr 2012 an. Ein wesentlicher Teil hiervon sind Auszubildende und Studenten, die Ausbildungen und duale Studiengänge an über 25 Standorten in mehr als 25 Berufen und 23 Fachrichtungen absolvieren.⁹⁵ Der im Jahr 2012 abgeschlossene Demografie-Tarifvertrag sieht u. a. vor, bei erfolgreichem Abschluss unbefristete Übernahmeangebote an alle Auszubildende abzugeben und verstärkt Ausbildungsplätze aufzubauen.

Kennzahl	1994	2012	Veränderung
Anzahl Mitarbeiter (nP)	331.101	299.347	-10 %
> Anteil weiblicher Mitarbeiter (D)	18,1 %	21,9 %	+21 %
> Teilzeitquote (D)	2,3 %	8,1 %	+252 %
Durchschnittliches Gehalt	27.200 Euro	37.200 Euro	+37 %
Neueinstellungen p. a.	2.223	13.200	+494 %
Mitarbeiterzufriedenheit	--	3,6	--
Verbesserungsvorschläge	3.951	12.198	+209 %

Tabelle 3: Ausgewählte personalbezogene Kennzahlen Deutsche Bahn AG⁹⁶

Eine 2012 durchgeführte konzernweite Mitarbeiterbefragung ergab, dass im DB-Konzern insgesamt eine „verhalten positive Grundstimmung“ herrscht. Auf einer Skala von 1 („stimme überhaupt nicht zu“) bis 5 („stimme voll zu“) liegt die Mitarbeiterzufriedenheit mit 3,6 über dem Mittelwert von 3 und damit im Vergleich mit anderen Unternehmen weltweit im Durchschnitt.⁹⁷ Die stark gestiegene Anzahl an Verbesserungsvorschlägen durch Mitarbeiter ist ein weiteres Indiz dafür, dass die

94 DB AG, Geschäftsbericht 2012, S. 148.

95 DB AG, Geschäftsbericht 2012, S. 12.

96 DB AG, Personaldaten 1994 bis 1998, Nachhaltigkeitsbericht 2012, S. 119 ff, Geschäftsbericht 2012, S. 143.

97 DB AG, Geschäftsbericht 2012, S. 147.

Sanierungsphase abgeschlossen ist und sich die Mitarbeiterbindung an das Unternehmen verbessert hat: 2012 wurden 12.198 Verbesserungsvorschläge eingereicht, was gegenüber 1994 einer Verdreifachung entspricht.

4.2.4 Entwicklung Umweltschutz

Die DB AG konnte in Bezug auf den Umweltschutz wesentliche Fortschritte erreichen:

- Senkung des spezifischen und des absoluten CO₂-Ausstoßes
- Deutliche Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Energiemix
- Erhebliche Anstrengungen zur Lösung der Lärmproblematik
- Einführung eines lärmabhängigen Trassenpreissystems und Umrüstung der Güterwagen mit lärmverminderten Bremssohlen

Im Gegensatz zum beginnenden gesellschaftlichen Bewusstseinswandel ab Ende der 1970er Jahre spielten ökologische Themen für die Bundesbahn (und erst recht für die Reichsbahn) keine große Rolle; auch das Marketing bezog sich kaum auf die Umweltvorteile des Reisens mit der Bahn. Seit der Bahnreform stieg die Bedeutung dieser Themen im gesellschaftlichen Bewusstsein und damit auch für die Unternehmenspolitik der DB AG stark an.

So wurde **der auf die Verkehrsleistung bezogene spezifische CO₂-Ausstoß** im Schienenpersonen- und Schienengüterverkehr seit 1994 stark zurückgeführt: Im Personenverkehr haben sich die Emissionen im Verhältnis zur erbrachten Verkehrsleistung von 1994 bis 2012 um 38 % reduziert, im Güterverkehr sogar um 42 % (vgl. Abb. 33). Die verstärkte Inbetriebnahme moderner Dieseltriebfahrzeuge sowie effizienter Elektrotriebfahrzeuge und Maßnahmen wie die Rückspeisung von Bremsenergie sowie Schulungen in energiesparender Fahrweise leisteten hierzu einen wesentlichen Beitrag – u. a. wurden für den Güterverkehr seit 1994 über 700 elektrische Lokomotiven neu beschafft und im Fernverkehr konnte die ICE-Flotte auf aktuell 253 Triebzüge mehr als verdreifacht werden.⁹⁸ Darüber hinaus versucht die DB AG durch den Abschluss längerfristiger Lieferverträge zur Absicherung der Grundlast in Zukunft einen größeren Anteil regenerativer Energien am Bahnstrommix zu erreichen und damit den CO₂-Ausstoß weiter zu senken.

⁹⁸ DB Schenker Rail; DB AG, Daten und Fakten 2012, S. 17.

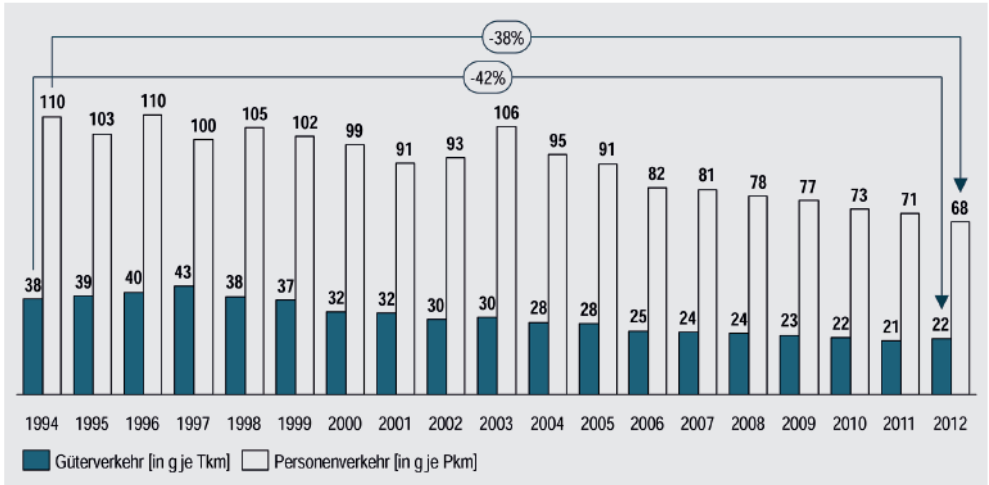


Abb. 33: Spezifischer CO₂-Ausstoß im Schienenverkehr [in g je Tkm bzw. g je Pkm]⁹⁹

Trotz der gestiegenen Verkehrsvolumina konnte der **absolute CO₂-Ausstoß** ebenfalls seit 1994 zurückgeführt werden: Im Personenverkehr haben sich die Emissionen im Verhältnis von 1994 bis 2012 um 16 % reduziert, im Güterverkehr um 10 % (vgl. Abb. 34).

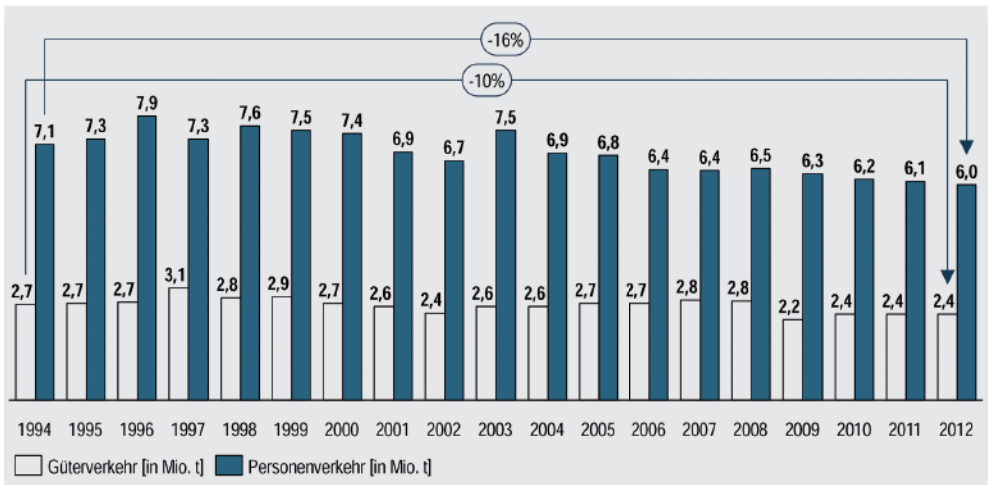


Abb. 34: Absoluter CO₂-Ausstoß im Schienenverkehr [in Mio. t]¹⁰⁰

99 IFEU, TREMOD-Endbericht 2012. Inkl. nicht bundeseigene Eisenbahnen.

100 IFEU, TREMOD-Endbericht 2012. Inkl. nicht bundeseigene Eisenbahnen.

Der **Anteil der erneuerbaren Energien** am Traktionsstrommix konnte deutlich erhöht werden. Im Jahr 1990 betrug dieser lediglich 8,3 %, im Jahr 2012 sind es bereits 24,0 %, ¹⁰¹ was einem Plus von über 189 % entspricht. Regenerative Energien stellen nun die zweitgrößte Quelle im Energiemix dar. (vgl. Abb. 35). Seit dem Frühjahr 2013 beschafft die DB zusätzlich CO₂-freien Strom zur „Vergrünung“ des Fernverkehrs, d. h. in dem Umfang, der rechnerisch erforderlich ist, um alle Bahncard-Kunden CO₂-frei zu transportieren.

Im Rahmen der Strategie DB2020 hat sich das Unternehmen vorgenommen, den Anteil erneuerbarer Energien am Bahnstrommix bis 2020 auf mindestens 35 % zu steigern. Für diesen Beitrag zum Umweltschutz werden bewusst damit verbundene höhere Faktorkosten in Kauf genommen. Die darüber hinausgehende Vision sieht vor, bis 2050 den Schienenverkehr vollständig CO₂-frei zu betreiben. Damit ist der Schienenverkehr ein wesentlicher Motor zur Steigerung der erneuerbaren Energien im Verkehrsbereich insgesamt.

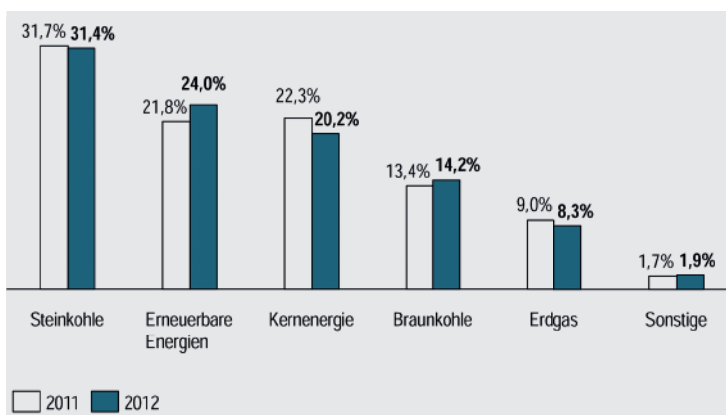


Abb. 35: Aufteilung des Bahnstrommixes [in %]¹⁰²

Die **Reduzierung des Verkehrslärms** ist ein wesentlicher Teil der Umweltstrategie der DB AG. Der im Schienenverkehr entstehende Lärm stellt eine wesentliche Umweltauswirkung des Verkehrsträgers Schiene dar und beeinträchtigt die Akzeptanz der Bahn durch die Bevölkerung. Die DB AG möchte daher den Schienenlärm bundesweit bis 2020 halbieren (gemessen am Jahr 2000). Dazu wurde am 1.9.2012 das Projekt „Lärmmanagement“ ins Leben gerufen, das eine Stabsstelle zur Reduzierung des Schienenlärms schuf. Gleichzeitig wurde eine Lärmschutzbeauftragte ernannt, die eine „verbindliche Umsetzungsstrategie für alle Geschäftsfelder entwickelt“.

¹⁰¹ DB AG, Geschäftsbericht 2012, S. 150.

¹⁰² DB AG, Geschäftsbericht 2012, S. 150.

Mit Hilfe entsprechender Bundesprogramme wurde seit 1999 verstärkt in Maßnahmen zur Lärmbekämpfung, wie z. B. Lärmschutzwände oder fahrzeugtechnische Innovationen, investiert. Der Bund stellt derzeit jährlich 100 Mio. Euro für die Lärmsanierung des Fahrwegs zur Verfügung. Die Länge der Lärmschutzwände erhöhte sich dadurch in den vergangenen vier Jahren um 39 %, weiterhin wurden im selben Zeitraum mehr als 6.000 Wohnungen mit Schallschutzmaßnahmen ausgerüstet (vgl. Abb. 36).

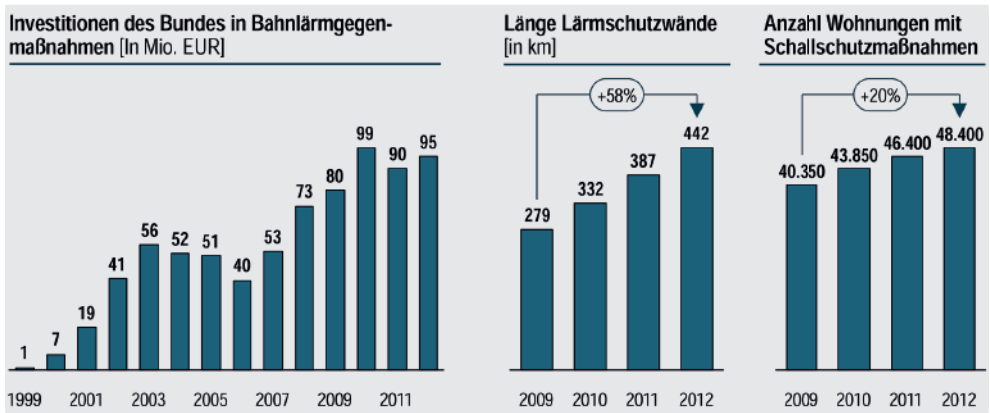


Abb. 36: Investitionen in Bahnlärm-Bekämpfung¹⁰³

Im Schienengüterverkehr fokussieren sich die Aktivitäten vor allem auf die Umrüstung der Bremsausrüstung mit leisen LL-Sohlen. Die DB hat sich hier umfassend u. a. über die UIC in den Prozess der europaweiten Erprobung und Zulassung der LL-Verbundstoffsohlen eingebracht. Im Dezember 2012 wurde darüber hinaus in Deutschland ein **lärmabhängiges Trassenpreissystem** eingeführt, welches Wagenhaltern den Anreiz geben soll, diese **lärmmindernden Bremsen** einzubauen. Die Bundesregierung wird Beihilfen zur Güterwagenumrüstung in Höhe der Hälfte der Umrüstungskosten an die Wagenhalter zahlen. Die EVU erhalten einen laufeistungsabhängigen Bonus, wenn umgerüstete Güterwagen eingesetzt werden. Die DB AG will bis 2015 rund 10.000 und bis 2020 alle Güterwagen mit lärmmindernden Bremssohlen ausstatten. Weiter haben sich Bund und Länder darauf geeinigt, den „Schienenbonus“, ein Lärmprivileg der Eisenbahnen, durch das Schienen-Neubauten bis zu 5 dB lauter gebaut werden dürfen als Straßen, zum Jahr 2015 abzuschaffen.

103 DB AG, Nachhaltigkeitsberichte.

4.3 Weitere Erfolgsindikatoren – Volkswirtschaft

4.3.1 Bedeutung der DB AG als Wirtschaftsfaktor

Der DB AG kommt in Deutschland eine wichtige volkswirtschaftliche Bedeutung zu:

- als Mobilitätsdienstleister im Personenverkehr (vgl. Kapitel 4.1.1)
- als Anbieter von Transport- und Logistikdienstleistungen (vgl. Kapitel 4.1.1)
- als Auftraggeber für Industrie- und Dienstleistungsunternehmen
- als einem der größten Arbeitgeber in Deutschland.

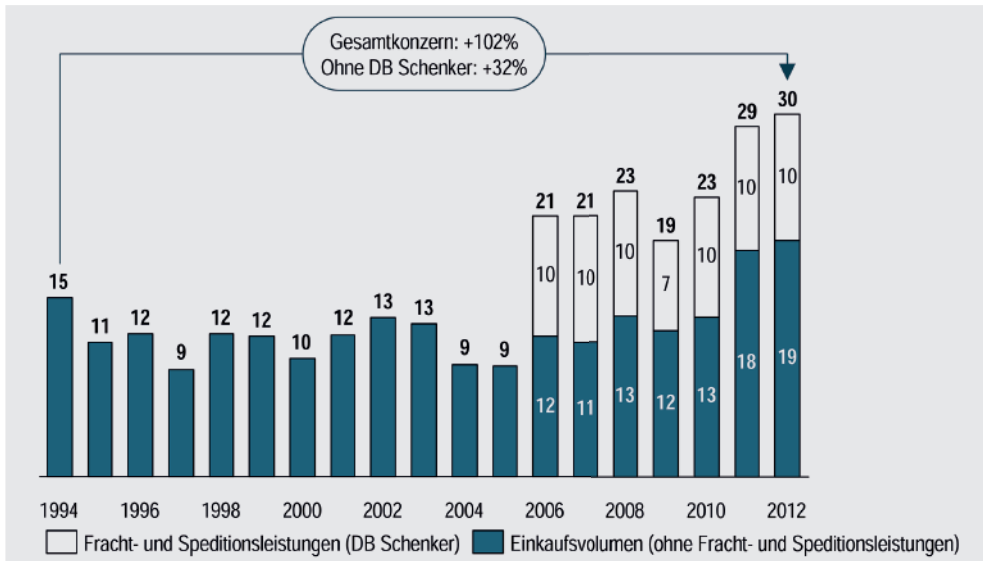


Abb. 37: Einkaufsvolumen Deutsche Bahn AG [in Mrd. Euro]¹⁰⁴

Im Jahr 2012 bezog die DB AG Waren und Dienstleistungen in Höhe von 29,5 Mrd. Euro von dritten Unternehmen. Etwa 10 Mrd. Euro entfielen hierbei auf Fracht- und Speditionsdienstleistungen, die DB Schenker bei konzernfremden Firmen einkaufte. Das jährliche Einkaufsvolumen (ohne DB Schenker) hat sich damit seit 1994 um ein Drittel erhöht und unterstreicht die große volkswirtschaftliche

¹⁰⁴ DB AG, Geschäftsberichte.

Bedeutung der Deutschen Bahn als Auftraggeber für Industrie- und Dienstleistungsunternehmen (vgl. Abb. 37). Bezieht man die von DB Schenker eingekauften Fracht- und Speditionsdienstleistungen mit ein, hat sich das Einkaufsvolumen sogar verdoppelt.

Deutlich wird die volkswirtschaftliche Bedeutung der DB AG auch anhand ihrer Aufwendungen für Löhne und Sozialbeiträge. Das Unternehmen gehört zu den **größten Arbeitgebern** Deutschlands und zahlte allein im Jahr 2012 – weltweit – 13,8 Mrd. Euro Löhne und Sozialbeiträge für seine Mitarbeiter aus (vgl. Abb. 38). Seit 1994 stiegen diese Ausgaben um 26 %, pro Mitarbeiter sogar um 46 %, von 33.000 Euro auf 48.000 Euro pro Mitarbeiter.

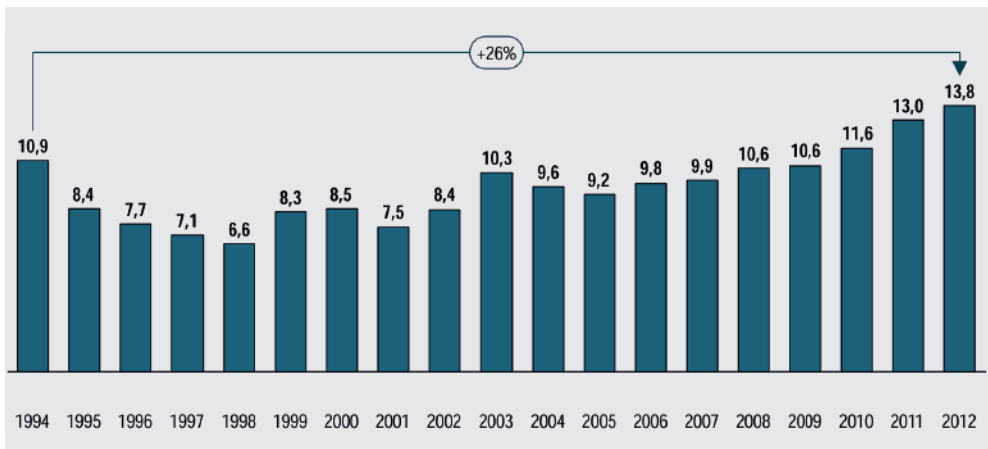


Abb. 38: Personalaufwand Deutsche Bahn AG [in Mrd. Euro]¹⁰⁵

Aufgrund des positiven Trends im deutschen Schienensektor seit der Bahnreform entwickelt sich die Branche insgesamt zu einem zunehmend wichtigen Wirtschaftszweig. Nach Angaben der Allianz pro Schiene erzielen Bahnindustrie und Schienenverkehrsunternehmen in Deutschland zusammen einen Jahresumsatz von rd. 50 Mrd. Euro. Die Branche beschäftigt rund 600.000 Mitarbeiter mit zunehmender Tendenz. Mit einem Exportanteil von über 50 % zählt die Bahnindustrie zu den internationalen Aushängeschildern der deutschen Wirtschaft.¹⁰⁶

¹⁰⁵ DB AG, Geschäftsberichte.

¹⁰⁶ Allianz pro Schiene/VDV/VDB, Die zehn wichtigsten Gründe zur Förderung des Schienenverkehrs 2013.

4.3.2 Entwicklung des Wettbewerbs auf der Schiene

Der Wettbewerb auf der Schiene ist im Wesentlichen von folgenden Entwicklungen geprägt:

- Eine im Vergleich zu anderen europäischen Ländern sehr hohe Anzahl an Eisenbahnverkehrsunternehmen
- Steigende Marktanteile der Wettbewerber im Schienengüter- und Schienenpersonennahverkehr

Als ein wesentliches Element zum Erreichen der verkehrlichen Ziele der Bahnreform und zur Entlastung der Haushalte setzte der Gesetzgeber auf einen **intensiven intramodalen Wettbewerb im Schienenverkehr**. Dieser sollte durch den diskriminierungsfreien Zugang dritter Eisenbahnverkehrsunternehmen zur Schieneninfrastruktur der DB AG erreicht werden. Gemessen an der Zahl der aktiven Marktteilnehmer scheint dies offenbar gelungen: Im Juli 2013 waren laut Eisenbahn-Bundesamt 398 Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) in Deutschland zugelassen, davon 382 DB-externe.¹⁰⁷ Nach Angaben der Bundesnetzagentur waren im Jahr 2011 insgesamt 210 EVU im Schienengüterverkehr bzw. sonstigen Verkehr aktiv. Im Personennahverkehr erbrachten rund 110 EVU Verkehrsleistungen, im Fernverkehr waren dagegen weniger als 20 Anbieter tätig.¹⁰⁸ Insgesamt sind in Deutschland mit Abstand mehr EVU als in jedem anderen Staat der Europäischen Union aktiv.¹⁰⁹

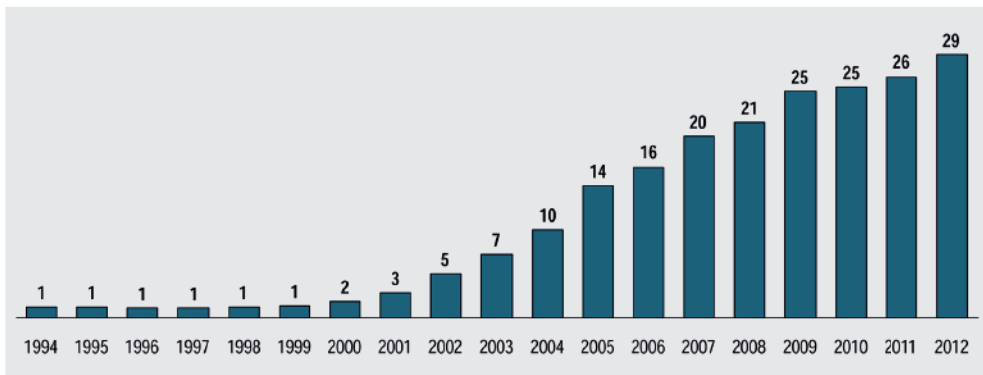


Abb. 39: Marktanteile der Wettbewerber im Schienengüterverkehr [in % der Verkehrsleistung]¹¹⁰

¹⁰⁷ Eisenbahn-Bundesamt, Liste der öffentlichen Eisenbahnverkehrsunternehmen in Deutschland, Stand: 5.7.2013.

¹⁰⁸ Bundesnetzagentur, Marktuntersuchung Eisenbahnen 2012.

¹⁰⁹ IRG-Rail, Marktuntersuchung 2012.

¹¹⁰ DB AG, Wettbewerbsberichte.

Im **Schienengüterverkehr** ist der Marktanteil der Wettbewerber vor allem seit 2000 stetig gestiegen und erreichte 2012 ca. 29 % der Gesamtverkehrsleistung (vgl. Abb. 39). In absoluten Zahlen konnten die Wettbewerber ihre Verkehrsleistung von 0,9 Mrd. Tkm (1994) auf 31,5 Mrd. Tkm (2012) steigern. Das Engagement der Wettbewerbsbahnen und die dadurch erzeugte Marktbelebung trugen nicht unwesentlich zur guten Entwicklung des Schienengüterverkehrs in Deutschland bei. Die Entwicklung der Wettbewerber ist auch deswegen bemerkenswert, da deren Zugewinne nicht auf einer reinen Umverteilung von Verkehrsmengen des Marktführers DB Schenker Rail basiert, sondern die Verkehrsleistung im Schienengüterverkehr insgesamt gesteigert werden konnte (vgl. Kapitel 4.1.1).

Auch im **Schienepersonennahverkehr** konnten die Wettbewerber der DB AG erheblich an Marktanteilen gewinnen: von 2 % der gefahrenen Zugkilometer im Jahre 1994 auf 25 % im Jahre 2012 (vgl. Abb. 40). Im internationalen Vergleich gibt es mehr Wettbewerb im Nahverkehr lediglich in Großbritannien, das den Schienenverkehr bereits in den 1990er Jahren vollständig privatisiert hatte.

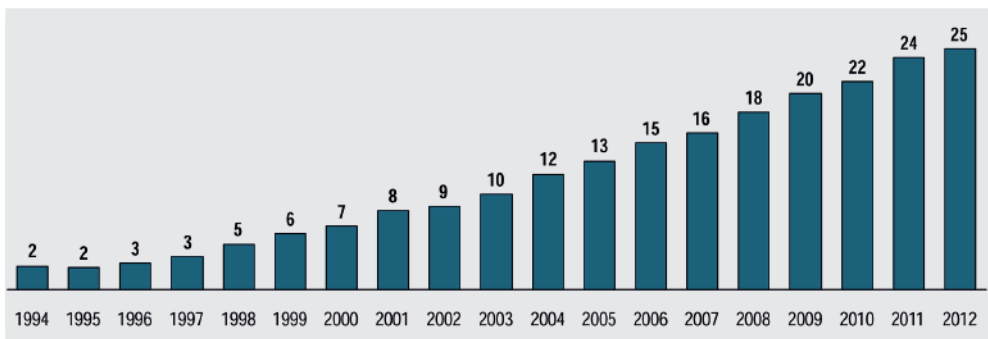


Abb. 40: Marktanteile der Wettbewerber im Schienenpersonennahverkehr [in % der Zugkm]¹¹¹

Der intramodale Wettbewerb im **Schienepersonenfernverkehr** konnte sich seit der Bahnreform gemessen an den Marktanteilen hingegen bislang nur sehr eingeschränkt entwickeln. Trotz des Markteintritts des Hamburg-Köln-Express (HKX) im Jahr 2012 liegt der Anteil der Wettbewerber der Deutschen Bahn weiterhin bei etwa 1 %. Einziges weiteres bedeutendes Wettbewerbsangebot ist derzeit der InterConnex mit zwei Fahrten pro Tag zwischen Leipzig und Berlin bzw. Warnemünde. Weitere Wettbewerbsangebote wurden – wie beispielsweise der Vogtlandexpress zwischen Plauen und Berlin – mangels ausreichender Nachfrage wieder eingestellt bzw. auf Busverkehr umgestellt.

¹¹¹ DB AG, Wettbewerbsberichte.

Die hohen Investitionskosten und die gebotene Eigenwirtschaftlichkeit der Verkehre mit dem damit verbundenen Erlösrisiko stellen eine hohe Markteintrittsbarriere für potenzielle Anbieter dar. Der intensive Wettbewerb zu anderen Verkehrsträgern wie dem Auto, dem Flugzeug oder dem seit der Liberalisierung stark expandierenden Fernbus verringern die Attraktivität eines Markteintritts zusätzlich.

4.3.3 Entwicklung des Schienenpersonennahverkehrs

Die Regionalisierung der Verantwortung für den SPNV stellte ein weiteres zentrales Instrument der Bahnreform dar: Leistungen wurden nicht mehr der Bahn auferlegt und anschließend kompensiert, sondern von den Aufgabenträgern bei den EVU zu vereinbarten Bestellerentgelten eingekauft. Die Entwicklung im SPNV ist durch fünf wesentliche Elemente gekennzeichnet:

- Stark gestiegene Verkehrsleistung im SPNV bei gleichzeitig intensiverem Wettbewerb
- Höhere Mitteleffizienz der Bestellerentgelte
- Niedrige durchschnittliche Anzahl an Bietern pro Ausschreibung
- Heterogene Ausgestaltung der Verkehrsverträge durch die Aufgabenträger
- Mangelnde Koordinierung und teilweise gegenläufige Interessen zwischen den Aufgabenträgern

Mit dem Bestellerprinzip und dem sich ausweitenden Wettbewerb konnte die **Betriebsleistung** im SPNV insgesamt gesteigert werden: von 502 Mio. Zugkm im Jahr 1994 um 28 % auf 644 Mio. Zugkm im Jahr 2012 (vgl. Abb. 41). Seit der Regionalisierung des SPNV im Jahre 1996 wurde zudem auf 43 Strecken mit einer Gesamtlänge von 579 km der regelmäßige Betrieb im Schienenpersonennahverkehr wieder aufgenommen, weitere neun Strecken mit 136 km Länge konnten für touristische Zwecke reaktiviert werden. Entsprechend stellt Dr. Holger Krawinkel, Abteilungsleiter Verbraucherzentrale Bundesverband, fest: „Die heutige Angebotsqualität im SPNV stellt einen Quantensprung dar.“¹¹²

¹¹² Interview mit Dr. Holger Krawinkel am 6.6.2013.

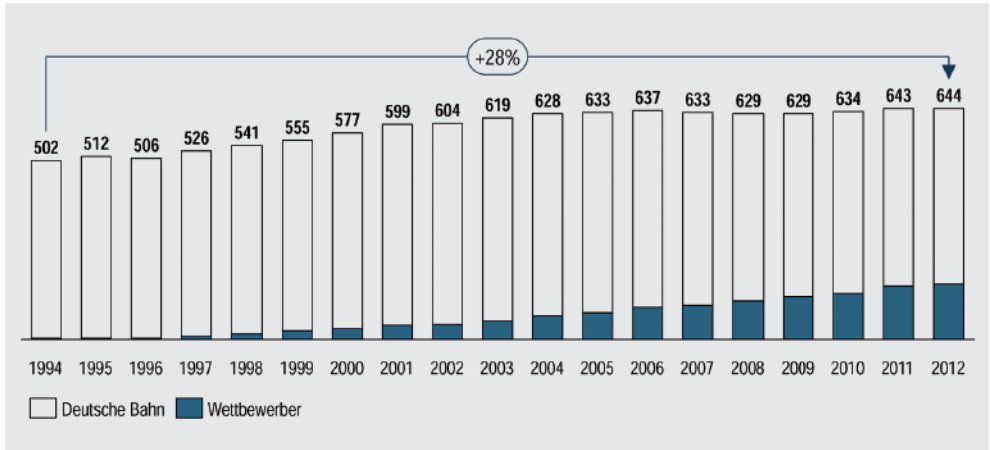


Abb. 41: Betriebsleistung im SPNV [in Mio. Zugkm]¹¹³

Gleichzeitig konnte die **Mittelfizienz der Bestellerentgelte** erhöht werden: Während durch die Aufgabenträger im Jahre 1994 noch durchschnittlich 17,6 Eurocent Bestellerentgelt pro Pkm entrichtet wurden, sind es mittlerweile noch 13,9 Eurocent, was einem Rückgang um 21 % entspricht (vgl. Abb. 42). In einer inflationsbereinigten Betrachtung fallen die Effizienzsteigerungen noch deutlich höher aus und betragen ca. 47 %.

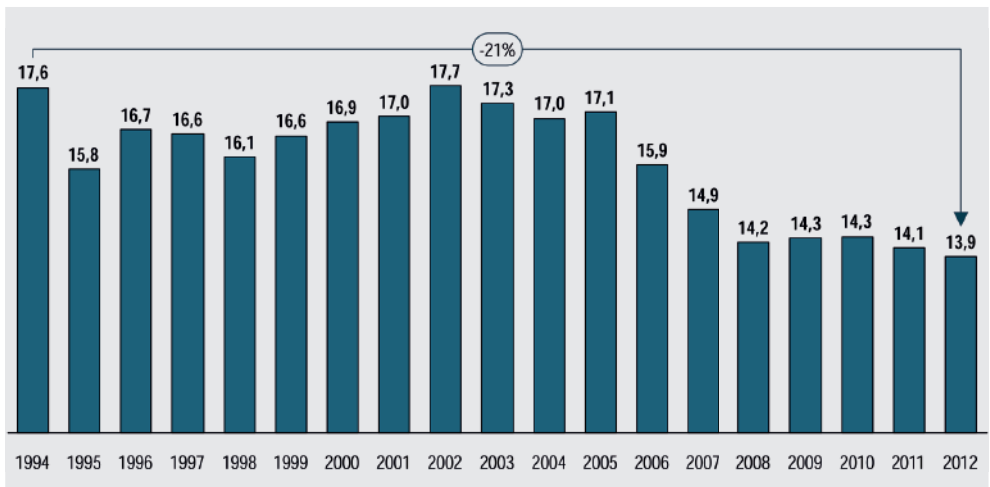


Abb. 42: Bestellerentgelte pro Pkm im SPNV [in Eurocent]¹¹⁴

113 DB AG, Wettbewerbsberichte.

114 DB AG.

Bezogen auf einen gefahrenen Zugkilometer sind die Bestellerentgelte hingegen nominal um 13,5% gestiegen. In Verbindung mit der deutlichen Erhöhung der bestellten Zugkilometer seit der Bahnreform besteht heute ein deutlich höherer Mittelbedarf. Hans Eichel, Ministerpräsident des Landes Hessen während der Bahnreform und Bundesfinanzminister von 1999-2005, räumt ein: „Bei der Regionalisierung hat es Fehler gegeben“¹¹⁵ und bezieht dies auf die Entwicklung der absoluten Regionalisierungsmittel und die geringe Kontrolle der Mittelverwendung.

Die Aufgabenträger im SPNV sehen sich ersten Marktproblemen gegenüber. So sank die durchschnittliche **Zahl der Bieter pro Ausschreibung** von 3,8 im Dreijahresschnitt 2007-2009 auf 2,5 im Dreijahresschnitt 2010-2012.¹¹⁶ Da sich in der Regel ein Unternehmen der DB AG beteiligt, bedeutet dies, dass durchschnittlich nur ein oder zwei Wettbewerber ein Angebot abgeben. Im Jahr 2012 kam es darüber hinaus sogar zur Aufhebung von Ausschreibungen, da kein wirtschaftliches Angebot abgegeben wurde.¹¹⁷

Problematisch ist zudem die zunehmend **heterogene Ausgestaltung der Verkehrsverträge** durch die Aufgabenträger: So werden teilweise bis ins Detail Anforderungen an Fahrplan, Preispolitik und Rollmaterial vorgeschrieben.¹¹⁸ Dies verengt den unternehmerischen Freiraum der Bahnen und lässt sie immer mehr zum bloßen „Carrier“ ohne eigene Gestaltungsmöglichkeiten werden. Durch die sehr unterschiedlichen und stark differenzierten Anforderungen an die Fahrzeuge der EVU werden zudem die Standardisierung und das Entstehen eines funktionierenden Marktes für Gebrauchtfahrzeuge erschwert. Dieser ist wiederum ein wesentlicher Faktor, um potenziellen (neuen) Anbietern Zugang zu Fahrzeugen zu ermöglichen und die Kosten für den Nahverkehr durch Sicherstellung der Anschlussverwendung von Fahrzeugen nach dem Ablauf eines Verkehrsvertrags niedrig zu halten.

Die Vorgaben der Aufgabenträger erstrecken sich teilweise bis auf die Fahrzeugbeschaffung, indem diese eigene Fahrzeugpools schaffen und die Eisenbahnverkehrsunternehmen zu deren Nutzung verpflichten. Beispiele sind etwa die Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen, der Verkehrsverbund Rhein-Ruhr und der Verkehrsverbund Mittelsachsen (vgl. Abb. 43).

115 Interview mit Hans Eichel am 28.5.2013.

116 BAG-SPNV, Marktreport SPNV 2013.

117 DB AG, Wettbewerbsbericht 2013.

118 Allianz pro Schiene, Fahrplan Zukunft, Diskussionspapier 2013.




 Niedersachsen <ul style="list-style-type: none"> > Verkehr von 10 EVU auf dem Netz der LNVG (darunter DB Regio und S-Bahn Hamburg) > Erste Wettbewerbsvergabe im Jahr 2000 (Netz Weser-Ems an die NordWestBahn) > LNVG beschafft Fahrzeuge und betreibt einen Fahrzeugpool mit einheitlicher Ausstattung/Design > Betreiber muss Fahrzeuge aus diesem Pool nutzen 	 Rhein-Ruhr-Region <ul style="list-style-type: none"> > Ausschreibungen von Verkehrsleistungen seit 1996 > VRR betreibt auch Fahrzeugfinanzierung, insgesamt wurden bisher über 60 Triebwagen finanziert > Verpflichtung des Betreibers, diese Fahrzeuge zu übernehmen (Bsp.: RB47-Vertrag zwischen abellio und VRR auf der Strecke Solingen – Wuppertal) 	 Sachsen <ul style="list-style-type: none"> > Ausschreibungen von Verkehrsleistungen seit 1996 > Planung zum Aufbau eines Fahrzeugpools, Ausschreibung zur Beschaffung und Wartung von 25 elektrischen Triebzügen Ende 2012 > 2013 Bestätigung der Planungen durch Vergabekammer
--	---	--

Abb. 43: Beispiele für Fahrzeugbeschaffung durch Aufgabenträger¹¹⁹

Ein **Mangel an Koordinierung** zwischen den Aufgabenträgern führt darüber hinaus in Einzelfällen zu Lösungen, die nicht im Interesse der Fahrgäste sind. So wird nach Eröffnung der derzeit im Bau befindlichen Hochgeschwindigkeitsstrecke Nürnberg – Erfurt – Halle/Leipzig der ICE-Verkehr auf der Altstrecke Erfurt – Weimar – Leipzig durch RegionalExpress-Züge ersetzt. Während der Freistaat Thüringen als Aufgabenträger daran interessiert ist, den Fahrgästen seines Gebietes weiterhin eine schnelle Fahrmöglichkeit nach Leipzig zu bieten, beabsichtigt der Leipziger Aufgabenträger ZVNL, mit diesem zusätzlichen Angebot die Bedienung des Ballungsraumes Leipzig zu optimieren. Der neue RegionalExpress wird daher zwischen Weißenfels und Leipzig auf neun Unterwegsbahnhöfen halten und damit quasi zur S-Bahn. Die Fahrzeit wird sich dadurch um etwa 20 min auf 1 Std. 20 min verlängern, die zu beschaffenden Fahrzeuge werden darüber hinaus unwirtschaftlich genutzt, da ihr Beschleunigungsverhalten auf einen Langstreckeneinsatz ausgelegt ist.

Vor diesem Hintergrund ist – auch nach Meinung der in den Interviews befragten Experten – zu hinterfragen, ob die gegenwärtige Politik zahlreicher Aufgabenträger, Detaillierungsgrad und Umfang ihrer Vorgaben immer weiter zu erhöhen und damit die Teilnahme an Ausschreibungsverfahren aufwändig und teuer zu machen, zielführend und zukunftsgerichtet ist.

¹¹⁹ <http://www.lnvg.de/spnv/fahrzeugefahrzeugpool/fahrzeugpool/> (zuletzt abgerufen am 30.10.2013); Verkehrsverbund Rhein-Ruhr, Pressemitteilung, 28.2.2011; EurailPress, SPNV-Aufgabenträger: Verkehrsverbund Mittelsachsen gründet Fahrzeugpool, 19.10.2012.

4.3.4 Entwicklung der Infrastruktur

Die Entwicklung der Schieneninfrastruktur in Deutschland seit 1994 ist wie folgt gekennzeichnet:

- Verbesserung des Ausstattungsniveaus bei rückläufigem Umfang
- Änderungen in der Finanzierungslogik der bundeseigenen Infrastruktur
- Anstieg der Investitionen in die Infrastruktur, wobei der Eigenbeitrag der DB AG stärker stieg als die Baukostenzuschüsse des Bundes
- Geringe Investitionen im Vergleich zu anderen europäischen Ländern
- Absehbare Engpässe in der Infrastruktur

Tabelle 4 verschafft einen Überblick über die Entwicklung von **Umfang** und **Ausstattungsniveau der Schieneninfrastruktur** der DB AG.

Bestandskennzahl	1994	2012	Veränderung
Netzlänge	40.355 km	33.505 km	-17 %
Gleislänge	77.142 km	61.610 km	-20 %
Elektrifiziertes Netz	17.054 km	19.826 km	+16 %
> Anteil am Gesamtnetz	42 %	59 %	+40 %
Anzahl private Gleisanschlüsse	11.290	2.374	-79 %
Anzahl Bahnübergänge	29.895	14.190	-53 %
> Anteil mit technischer Sicherung	47 %	69 %	+47 %
Anzahl Verkehrsstationen	6.328	5.645	-11 %

Tabelle 4: Bestandskennzahlen der Infrastruktur¹²⁰

Die Länge des Netzes der DB AG reduzierte sich seit 1994 um 17 %, liegt aber weit über dem 1976 konzipierten „betriebswirtschaftlich optimalen Netz“ (BON) mit einem Umfang von 16.000 km¹²¹ – durch die Maßnahmen der Bahnreform konnte somit eine umfangreiche Stilllegung von Schienenwegen in der Fläche, die in den vorherigen Jahren immer wieder drohte, verhindert werden. Zugleich wurde die Zahl privater Gleisanschlüsse stark zurückgeführt, was zum einen auf die Änderung logistischer

¹²⁰ DB AG, Geschäftsberichte, Daten und Fakten.

¹²¹ Für das Gebiet der Bundesrepublik bis 1990, vgl. dazu Kapitel 2.5.

Strukturen der Kunden, zum anderen auf die unternehmerische Wirtschaftlichkeitsbewertung der Deutschen Bahn AG zurückzuführen ist. Die Rückführung der Zahl der Gleisanschlüsse erfolgte auf ein betriebswirtschaftlich optimales Maß ohne offensichtliche Auswirkungen auf die Verkehrsleistung (vgl. Kap. 4.1.1).

Die Elektrifizierung des vorhandenen Netzes schritt seit 1994 weiter voran. Im Jahr 2012 waren 59,2 % des Streckennetzes der DB AG elektrifiziert, mit positiven Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit des Betriebes, die Fahrzeiten und die ökologische Bilanz des Schienenverkehrs. Weiterhin konnte die Anzahl der Bahnübergänge mehr als halbiert werden, der Anteil der Bahnübergänge mit technischer Sicherung stieg gleichzeitig auf ca. 70 %. Mit diesen Maßnahmen konnte ein wichtiger Beitrag zur Verkehrssicherheit geleistet werden. Die Anzahl der Verkehrsstationen sank seit der Bahnreform zwar um knapp 11 %, gemessen an der Länge des Streckennetzes jedoch unterdurchschnittlich. Den im Zuge von Streckenstilllegungen geschlossenen Bahnhöfen und Haltepunkten stehen dabei eine Reihe neu eröffneter Stationen gegenüber, die den Zugang der Fahrgäste zum Netz verbesserten.

Bei der **Finanzierungslogik der bundeseigenen Schieneninfrastruktur** kam es zu mehreren grundsätzlichen Änderungen. Mit der Bahnreform war man davon ausgegangen, dass der Bund die Investitionen in die Infrastruktur zu 100 % mit zinslosen Darlehen finanziert, die in Höhe der Abschreibungen zu tilgen sind. Der Grundgedanke war, dass damit nur solche Investitionen getätigt werden, die sich mit der genannten Tilgung rechnen. Dieser Pfad wurde relativ schnell verlassen. Stattdessen wurden die Investitionen vor allem aus nicht rückzahlbaren Baukostenzuschüssen und verzinslichen Eigenmitteln der DB AG finanziert. Bereits 1996, also zwei Jahre nach der Gründung der DB AG, wurde die erste Vereinbarung zwischen dem Bund und der DB AG getroffen. In der Folgezeit wiederholten sich diese Vereinbarungen. Sie standen für den Mangel an Mitteln, die der Haushalt für Infrastrukturinvestitionen zur Verfügung gestellt hat. Dieser Mangel sollte durch Eigenmittel der DB ausgeglichen werden. Insgesamt hat sich dieser Weg als gangbar erwiesen.

Seit 2009 ist die Finanzierung des Bestandsnetzes in der zwischen dem Bund, der DB AG und den EIU der DB AG geschlossenen LuFV geregelt. Seither erhalten die Infrastrukturunternehmen der DB AG jährlich insgesamt 2,5 Mrd. Euro für Ersatzinvestitionen in bestehende Anlagen. Im Gegenzug verpflichten sich die Unternehmen zur Einhaltung genau definierter Qualitätskennzahlen sowie zur Leistung eines Mindesteigenbeitrags für Investitionen (mind. 500 Mio. Euro pro Jahr) und Instandhaltung (mind. 1 Mrd. Euro im Jahr). Damit erfolgte ein Paradigmenwechsel bei der Wahrnehmung der Verantwortung des Bundes für die Finanzierung der Schieneninfrastruktur in Deutschland. Während vorher die exakte Mittelausstattung des Bundes jährlich im Rahmen des Bundeshaushalts neu festgelegt wurde, besteht für die EIU nun Planungssicherheit.

Zum anderen erfolgte mit der Definition und Zielvorgaben von Qualitätskennziffern der Umstieg von einer bis dato notwendigen aufwändigen Prüfung der Kosten jeder einzelnen Ersatzinvestitionsmaßnahme hin zu einer wesentlich aussagekräftigeren und für den Bund einfacher durchzuführenden Output-Kontrolle. Die korrekte Mittelverwendung wird weiterhin geprüft und durch einen Wirtschaftsprüfer bestätigt. Werden die vereinbarten Qualitätskennzahlen verfehlt, sind in der LuFV Abzüge von den Finanzierungsbeiträgen des Bundes vorgesehen. Die aktuelle LuFV hatte ursprünglich eine Laufzeit bis 2013 und wurde nun bis 2015 verlängert. Für die Jahre 2013 und 2014 stellt der Bund zusätzlich 500 Mio. Euro aus nicht abgerufenen Mitteln aus Neu- und Ausbaumaßnahmen zur Verfügung.

Der Finanzierungsbeitrag des Bundes für Neu- und Ausbaumaßnahmen wird weiterhin jährlich im Rahmen der Bundeshaushaltsplanung beschlossen, so dass nur eine eingeschränkte Planungssicherheit besteht.

Zusätzlich zu den Mitteln aus dem Bundeshaushalt wurde im Jahr 2011 ein weiteres Finanzierungsinstrument etabliert, es erfolgte der Einstieg in einen „Finanzierungskreislauf Schiene“. In diesem wurde festgelegt, dass in den Jahren 2012 bis 2015 zusätzlich zu den bereitgestellten Bundeshaushaltsmitteln insgesamt über 1 Mrd. Euro in den Neu- und Ausbau des Schienennetzes investiert wird. Ein Teil dieser Mittel stammt dabei aus der Dividende, welche die DB AG seit 2011 an den Bund zahlt. Es handelt sich um keinen „geschlossenen Kreislauf“, da ein großer Teil der Dividende an den Bundeshaushalt abgeführt wird – von den 525 Mio. Dividende des Jahres 2013 fließen z. B. nur 25 Mio. in den Finanzierungskreislauf.

Zur Verbesserung des Ausstattungsniveaus der Infrastruktur und aufgrund der Änderungen der Finanzierungslogik **stiegen die Investitionen in die Infrastruktur** aus Bundes-, Dritt- und aus Eigenmitteln der DB AG. Im Vergleich der Durchschnitte der Drei-Jahres-Zeiträume¹²² 1994-1996 und 2010-2012 ist der Eigenbeitrag der DB AG dabei mit 59,4 % stärker gestiegen als die Baukostenzuschüsse des Bundes und Dritter mit 9,7 % (vgl. Abb. 44). Die absoluten jährlichen Bruttoinvestitionen in Netz, Bahnhöfe und die Energieversorgung sind im Vergleich zu 1994 um 15,9 % gestiegen, die jährlichen Investitionen pro Gleiskilometer durchschnittlich sogar um 45 %. Insbesondere auf dem Gebiet der ehemaligen Deutschen Reichsbahn waren aufgrund des erheblichen Investitionsrückstandes und der daraus resultierenden schlechten Infrastrukturqualität erhebliche Investitionen notwendig. Die durchschnittlichen jährlichen Investitionen der Deutschen Bahn AG zwischen 1994 und 2012 waren 3,5 mal so groß wie die der ehemaligen Bundesbahn in den 24 Jahren vor der Bahnreform.¹²³ Beispiele

¹²² Es wurden Drei-Jahres-Durchschnitte betrachtet, um den Effekt jährlicher Schwankungen auszugleichen.

¹²³ DB AG, Bausteine und Bilanz der Bahnreform, November 2012, <http://www.deutschebahn.com/de/konzern/verkehrspolitik/bahnreform.html>, (zuletzt abgerufen 29.10.2013).

wichtiger abgeschlossener Infrastrukturprojekte nach der Bahnreform sind u. a. der Berliner Hauptbahnhof und die Neuordnung des Schienenverkehrs in Berlin (Umsetzung des „Pilzkonzepts“) sowie die Hochgeschwindigkeitsstrecken Berlin – Hannover, Berlin – Hamburg, Frankfurt am Main – Köln sowie Nürnberg – München.

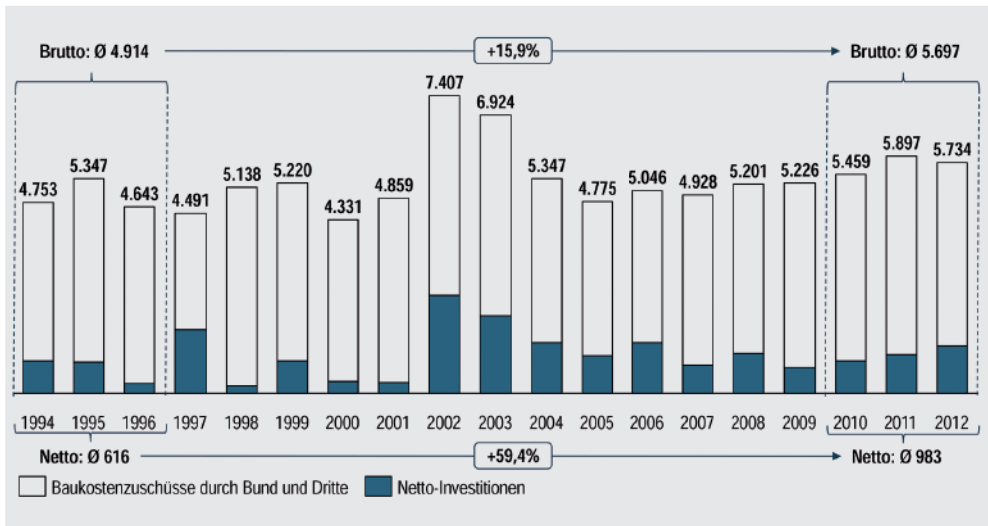


Abb. 44: Investitionen in die DB-Infrastruktur (Netz, Bahnhöfe, Energieversorgung) [in Mio. Euro]¹²⁴

Trotz dieser positiven Bilanz ist zu konstatieren, dass die öffentlichen **Investitionen im Vergleich zu denen in anderen europäischen Ländern** niedrig sind (vgl. Abb. 45 und Abb. 46). So weist Deutschland vergleichsweise niedrige staatliche Investitionen in die Infrastruktur pro Kopf aus und liegt auch im Vergleich der Investitionen pro Strecken-km nur im Mittelfeld.

124 DB AG.

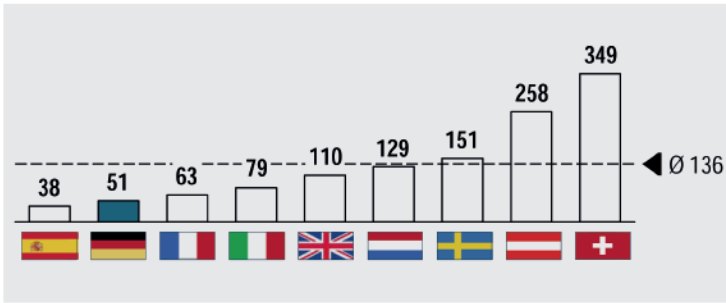


Abb. 45: Pro-Kopf-Investitionen des Staates in die Schieneninfrastruktur 2012 [Euro]¹²⁵

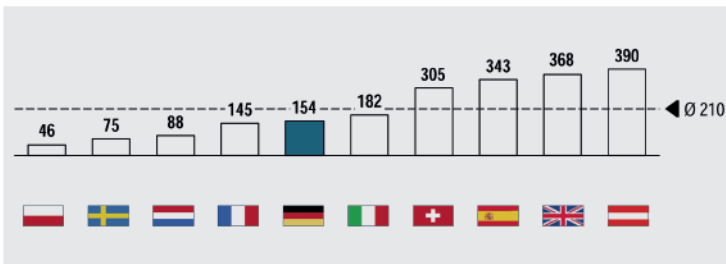


Abb. 46: Investitionen pro Strecken-km in 2011 [1.000 Euro]¹²⁶

Seitens zahlreicher Akteure, wie dem Verband deutscher Verkehrsunternehmen oder der Allianz pro Schiene, wird daher die Frage aufgeworfen, ob der Bund seiner im Zuge der Reform verankerten Verantwortung für die Infrastruktur in ausreichendem Maße nachkommt. Medienberichte über Infrastrukturmängel und Äußerungen, wonach die im Rahmen der LuFV zur Verfügung gestellten jährlichen Beträge zur Instandhaltung des Netzes um mindestens 1 Mrd. Euro zu niedrig sind, zeigen dies deutlich und lassen einen sich wieder entwickelnden Investitionsrückstau befürchten. Dieser ist bereits jetzt bei Brücken festzustellen, bei denen dem Eisenbahn-Bundesamt zufolge noch 1,5 Mrd. Euro an zusätzlichen Mitteln fehlen, um Mängel bei ca. einem Viertel aller Überführungen zu beseitigen.¹²⁷

¹²⁵ Allianz pro Schiene, Deutschland beim Netzausbau abgeschlagen, Pressemitteilung, 8.7.2013.

¹²⁶ Daten der jeweiligen Infrastrukturbetreiber.

¹²⁷ Handelsblatt, „Bahn hat Milliarden-Problem mit maroden Brücken“, Ausgabe vom 5.12.2012.

Darüber hinaus sind in Teilen des Streckennetzes **Engpässe** absehbar. So wurden im Rahmen des Infrastrukturzustands- und -entwicklungsberichtes 2012 bereits 16 Kapazitätsengpässe im Schienenverkehr festgestellt (vgl. Abb. 47). Thomas Kohl, ehemaliger Abteilungsleiter des Bundesverkehrsministeriums, stellt fest: „Die Infrastrukturqualität ist seit 1994 erheblich besser geworden, ist aber noch ausbaufähig, insbesondere bei Lärmschutz und Engpässen (Seehafenhinterlandverkehr).“¹²⁸

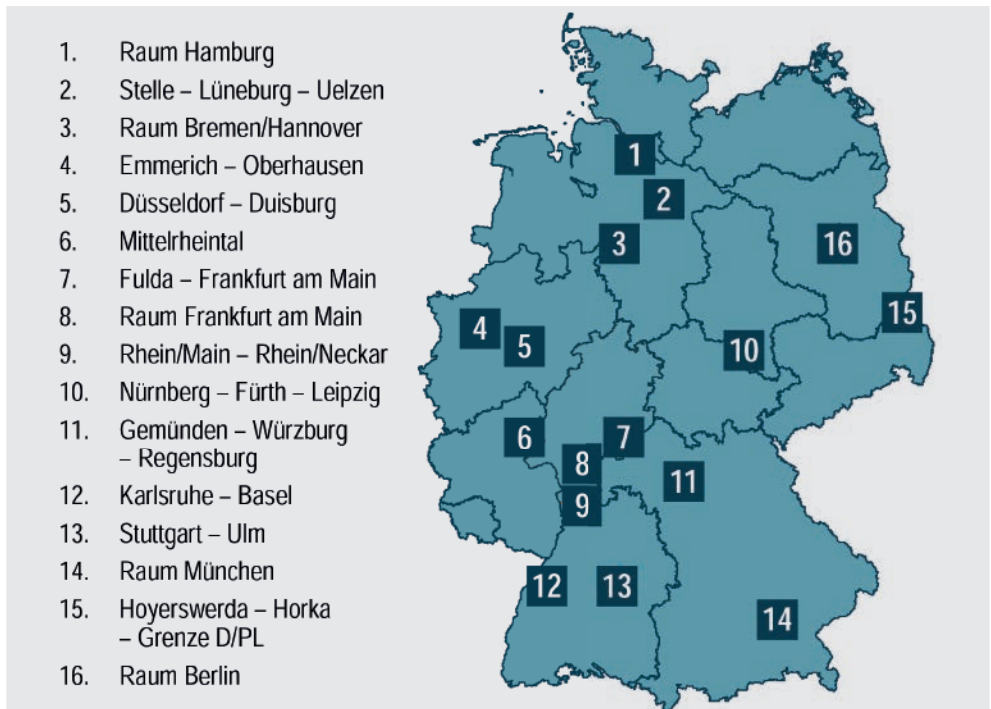


Abb. 47: Kapazitätsengpässe im Schienenverkehr¹²⁹

Laut Abschlussbericht der Daehre-Kommission, die Ende 2011 aufgrund des zunehmenden Substanzverlusts in der Verkehrsinfrastruktur bei Bund, Ländern und Kommunen eingesetzt wurde, besteht, wie bereits in Kapitel 1 erwähnt, derzeit ein jährliches Defizit von 1,2 Mrd. Euro für Instandhaltung und Ersatzinvestitionen sowie 0,6 bis 0,8 Mrd. Euro für den Aus- und Neubau der Schieneninfrastruktur.¹³⁰

¹²⁸ Interview mit Thomas Kohl am 12.6.2013.

¹²⁹ DB AG, Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht 2012, S. 69.

¹³⁰ Daehre-Kommission, Endbericht, 2012.

4.3.5 Entwicklung der wettbewerblichen Rahmenbedingungen

Seit der Bahnreform sind folgende Entwicklungen zu verzeichnen:

- Weiterentwicklung des wettbewerblichen Regelungsrahmens auf europäischer und nationaler Ebene
- Unterschiedliche Zugangsbedingungen im internationalen Vergleich
- Probleme bei den Fahrzeugzulassungen
- Geringe Fortschritte bei der Angleichung der Rahmenbedingungen der Schiene gegenüber anderen Verkehrsträgern

Abb. 48 zeigt im Überblick wesentliche **Weiterentwicklungsschritte** des wettbewerblichen Regelungsrahmens auf europäischer Ebene und in Deutschland.

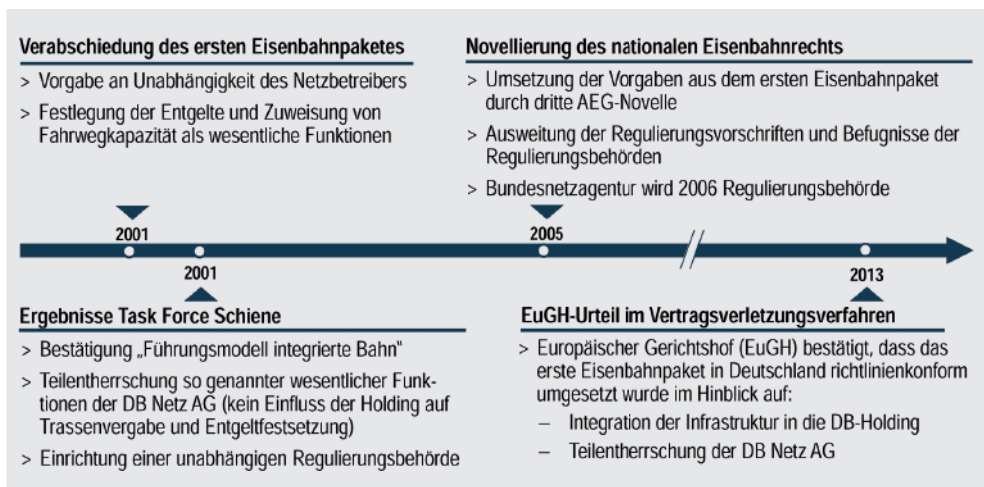


Abb. 48: Wesentliche Entwicklungen des wettbewerblichen Regelungsrahmens

Nachdem im Jahr 2001 die EU-Kommission das erste Eisenbahnpaket verabschiedete und mit diesem unter anderem die Unabhängigkeit des Netzbetreibers erweiterte, bestätigte die durch den damaligen Verkehrsminister Kurt Bodewig eingesetzte Task Force „Zukunft Schiene“ das „Führungsmodell Integrierte Bahn“ und entwickelte eine erweiterte Regulierung. Die Task Force bekräftigt in ihrem Ergebnisbericht die Vorteile eines Verbleibs der Infrastruktursparte in der DB-Holding und empfahl, dass diese auch unter den veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen sicherzustellen sei.

Durch eine Teilentherrschung der sogenannten wesentlichen Funktionen (kein Einfluss der Holding auf Trassenvergabe und Entgeltfestsetzung) sowie die Einrichtung einer starken Regulierungsbehörde sollte den Vorgaben der EU Rechnung getragen werden. Die Ergebnisse der Task Force flossen 2005 in die dritte AEG-Novelle ein, die der Umsetzung des ersten Eisenbahnpakets in deutsches Recht diente und u. a. die Bundesnetzagentur mit der Regulierung des Bahnsektors zur Förderung des Wettbewerbs auf der Schiene und zur Sicherstellung des diskriminierungsfreien Infrastrukturzugangs betraute. Hierfür wurde die Behörde zum 1.1.2006 mit umfangreichen Kompetenzen und Eingriffsbefugnissen ausgestattet, die deutlich über die Vorgaben des ersten Eisenbahnpakets hinausgehen.

Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 28.2.2013 bestätigte schließlich, dass das erste Eisenbahnpaket in Deutschland mit der Integration der Infrastruktur in die Holding DB AG und der gleichzeitigen Teilentherrschung wesentlicher Funktionen richtlinienkonform umgesetzt wurde. Die Einrichtung der Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde des Bahnsektors stärkte das wettbewerbliche Marktumfeld in Deutschland. So wurden zahlreiche Verfahren zur Sicherstellung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Schienenwegen und Serviceeinrichtungen durchgeführt. Die im Rahmen der jährlichen Marktuntersuchung der Bundesnetzagentur durchgeführte Befragung von Marktteilnehmern zeigte zuletzt, dass die EVU viele der abgefragten Aspekte eines diskriminierungsfreien Netzzugangs immer besser bewerten.¹³¹ Gleichwohl sind der Umfang und die Komplexität der Regulierung nicht unproblematisch. Wie zahlreiche Akteure im deutschen Bahnsektor kritisiert auch Susanne Henckel, Hauptgeschäftsführerin der BAG-SPNV: „Die Regulierung der Bahnen in Deutschland ist so komplex, dass kaum noch jemand durchblickt.“¹³²

131 Bundesnetzagentur, Marktuntersuchung Eisenbahnen 2012.

132 Interview mit Susanne Henckel am 20.6.2013.

Im **internationalen Vergleich** sind sehr unterschiedliche Zugangsbedingungen für EVU zur Schieneninfrastruktur zu beobachten. Als Indikator dafür kann der in der folgenden Abbildung dargestellte Liberalisierungsindex herangezogen werden. Dieser zeigt, dass nur in wenigen europäischen Staaten diskriminierungsfreie Marktzugangsbedingungen existieren (vgl. Abb. 49). Während Deutschland, wie oben geschildert, einen regen Wettbewerb im Güterverkehr und SPNV verzeichnet, ist dies in anderen Ländern nur in geringerem Umfang der Fall.

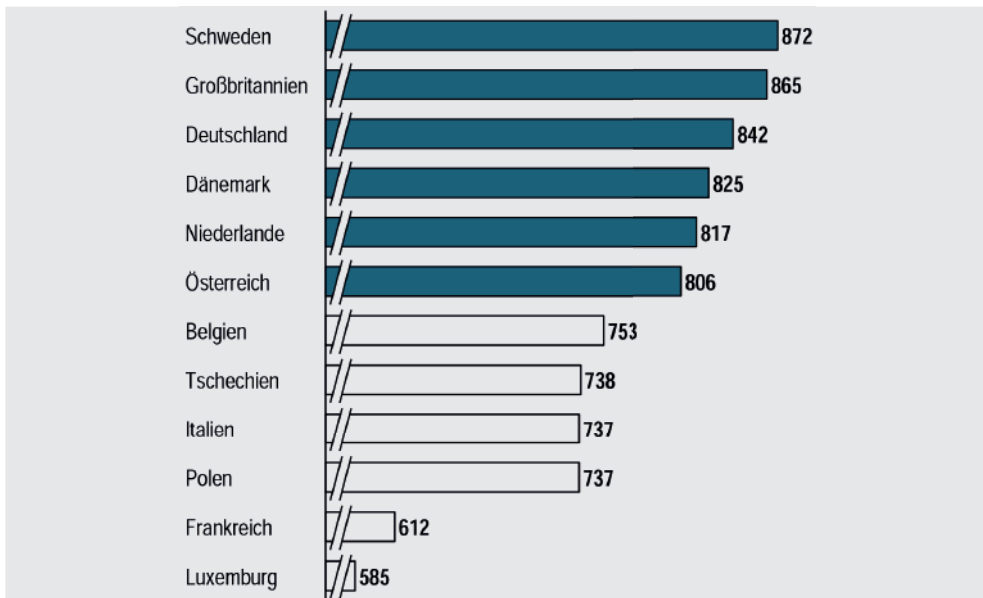


Abb. 49: Stand der Öffnung der Schienenverkehrsmärkte in ausgewählten europäischen Ländern
 Dunkel schraffiert: fortgeschrittene Marktöffnung;
 ohne Schraffur: Marktöffnung im Zeitplan/verzögert (Stand: 2011, Maximum = 1000)¹³³

Bei den **Fahrzeugzulassungen durch das Eisenbahn-Bundesamt** kam es in den letzten Jahren zu erheblichen Verzögerungen, wodurch vermehrt Engpässe bei der Fahrzeugverfügbarkeit entstehen. So versagte das EBA wiederholt die Zulassung neuer „Talent2“-Züge des Herstellers Bombardier, was die pünktliche Umsetzung deutlich verbesserter Verkehrsangebote in Rheinland-Pfalz, Brandenburg, Sachsen und Bayern verhinderte. Im Jahr 2012 wurden 16 ICE-Züge „Velaro-D“ des Herstellers Siemens nicht zugelassen; neue Doppelstocktriebzüge „KISS“ des Herstellers Stadler erhielten ihre Zulassung ebenfalls stark verzögert und zwangen den Betreiber ODEG zur Umsetzung eines aufwändigen Ersatzkonzeptes.¹³⁴

¹³³ IBM, Liberalisierungsindex Bahn 2011.

¹³⁴ DPA, „ICE-Züge warten in Wildenrath auf die Zulassung“, 11.6.2013.

Insgesamt dauert das Verfahren der Fahrzeugzulassung bis zu zwei Jahre und kostet bis zu 6 Mio. Euro, wobei zusätzliche Kosten in Höhe von 70.000 Euro für die Erteilung von Sicherheitsbescheinigungen durch nationale Sicherheitsbehörden anfallen. Die Zulassung für drei Länder entspricht somit fast 30 % des Anschaffungspreises.¹³⁵ Der ehemalige Präsident des Verbandes der Bahnindustrie in Deutschland, Friedrich Smaxwil, fasst die Meinung der Hersteller zusammen: „Speziell die unkalkulierbaren Risiken des Zulassungsprozesses fügen den Unternehmen des Bahnsektors immensen wirtschaftlichen Schaden zu. Hinzu kommt ein Verlust an internationaler Reputation für die Fahrzeughersteller durch die nicht selbst verschuldeten Lieferungsverzögerungen in der Folge dieses Zulassungsdebakels.“¹³⁶

Eine Ursache dieser Verzögerungen liegt unter anderem in dem momentan noch vorhandenen Haftungsproblem der EBA-Mitarbeiter: Die EBA-Beamten sind, gemäß der zivilrechtlichen Gutachterhaftung, persönlich haftbar (§ 839 BGB i. V. m. Artikel 34 GG).¹³⁷ Die dadurch bedingte extreme Vorsicht der Mitarbeiter führt zu dem sehr schleppenden Zulassungsprozess, der Innovation und Internationalisierung verhindert. Letzteres drückt sich u. a. in der Abwesenheit japanischer und koreanischer Hersteller auf dem deutschen Markt aus, die das Risiko der Zulassungsprozesse scheuen. Eine weitere Ursache liegt in komplexen Prozessen, „Verfahrensabläufe des Eisenbahn-Bundesamtes stellen weiterhin zentrale Hindernisse bei der Durchführung effizienter Verkehre dar“.¹³⁸

Im Entwurf des vierten Eisenbahnpakets ist vorgesehen, die Anforderungen an die europäische Interoperabilität, die laut Richtlinie 2001/16/EG sichergestellt werden muss, zu erweitern. Momentan sind die technischen Standards der Europäischen Eisenbahnagentur (ERA) und nationaler Behörden noch nicht umfassend harmonisiert. Nationale Vorschriften bestehen weiterhin neben den technischen Spezifikationen für die Interoperabilität (TSI) der Europäischen Kommission. Dadurch existieren laut Schätzung der ERA derzeit 11.000 Regeln zur Schienenfahrzeugzulassung in der EU. Das vierte Eisenbahnpaket verfolgt u. a. das Ziel einer 20-prozentigen Verringerung der Kosten und der Dauer des Genehmigungsverfahrens neuer Schienenfahrzeuge.¹³⁹ Der Bedarf zur Harmonisierung und Standardisierung ist auch in Deutschland erheblich.

135 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament über das vierte Eisenbahnpaket, 30.1.2013.

136 Interview mit Friedrich Smaxwil am 17.7.2013.

137 Bericht der jährlichen Tagung der Eisenbahnsachverständigen zum Thema „Gutachterhaftung bei der Eisenbahn“, 2011.

138 Monopolkommission, Sondergutachten 64, 2013.

139 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament über das vierte Eisenbahnpaket, 30.1.2013.

Geringe Fortschritte des ordnungspolitischen Rahmens sind auch im Angleichen der **Wettbewerbsbedingungen** der Schiene an die anderer Verkehrsträger zu verzeichnen (siehe Überblick in Tabelle 5).

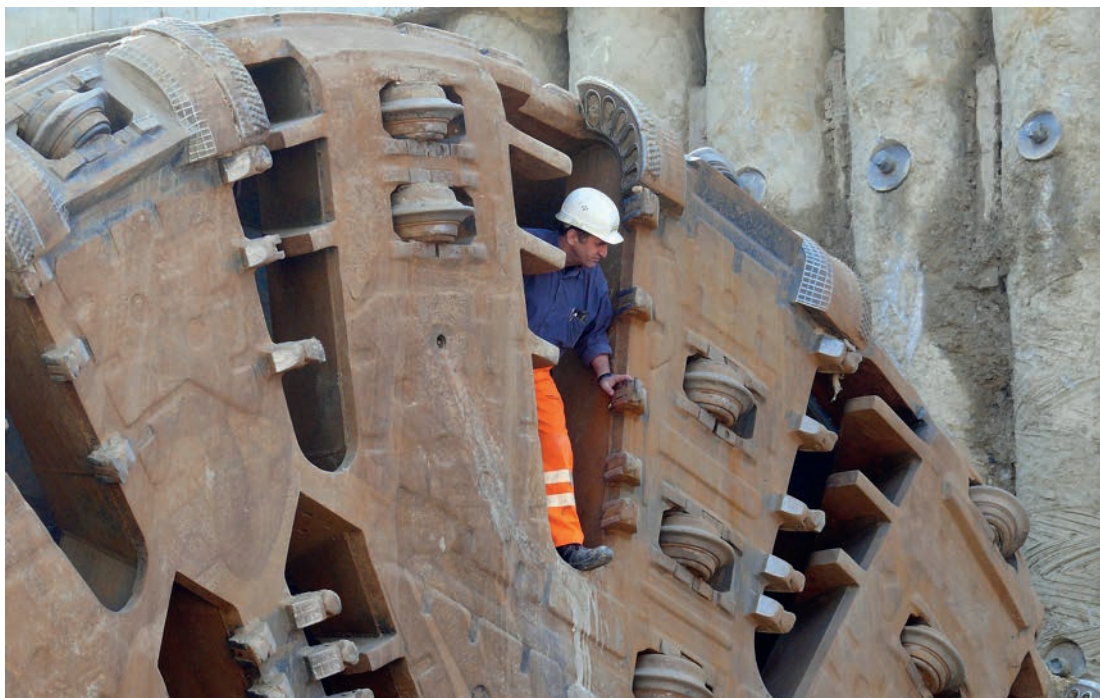
	Schieneverkehr	Andere Verkehrsträger
Besteuerung/ Abgaben	<ul style="list-style-type: none"> > Entrichtung von Öko-, Mineralöl- und Stromsteuer (incl. EEG-Umlage) > Mehrwertsteuer i.H.v. 19% im Fern- und 7% im Nahverkehr > Schienenverkehr vollständig in Emissionshandel einbezogen, damit Kostennachteile 	<ul style="list-style-type: none"> > Mineralölsteuer für Straßenverkehr > Keine Kerosinsteuer im inländischen Flugverkehr > Mehrwertsteuerbefreiung des grenzüberschreitenden Flugverkehrs
Infrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> > Fehlende staatliche Mittel für wichtige Bauvorhaben aus dem Bundesverkehrswegeplan > Schienenverkehr zahlt auf allen Trassen Entgelte > Schienenverkehr finanziert sich aus konjunkturabhängigen Haushaltsmitteln 	<ul style="list-style-type: none"> > PKW fahren mautfrei in Deutschland > LKW Maut greift erst ab 12 t Gesamtgewicht und nicht auf allen Straßen > Straße erhält Mittel aus konjunkturunabhängigen Mauteinnahmen
Fuhrpark	<ul style="list-style-type: none"> > Hohe Sicherheitsanforderungen des EBA führen zu schleppenden und teuren Zulassungen > Keine europaweit harmonisierten Anforderungen, dadurch technische und administrative Hindernisse im europäischen Binnenverkehr > Teure Güterwagenumrüstung für lärmvermeidende Bremssohlen bis 2020 notwendig 	<ul style="list-style-type: none"> > Anforderungen an LKW europaweit einheitlich > Vergleichsweise einfache Zulassung von LKW und PKW > Zulassung von Luftfahrzeugen durch Musterzulassung vereinfacht

Tabelle 5: Vergleich ausgewählter Rahmenbedingungen



Die Fehmarnsundbrücke steht für die Eisenbahnverbindung nach Dänemark. Personen- und Güterzüge setzen noch mit der Fähre nach Rødby über, um dann wieder Fahrt Richtung Kopenhagen aufzunehmen. Die Brücke steht heute unter Denkmalschutz.





Die Strecke Karlsruhe-Basel liegt in einem der wichtigsten europäischen Güterverkehrskorridore, um dessen Ausbau seit Jahren gerungen wird. 2012 konnte der Katzenbergtunnel, das technisch anspruchsvollste Bauwerk auf der Strecke, eröffnet werden. Bohrschilder wurden für die zwei Röhren durch den Berg getrieben.

Im Schienenpersonenverkehr führen die DB, die ÖBB und die italienische FNM seit 2009 gemeinsam den Brennerverkehr nach Italien durch.



Hochgeschwindigkeitsverkehre zu den östlich gelegenen Nachbarn Deutschlands bestehen noch nicht. Dafür ist die Verbindung zwischen Frankreich und Deutschland inzwischen längst Realität: Der TGV in Frankfurt am Main oder der ICE in Paris sind heute Alltag.



Die Usedomer Bäderbahn ist eine 100-prozentige Tochter der DB und ihre erste Ausgründung nach der Bahnreform. Inzwischen fährt sie im Regionalverkehr bis nach Swinoujście. Ein Beispiel für den grenzüberschreitenden Bahnverkehr.



Zu Bundesbahnzeiten unterhielt die DB ebenso wie die Reichsbahn in der DDR noch Eisenbahnfährschiffe. Wassertaxis gab es dagegen nicht. Inzwischen gehört auch das Wassertaxi der DB Arriva in Kopenhagen zu den Angeboten auf dem europäischen Stadtverkehrsmarkt.

Mit der Übernahme von Arriva und Schenker ist der DB Konzern auch dank der neuen Mitarbeiter internationaler geworden. Allein bei der Tochter DB Arriva sind 38.000 Mitarbeiter beschäftigt.



2010 übernahm die Deutsche Bahn AG das britische Verkehrsunternehmen Arriva, um im europäischen Nahverkehr besser vertreten zu sein. Dazu zählen auch die Doppelstockbusse im Londoner Stadtverkehr.

5. Zukünftige Herausforderungen für Verkehrspolitik und Eisenbahnsektor

Als Fazit der Kennzahlenanalyse und der zahlreichen Experteninterviews kann festgehalten werden: Die Grundelemente der Bahnreform – unternehmerische Führung der Eisenbahnen, klare Zuordnung der Infrastrukturverantwortung und Daseinsvorsorge bei Bund und Ländern sowie die Öffnung für Wettbewerb auf der Schiene – haben sich bewährt. Diese sollten deshalb Basis auch der künftigen Verkehrs- und Ordnungspolitik sein.

Die von der Regierungskommission Bundesbahn entwickelte und fraktionsübergreifend verabschiedete Reform verfolgte einen gesamthaften Ansatz mit klaren Zielen. Sie hat die Rahmenbedingungen in Bezug auf Finanzierung, Regulierung, Marktumfeld sowie Führung der Bahnen umfassend neu gestaltet. Heute zeigt sich, dass dieser Rahmen über einen langen Zeitraum tragfähig und erfolgreich gewesen ist. Die Wettbewerbsfähigkeit der Schiene konnte gesteigert werden. Bei geringerer Belastung der öffentlichen Haushalte ist es gelungen, mehr Verkehr auf die Schiene zu verlagern. Der deutsche Eisenbahnsektor wird international als Vorbild angesehen.

Im Folgenden werden Weichenstellungen beschrieben, um die Erfolge der Bahnreform in die Zukunft zu tragen und die Schiene als Verkehrsträger unter den **aktuellen Herausforderungen** weiterzuentwickeln. Diese Weichenstellungen ergeben sich zum einen aus den Entwicklungen, bei denen in der Bilanz Bedarf zur Nachjustierung bzw. Fortschreibung festgestellt wurde (s. Kap. 4). Zum anderen werden die **derzeitigen Diskussionen im verkehrspolitischen und regulatorischen Umfeld**, die im Kapitel 1 erwähnt wurden, aufgegriffen.

Die Weichenstellungen sollten sich aus einem gesellschaftlich getragenen Zielbild der Verkehrspolitik ableiten. Dabei sind zwei Kernfragen zu beantworten:

- Welche Bedeutung soll der Schienenverkehr in Deutschland in der Zukunft haben und wie soll sich die Integration der Verkehrsträger weiter entwickeln?
- Welche finanziellen Mittel kann und will die öffentliche Hand für die Verkehrsinfrastruktur und die Schiene zur Verfügung stellen?

Die gleichzeitige Steigerung des Verkehrsvolumens auf der Schiene und die Rückführung der öffentlichen Mittel für den Sektor in den letzten beiden Jahrzehnten kann in ähnlichem Umfang nicht fortgesetzt werden. Dass beide Ziele erreicht wurden, lag vor allem daran, dass durch die Bahnreform, insbesondere durch die unternehmerische Ausrichtung der DB AG, erhebliche Effizienzsteigerungen

realisiert werden konnten. Effizienzsteigerungen bei der DB AG, anderen EVU und im Gesamtsystem werden auch in der Zukunft möglich sein, jedoch voraussichtlich nicht im gleichen Umfang wie in den letzten 20 Jahren. Grundsätzlich besteht daher – bei unveränderten Rahmenbedingungen – eine Zielantinomie zwischen Mehrverkehr auf der Schiene und Mittelbegrenzung für den Schienenverkehr. Eine deutliche Verbesserung der intermodalen Wettbewerbsbedingungen und eine Optimierung des ordnungspolitischen Rahmens können jedoch dazu beitragen, dass Fortschritte bei beiden Zielen gleichzeitig erreicht werden können. Basierend auf den Antworten auf die genannten Kernfragen sind die Rahmenbedingungen so weiterzuentwickeln, dass die Ziele im Verkehrsmarkt realisierbar sind.

Viele Regulierungsvorhaben und Diskussionen der letzten Jahre waren auf einzelne Elemente des Schienenverkehrs fokussiert. Entscheidungen für die Zukunft müssen jedoch – im Sinne der Bahnreform – das „Big Picture“, die diversen Wirkungsbeziehungen und die o. g. Ziele im Blick haben. Das Zielbild legt die Stoßrichtung für die Zukunft fest und schafft Berechenbarkeit für alle Akteure und Stakeholder. Es sollte das verkehrspolitische Ziel der Bahnreform in die Zukunft tragen, „die Leistungsfähigkeit der Eisenbahnen erhöhen und sie in die Lage versetzen, an dem zu erwartenden künftigen Verkehrswachstum stärker teilzuhaben.“¹⁴⁰

Folgende Weichenstellungen für die Schiene werden aufgrund der Bilanz nach 20 Jahren Bahnreform und der aktuellen Diskussionen empfohlen und in den Kapiteln 5.1 bis 5.6 erläutert.

- Finanzierung Bestandsnetz stärken, Kapazitätsengpässe durch Aus- und Neubau beheben
- Steuer- und energiepolitischen Rahmen für die Schiene weiterentwickeln
- Unternehmerische Freiheitsgrade im SPNV sicherstellen, Bestellermarkt und Finanzierungsrahmen weiterentwickeln
- Überregulierung vermeiden, Chancengleichheit beim Infrastrukturzugang europaweit sicherstellen
- Zulassung der Fahrzeuge reformieren
- Kundenorientierung verbessern, Fachkräftemangel aktiv begegnen und Transparenz der Unternehmen weiter stärken

Mit diesen Weichenstellungen würden die Instrumente der Bahnreform nicht nur auf veränderte Rahmenbedingungen ausgerichtet, sondern auch stärker miteinander verzahnt. Dies kann zu einer deutlichen Optimierung des Eisenbahnstrukturmodells und zu weiteren Effizienzsteigerungen führen.

¹⁴⁰ Begründung der Bundesregierung zum Entwurf des Gesetzes zur Neuordnung des Eisenbahnwesens, Bundesratsdrucksache 131/93, 26.3.1993, S. 1.

5.1 Finanzierung Bestandsnetz stärken, Kapazitätsengpässe durch Aus- und Neubau beheben

Zur Stärkung der Infrastrukturfinanzierung und zur Behebung künftiger Engpässe sind mehrere Maßnahmen notwendig:

- Erneuerung der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) mit höherem Infrastrukturbeitrag des Bundes für Ersatzinvestitionen und Weiterentwicklung des Finanzierungskreislaufs
- Erhöhung der Infrastrukturmittel auch für Aus- und Neubaumaßnahmen entweder durch Ausdehnung der LuFV oder Fondslösung und darüber hinaus Berechenbarkeit der Mittel stärken
- Weiterentwicklung des Bundesverkehrswegeplans durch eine stärkere Priorisierung von Maßnahmen nach dem verkehrlichen Bedarf sowie eine gesamtnetz- und korridorbezogene Planung
- Frühere Einbeziehung der Bevölkerung in Infrastrukturprojekte

Der Mittelbedarf für Ersatzinvestitionen in die Infrastruktur nimmt aus mehreren Gründen zu. Die Betriebsleistung der Infrastruktur, ein wesentlicher Treiber für den Verschleiß, hat – wie in Kap. 4 erläutert – deutlich zugenommen und wird in den nächsten Jahren weiter wachsen. Außerdem kommt eine hohe Anzahl von Anlagen in ein Alter, in dem sie zu ersetzen oder grundlegend zu sanieren sind. Dies trifft zum Beispiel auf eine Vielzahl von Brücken zu – von den rund 25.000 Brücken der DB Netz AG sind über 9.000 Brücken 100 Jahre alt und älter. Weiterhin führt die allgemeine Teuerung zu höherem Mittelbedarf. Die Preisbasis, die der jetzigen Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung zugrunde liegt, stammt aus dem Jahr 2001. Die Erzeugerpreise gewerblicher Produkte wie auch die Preise für den Neubau von Nichtwohngebäuden sind seitdem jedoch um jeweils 26 % gestiegen. Daher sollte in der neuen **Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung** der Infrastrukturbeitrag des Bundes gesteigert werden. Die Daehre-Kommission hat einen zusätzlichen Mittelbedarf für Ersatzinvestitionen inklusive der Beseitigung des investiven Nachholbedarfs von 1,2 Mrd. Euro p. a. abgeschätzt.¹⁴¹

Zur regelmäßigen Quantifizierung empfiehlt sich ein Infrastrukturaudit durch einen unabhängigen Dritten, wie bereits durch die Bundesregierung im Zusammenhang mit den LuFV-Verhandlungen angelegt. Dieser kann, basierend auf dem Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht, differenziert für alle Anlagengattungen den Nachholbedarf bei den Investitionen quantifizieren und den Mittelbedarf für Ersatzinvestitionen bestimmen. In einem zweiten Schritt kann auf dieser Basis der Abschluss einer neuen LuFV folgen. Im Gegensatz zur heutigen LuFV sollte dieser Vertrag länger-

¹⁴¹ Daehre-Kommission, Endbericht 2012, S. 24.

fristig angelegt werden (z. B. zehn Jahre). Ähnliche Lösungen sind auch für NE-Bahnen zu schaffen. Bei einer Aufstockung der öffentlichen Zuschüsse ist darauf zu achten, dass die Planungs- und Projektmanagementkapazitäten entsprechend mit aufgebaut werden.

Zur Überwindung der absehbaren Kapazitätsengpässe bei der Infrastruktur und zum systematischen Ausbau des Netzes werden drei Maßnahmen vorgeschlagen: Erstens sind zur Erfüllung der Infrastrukturverantwortung des Bundes gemäß Art. 87e des Grundgesetzes Baukostenzuschüsse für **Neu- und Ausbaumaßnahmen** in dem Umfang zur Verfügung zu stellen, dass die prognostizierten Verkehrsmengen vollständig bewältigt werden können. Dies bedeutet eine deutliche Steigerung der Mittel für den Neu- und Ausbau. Die Branche hält allein für Bedarfsplanvorhaben jährlich 1,8 Mrd. Euro für erforderlich,¹⁴² hinzu kommt weiterer Finanzierungsbedarf etwa für SPNV-Maßnahmen und für die ETCS-Ausstattung der deutschen TEN-Korridore.

Dabei ist, wie auch die Bodewig-Kommission empfiehlt, die **Berechenbarkeit der Infrastrukturmittel** durch überjährige Finanzierungsinstrumente zu verbessern, z. B. durch eine Ausdehnung der LuFV und/oder durch eine Fondslösung. Beide Ansätze machen die Finanzierung der Infrastruktur von jährlichen Diskussionen um den Bundeshaushalt unabhängig. Die Ausdehnung der LuFV würde die Finanzierung von Neu- und Ausbauprojekten mit einbeziehen.¹⁴³ Wie oben erwähnt, ist zudem die Planbarkeit durch eine Verlängerung der Laufzeit, z. B. auf 10 Jahre, zu verbessern. Die Fondslösung sieht die Einrichtung eines Fonds zur Finanzierung der Neu- und Ausbauprojekte vor – mit einer langfristigen Festlegung der Dotierung des Fonds.

Derartige Fonds wurden bereits in mehreren europäischen Ländern geschaffen. In der Schweiz befindet sich ein solches Instrument in Vorbereitung.¹⁴⁴ Der „Bahinfrastrukturfonds“ (BIF) stellt das Kernstück der Initiative zur „Finanzierung und zum Ausbau der Bahninfrastruktur“ (FABI) des Schweizer Bundesrates dar. Dabei wird der Beitrag jeder Finanzierungsquelle vorab genau festgelegt. Im Rahmen des übergeordneten Strategischen Entwicklungsprogramms Bahninfrastruktur (STEP) hat der Bundesrat eine Laufzeit eines ersten Ausbauschnittes bis 2025 vorgeschlagen. Dieser sieht ein Investitionsvolumen von 6,4 Mrd. CHF vor und soll den Akteuren Planungssicherheit geben. Dieses Investitionspaket wurde bereits vom Ständerat und vom Nationalrat verabschiedet, eine Volksabstimmung wird im Jahr 2014 folgen.

Einen zusätzlichen Beitrag zu einer berechenbaren Infrastrukturfinanzierung kann über die bereits angesprochenen Maßnahmen hinaus ein zweckgebundener Finanzierungskreislauf Schiene bie-

142 Allianz pro Schiene, Fahrplan Zukunft, Diskussionspapier 2013.

143 Eine solche Ausdehnung des Anwendungsbereichs der LuFV ist nach dem Recast des ersten Eisenbahnpakets (Anhang V Nr. 2) grundsätzlich möglich.

144 Schweizer Bundesamt für Verkehr, FABI-Hintergrundinformation 2013.

ten. Derzeit fließt lediglich ein Teil der Dividendenzahlungen und der an den Bund zurückgezahlten Darlehen der DB AG als Baukostenzuschüsse in Infrastrukturinvestitionen (als Zusatzmittel in den Jahren 2012 bis 2015). Ziel muss es allerdings sein, dass die Dividenden der DB AG, die an den Bund ausgeschüttet werden, im Rahmen einer festen Regelung wieder vollständig als zusätzliche Baukostenzuschüsse in die Infrastruktur investiert werden (vgl. Abb. 50).

Solch ein Finanzierungskreislauf Schiene hätte den Vorteil, dass kein Druck auf die Trassenpreise ausgeübt würde. Da Baukostenzuschüsse keine investiven Eigenmittel sind, fallen keine Abschreibungen und Kapitalkosten an. Bei einer direkten Reinvestition des Gewinns der DB Netz AG als Eigenmittel müssten die korrespondierenden Abschreibungen und Kapitalkosten dagegen über Nutzerentgelte „zurückverdient“ werden. Dadurch würde der Druck auf die Trassenpreise deutlich erhöht.

Für den Erfolg des Finanzierungskreislaufs ist der Umfang der Ausschüttung und der Reinvestitionsvolumina festzulegen. Dies muss auch transparent sein. Außerdem muss gewährleistet werden, dass durch die zusätzlichen Mittel keine regulären Bundesmittel substituiert werden.

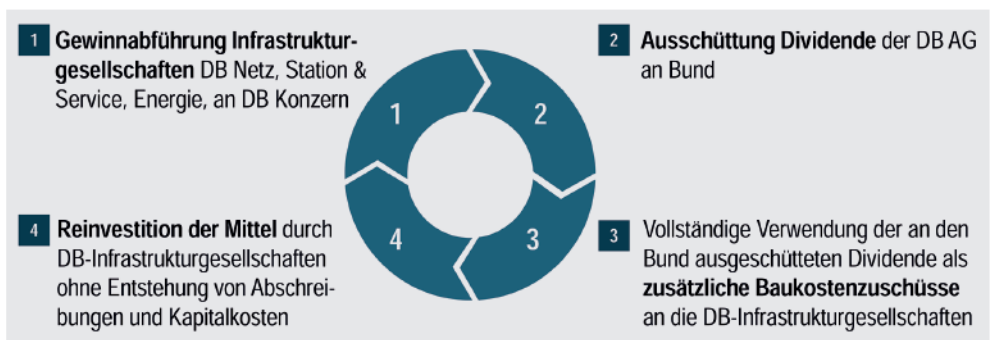


Abb. 50: Schematische Darstellung des Finanzierungskreislaufs Schiene

Dabei wäre dem engen Zusammenhang von Infrastrukturfinanzierung und -regulierung Rechnung zu tragen. Dies betrifft insbesondere die Regulierung der Zugangsentgelte (z. B. Trassenpreise und Stationspreise), da diese maßgeblichen Einfluss auf die erreichbaren Erlöse und die Investitionsfähigkeit der Infrastrukturunternehmen – und damit auf wesentliche Prämissen von vertraglichen Finanzierungsvereinbarungen wie der LuFV oder eines Finanzierungskreislaufs – hat. Ein konsistenter Regulierungsrahmen muss daher gemeinsam mit der Infrastrukturfinanzierung betrachtet und so gestaltet werden, dass eine Doppelregulierung ebenso wie Fehlanreize mit negativen Auswirkungen auf Infrastrukturinvestitionen und -qualität ausgeschlossen sind.

Außerdem sollte der **Bundesverkehrswegeplan** weiterentwickelt werden, um den Ausbau hoch belasteter Verkehrsachsen und die Engpassbeseitigung zu beschleunigen. Die Planung in Korridoren und das Priorisieren von Vorhaben nach ihrem verkehrlichen Nutzen sind wichtige Faktoren zur Vermeidung unwirtschaftlicher Projekte. Die vom BMVBS veröffentlichte Grundkonzeption ist in dieser Hinsicht ausdrücklich zu begrüßen und zukunftsweisend ¹⁴⁵.

Sinnvoll wäre auch die **stärkere Einbeziehung der Bevölkerung** bei Infrastrukturprojekten mit potenziellen Beeinträchtigungen. Wenn die Betroffenen bereits frühzeitig am Planungsprozess beteiligt und begründete Anliegen in einer frühen Planungsphase berücksichtigt werden, können das Planfeststellungsverfahren beschleunigt und die Kosten des Vorhabens gesenkt werden. Informations- und Akzeptanzmaßnahmen, wie etwa das Herausstellen des Nutzens des Projektes für die Wirtschaft und die Bevölkerung in der Region sowie Diskussionsrunden zur Erörterung von Bedenken und möglichen Modifikationen an dem Projekt, sollten durch Bund und Bahnen durchgeführt werden. Die mit der Kommunikation verbundenen Kosten müssen integraler Bestandteil der durch Finanzierungsvereinbarungen abgedeckten Projektfinanzierung sein.

5.2 Steuer- und energiepolitischen Rahmen für die Schiene weiterentwickeln

Heute existieren noch zahlreiche Benachteiligungen des Schienenverkehrs in Deutschland gegenüber anderen Verkehrsträgern – auch im Vergleich zu anderen europäischen Staaten. Daher sollten die intermodalen Rahmenbedingungen für die Schiene verbessert werden, insbesondere durch:

- Abschaffung der Stromsteuer im Schienenverkehr sowie Beibehaltung der Belastungsgrenze für den Schienenverkehr im EEG
- Reduzierung der Mehrwertsteuer im grenzüberschreitenden Schienenfernverkehr auf das Niveau anderer europäischer Staaten

¹⁴⁵ Der Entwurf der Grundkonzeption vom 1.2.2013 ist abrufbar unter: www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/bvwp-2015-grundkonzeption-entwurf.pdf?_blob=publicationFile.

Bei der **Strom- und Mineralölsteuer** besteht im europäischen Vergleich Handlungsbedarf. Die unterschiedlichen Stromsteuersätze für Bahnen veranschaulicht Abb. 51. Staaten wie z. B. die Schweiz, Großbritannien, Frankreich oder Schweden haben die Bedeutung der energieeffizienten Schiene erkannt und belasten diese nicht mit einer Stromsteuer. Um die Wettbewerbsfähigkeit der Bahnen auch in Deutschland weiter zu erhalten, ist es notwendig, die steuerlichen Abgaben an das Niveau anderer europäischer Staaten anzupassen. Das gleiche gilt für die Besteuerung des Bahndiesels. Der Steuersatz ist in Deutschland am höchsten. Andere Mitgliedstaaten befreien ihre Bahnen hingegen von dieser Steuer oder erheben weit niedrigere Sätze.

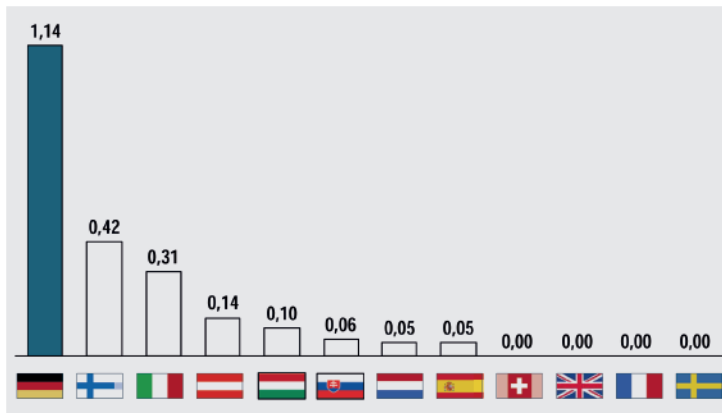


Abb. 51: Stromsteuer im Schienenverkehr (inkl. begrenzte EEG-Umlage) in Eurocent pro kWh¹⁴⁶

Im Zusammenhang mit der **Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG)** wird diskutiert, die Belastungsbegrenzung für den Schienenverkehr aufzuheben. Dies würde zu einem zusätzlichen Kostenrisiko von rund 500 Mio. Euro jährlich führen. Die Belastungsbegrenzung wurde mit der Tatsache begründet, dass andere Verkehrsträger, die mit der Schiene im intermodalen Wettbewerb stehen, nicht bzw. nicht in gleichem Maße von energie- und klimapolitischen Instrumenten betroffen sind. Da sich an diesem Sachverhalt nichts geändert hat, sollte man die Belastungsbegrenzung für die Schiene als besonders energie- und umweltschonenden Verkehrsträger beibehalten und damit die intermodale Wettbewerbsfähigkeit sicherstellen.

¹⁴⁶ Infras, Energiepolitische Rahmenbedingungen – Wettbewerbssituation zwischen den europäischen Bahnen 2009.

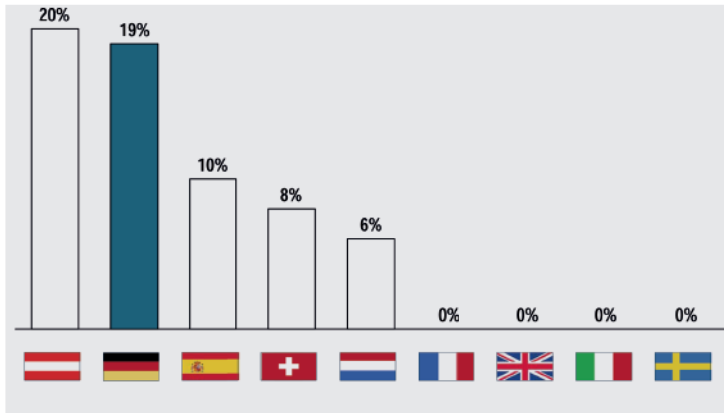


Abb. 52:
Mehrwertsteuersätze
im internationalen
Schienenpersonen-
fernverkehr [in %]¹⁴⁷

Andere europäische Staaten setzen darüber hinaus keine **Mehrwertsteuer** oder deutlich niedrigere MwSt.-Sätze für den Schienenverkehr an. Abb. 52 zeigt die Unterschiede für den grenzüberschreitenden Fernverkehr. Mit einer Angleichung der deutschen Mehrwertsteuer für Schienenpersonenverkehrsleistungen an dieses niedrigere Niveau anderer europäischer Staaten können die Wettbewerbsbedingungen der Schiene in Deutschland im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern verbessert werden.

5.3 Unternehmerische Freiheitsgrade im SPNV sicherstellen, Bestellermarkt und Finanzierungsrahmen weiterentwickeln

Um den Erfolg des SPNV fortzuführen, werden mehrere Maßnahmen vorgeschlagen:

- Dauerhafte Sicherung der SPNV-Finanzierung
- Mehr funktionale Elemente bei der Leistungsbeschreibung in Vergabeverfahren
- Engere Verzahnung des Nah- und Fernverkehrs zur Optimierung des Kundenangebots
- Bessere länderübergreifende Koordination zur Abstimmung zwischen den Aufgabenträgern, z. B. in Bezug auf SPNV-Linien, den Ausschreibungsfahrplan und Fahrzeuganforderungen

¹⁴⁷ Europäische Kommission, Die Mehrwertsteuersätze der Mitgliedstaaten in der Europäischen Union, Stand: 1.7.2013.

Die **dauerhafte Finanzierung des SPNV** ist sicherzustellen. Eine Fortführung sollte durch eine Verlängerung des Regionalisierungsgesetzes, für das 2014 eine Revision ansteht, erfolgen. Dabei sind eine Zweckbindung der Mittel und eine Dynamisierung anzustreben, die an der erwarteten Kostenentwicklung abzüglich Effizienzsteigerungspotenzial orientiert ist. Für das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz bzw. Entflechtungsgesetz, das Finanzhilfen des Bundes für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden regelt, muss eine Anschlussregelung gefunden werden. Die Bundesmittel sind nur bis 2019 zugesichert. Investitionen mit einem längeren Zeithorizont können deshalb aktuell schon nicht mehr angestoßen werden.

Des Weiteren ist der **Verteilungsschlüssel** der Regionalisierungsmittel zwischen den Ländern, der bislang auf Bevölkerungsstruktur und finanzieller Ausstattung Ost/West der Jahre 1993/94 basiert, zu überprüfen. Diethelm Sack, Finanzvorstand der DB AG über etwa zwei Jahrzehnte, hält die „Regionalisierung für eine der Stärken der Bahnreform, problematisch ist jedoch der nicht am Verkehrspotenzial orientierte Verteilungsschlüssel.“¹⁴⁸ Erforderlich sind Anpassungen wegen der unterschiedlichen Nachfrageentwicklungen in den Ländern und der Abschaffung von Regional- und Zuglängenfaktoren bei Trassen- und Stationspreissystem gemäß Vorgaben der Bundesnetzagentur. Ein neuer Verteilungsschlüssel für die Regionalisierungsmittel, der die Einwohnerzahl, die Fläche, die Effizienz des Vertragsmanagements und der Leistungssteigerung sowie die Verkehrsstrukturen der Länder mit einbezieht, sollte konzipiert und festgelegt werden. Die leistungsgerechte Verteilung der Mittel bietet zum einen eine Basis für einen leistungsfähigen SPNV in allen Bundesländern. Zum anderen kann ein Anreiz für Aufgabenträger und EVU zur Effizienzsteigerung geschaffen werden. Der ehemalige hessische Ministerpräsident Hans Eichel hält darüber hinaus eine Mittelverwendungskontrolle bei den Ländern für wesentlich.¹⁴⁹ Bisher findet hier lediglich eine jährliche Berichterstattung an den Bund statt, die Ergebnisse werden nicht veröffentlicht.

Einem der Grundgedanken der Bahnreform folgend, sollte der unternehmerische Freiraum der EVU im SPNV sichergestellt werden. Das erhöht die Marktattraktivität und damit Wettbewerbsintensität gegenüber Verkehrsverträgen, die EVU als reine Fahrdienstgesellschaften einsetzen. Daher sollten **Leistungsbeschreibungen bei Ausschreibungen mehr funktionale statt konstruktive Elemente enthalten.**

148 Interview mit Diethelm Sack am 28.6.2013.

149 Interview mit Hans Eichel am 28.5.2013.

In der funktionalen Ausschreibung definiert der Aufgabenträger einen Soll-Zustand und überlässt die Ausgestaltung und Umsetzung den EVU. Sogenannte „Netto-Verträge“, in denen das Erlörisiko bei den EVU liegt, schaffen einen zusätzlichen unternehmerischen Anreiz, mehr Fahrgäste zu gewinnen. Dabei können die Unternehmen auch ihre Planungs- und Marketingkompetenz gewinnbringend einsetzen und ihr Angebot differenzieren. Trotzdem ist eine Vorgabe von Mindeststandards notwendig, wie beispielsweise der Erschließungsgrad und die Verknüpfungspunkte.

Die Ausschreibung der Marschbahn zwischen Hamburg und Westerland in Schleswig-Holstein ist ein Beispiel für eine Betonung funktionaler Elemente.¹⁵⁰ Der Aufgabenträger vereinbarte ein offenes Fahrzeugkonzept und Mindeststandards für die Reise- und Taktzeit. Das offene Fahrzeugkonzept erlaubt den EVU eine freie Fahrzeugauswahl und -beschaffung, allerdings kann der Aufgabenträger auch hier Rahmenbedingungen stellen, wie etwa Sitzteiler oder Vorgaben zur Innenraumgestaltung. Im Unterschied zur gängigen Praxis in Niedersachsen oder im Rhein-Ruhr-Gebiet bekommen die EVU eine Fahrzeugverwertungsgarantie, und auch die Verwendung von Gebrauchtfahrzeugen ist erlaubt. Dabei tragen die EVU das volle Erlörisiko, können nach Betriebsbeginn aber eine Anpassung des Vertrages fordern. Der Aufgabenträger kann Bonuszahlungen als dynamisches Anreizinstrument verwenden. Der jährliche Bonus bzw. Malus ergibt sich aus der Abweichung des Soll-Zustandes von den vorher definierten Vertragszielen, z. B. einer Zielvorgabe für das Verkehrsaufkommen.

Eine **engere Verzahnung des Nah- und Fernverkehrs** ist notwendig, um das Angebot für den Kunden zu optimieren. Eine Abstimmung in Fahrplan und Betrieb zwischen den Aufgabenträgern und den Verkehrsunternehmen ist nötig, damit der SPNV auch seiner Rolle als Zubringer zum Fernverkehr besser gerecht wird.

Die Verzahnung von Nah- und Fernverkehr kann auch durch innovative Modelle wie dem IC-Verkehr zwischen Hannover und Norddeich/Mole gelingen. Dieser wird ab Ende 2013 vom Land mitfinanziert, da er in dem politisch gewünschten Umfang eigenwirtschaftlich nicht darstellbar ist. Das IC-Zugangebot wird mit neuem Fahrzeugmaterial ausgeweitet, zusätzliche Halte werden eingebunden und Nahverkehrstarife anerkannt. Weiterhin sind bestimmte Angebote des niedersächsischen Nahverkehrs auch auf den betreffenden Streckenabschnitt erweitert worden. Derartige Modelle verbessern das Angebot an der Schnittstelle zwischen Fern- und Nahverkehr.

150 VDV, Ideen für eine funktionale Ausschreibung im ÖPNV, Diskussionspapier 2003.

Zusätzlich ist eine **länderübergreifende Koordination und Abstimmung der Aufgabenträger im SPNV** notwendig, z. B. einheitliche Fahrzeuganforderungen zwischen den Aufgabenträgern, welche die Wiederverwendungsmöglichkeiten der Fahrzeuge steigern. Dies reduziert den Anpassungsaufwand gebrauchter Fahrzeuge bei einer Anschlussverwertung und schafft einen Markt für Gebrauchtfahrzeuge. Die Komplexität der Vergabeverfahren ist grundsätzlich und durch Vereinheitlichung zwischen den Aufgabenträgern zu reduzieren. Darüber hinaus fordert Dr. Holger Krawinkel, Fachbereichsleiter Verkehr Verbraucherzentrale Bundesverband, dass „der zeitliche Ablauf der Ausschreibungen zwischen den Ländern besser koordiniert werden muss, um den Bietern mehr Luft zu verschaffen.“¹⁵¹ Dies ist für die Erleichterung des Markteintritts für neue EVU und niedrige Kosten im SPNV essenziell.

Bereits heute gibt es einige Positivbeispiele für solche Abstimmungen: Die Länder Berlin und Brandenburg planen und bestellen gemeinsam mit dem Land Mecklenburg-Vorpommern alle RegionalExpress-Linien in Nord-Süd-Richtung gemeinsam. Auch Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg planen das Zugangebot und den Infrastrukturausbau der S-Bahn Rhein-Neckar ländersübergreifend; Niedersachsen und Bremen planen und bestellen die Regio-S-Bahn Bremen/Niedersachsen ebenso in gemeinsamer Verantwortung. Darüber hinaus reduzierte das Land Nordrhein-Westfalen die Zahl seiner SPNV-Aufgabenträger, indem es die bisher neun agierenden Einrichtungen im Januar 2008 unter drei Dachverbänden zusammenfasste.

5.4 Überregulierung vermeiden, Chancengleichheit beim Infrastrukturzugang europaweit sicherstellen

Kerngedanke der Bahnreform im Jahr 1994 war, dass unternehmerische Anreize überall eingesetzt werden sollten, wo dies sinnvoll ist. In der Gesetzesbegründung der Bundesregierung (vgl. S. 61) werden unternehmensinterne oder marktbezogene Entscheidungen als Aufgabe des Vorstandes bezeichnet. Außerdem wird festgestellt, dass ein „Maßnahmenprogramm mit Anspruch auf Erfolg“ nicht vom Eigentümer angeordnet werden kann.¹⁵² Dazu passen aktuelle Forderungen aus der Politik nicht, wonach die Rolle des Bundes im Aufsichtsrat der DB Netz AG bzw. der DB AG massiv gestärkt werden,¹⁵³ oder gar keine unternehmerische Führung der Eisenbahnen des Bundes mehr möglich

151 Interview mit Dr. Holger Krawinkel am 6.6.2013.

152 Begründung der Bundesregierung zum Entwurf des Gesetzes zur Neuordnung des Eisenbahnwesens, Bundesratsdrucksache 131/93, 26.3.1993, S. 57.

153 So im Konzept der SPD-Bundestagsfraktion, Mehr Verkehr auf die Schiene, 26.2.2013 oder Entwurf der EU-Kommission für ein viertes Eisenbahnpaket, 30.1.2013.

sein soll.¹⁵⁴ Der ehemalige Bundesverkehrsminister Matthias Wissmann fordert, dass „man auf keinen Fall in altes Denken zurückfallen darf, wie es einige Politiker tun. Es darf **keine Interventionen der Politik** bei der Bahn geben, das passt nicht zum ordnungspolitischen Bild einer modernen Bahn.“¹⁵⁵ Die politische Einflussnahme sollte – so wie mit der Bahnreform angelegt – auch in Zukunft nur im Rahmen der Möglichkeiten der gesellschaftsrechtlichen Governance erfolgen können.

Grundgedanke der Bahnreform ist, die Infrastruktur weiterhin privatwirtschaftlich innerhalb des DB Konzerns zu führen. Dafür sprechen wesentliche Vorteile: Weitere Effizienzsteigerungen in Betrieb und Instandhaltung/Erneuerung der Infrastruktur können besser in einem privatwirtschaftlich geführten und regulierten Unternehmen realisiert werden als in einer unmittelbar durch den Bund geführten Infrastrukturgesellschaft. Es bestünde die Gefahr, dass bei einer Trennung der Infrastruktur und Überführung in direktes Bundeseigentum die unternehmerische Kultur durch das Behördendenken eingeschränkt würde – eine Umkehrung des Effektes, den die Bahnreform bezweckte. Im Konzernverbund der DB AG haben die Infrastrukturgesellschaften über die Verkehrssparten eine bessere Kenntnis der Verkehrsmärkte. Die Interessen des Endkundenmarktes können so besser in der Infrastrukturentwicklung berücksichtigt werden als in einer zum Staat ausgegliederten Infrastrukturgesellschaft. Darüber hinaus findet eine bessere Koordination der Schnittstelle Rad-Schiene statt. Die langfristigen Entscheidungen über Infrastruktur und Rollmaterial können auf Basis der direkten Einschätzung der Nachfrage im Güter- und Personenverkehr getroffen werden.

Demgegenüber fordert insbesondere die Europäische Kommission eine umfassende Trennung von Infrastruktur und Fahrbetrieb, da sich nach ihrer Auffassung mit integrierten Strukturmodellen keine ausreichend positive Markt- und Wettbewerbsentwicklung erreichen lasse. Dabei zeigen mehrere internationale Vergleiche, dass nicht das Strukturmodell für die Entwicklung des Eisenbahnmarktes entscheidend ist.¹⁵⁶ So ist der Wettbewerb in Ländern mit integrierten Bahnen (z. B. Güter- und Regionalverkehr in Deutschland oder Güterverkehr in der Schweiz) nicht geringer als in Ländern mit Trennsystemen (z. B. Personenverkehr in Frankreich und den Niederlanden). Die Trennung der Infrastruktur hat in anderen europäischen Ländern ebenfalls nicht zu einer überdurchschnittlichen Steigerung der Verkehrsleistung und der Angebotsqualität geführt. Die großen Bahnen in Japan, China und Russland haben mit einer integrierten Infrastruktur erhebliche Verkehrszuwächse erzielt und gleichzeitig ihre Effizienz, Investitionen und die Pünktlichkeit erhöht. Zu beachten ist darüber hinaus, dass gemäß einer durch die CER beauftragten Studie die Kosten einer vollständig vertikalen Trennung mit der Verkehrsdichte und einem höheren Anteil des Mischverkehrs variiere-

154 Parteiprogramm „Die Linke“ zur Bundestagswahl 2013.

155 Interview mit Matthias Wissmann am 7.6.2013.

156 RBSC, Erfahrungen bei der Liberalisierung von Bahnen – Bewertung der Bahnstrukturmodelle in ausgewählten Ländern 2010; The optimal setup of a rail system – Lessons learned from outside Europe 2012.

ren.¹⁵⁷ Eine Trennung ist demnach in Ländern mit einem viel befahrenen Netz und einem hohen Schienengüterverkehrsanteil gesamtwirtschaftlich ineffizient, in anderen Ländern kann sie möglicherweise sinnvoll sein. Daraus lässt sich ableiten, dass es kein „one size fits all“-Strukturmodell gibt. Daher sollte, wie auch der VDV in seinem Positionspapier vom November 2012 feststellt, die Pluralität der Organisationsformen der Bahnen in Europa erhalten bleiben.¹⁵⁸

Entscheidend für eine positive Entwicklung des Schienenverkehrs sind – neben einer ausreichenden Finanzierung der Infrastruktur – die Marktöffnung sowie die Sicherstellung eines fairen Wettbewerbs über den diskriminierungsfreien Zugang zu den wesentlichen Einrichtungen (Schienennetz und wichtige Serviceeinrichtungen wie Bahnhöfe und Terminals). In Deutschland wurde der Schienenverkehrsmarkt bereits mit der Bahnreform 1994 umfassend liberalisiert. Der Zugang zum Schienennetz wird durch die Bundesnetzagentur kontrolliert, die hierfür über weitreichende Kompetenzen verfügt. Hinsichtlich einzelner Aspekte, wie z. B. der Vorhersehbarkeit der zukünftigen Entwicklung der Infrastrukturentgelte, könnten über einen Preispfad, der auf die Infrastrukturfinanzierung abzustimmen wäre (vgl. dazu Kapitel 5.1), noch Verbesserungen für die zugangsberechtigten EVU erreicht werden.

Die Sicherstellung der **Chancengleichheit in Europa** verlangt nicht nur einen diskriminierungsfreien Zugang ausländischer EVU zum deutschen Markt, sondern umgekehrt auch den freien Zugang deutscher EVU zu den ausländischen Märkten. Der in Kapitel 4.3.4 dargestellte Auszug aus dem Liberalisierungsindex verdeutlicht den Handlungsbedarf in mehreren europäischen Ländern. Hier sollten europäische und deutsche Politiker auf ein vergleichbares Niveau der Zugangsmöglichkeiten und des Wettbewerbs in allen europäischen Ländern hinwirken.

Konkret sind dafür folgende Maßnahmen in ganz Europa zu verwirklichen:

- Vollständige Marktöffnung für eigenwirtschaftliche Verkehre („open access“)
- Wettbewerbliche Ausschreibungen im SPNV durch transparente und faire Verfahren
- Diskriminierungsfreie und vorhersehbare Trassen- und Stationspreise
- Sicherstellung des diskriminierungsfreien Zugangs aller Wettbewerber zu den wesentlichen Einrichtungen („essential facilities“)
- Harmonisierung der technischen Normen

157 EVES-Rail, Economic Effects of Vertical Separation in the railway sector 2012.

158 VDV, Anforderungen des VDV an die Organisation der Eisenbahnen in Europa, Positionspapier, 2012, S. 7.

5.5 Zulassung der Fahrzeuge reformieren

Die Zulassung der Fahrzeuge ist – wie in Kapitel 4 dieser Studie bereits beschrieben – deutlich zu vereinfachen und zu beschleunigen. Dazu werden folgende Maßnahmen empfohlen:

- Schnelle Umsetzung der im Memorandum of Understanding am 26.6.2013 vereinbarten Beschlüsse
- Vollständige Umsetzung der Vorgaben der Richtlinie 2008/57/EG
- Einführung der Typenzulassung für Schienenfahrzeuge
- Stärkung der „European Railway Agency“ (ERA) als Prüfungsinstanz
- Beachtung realistischer Fristen durch EVU und Aufgabenträger bei der Fahrzeugbeschaffung und -zulassung

Auf Vorschlag des BMVBS im Memorandum of Understanding des „Runden Tisches“ mit Bahnvertretern am 26.6.13 soll die Übertragung der Prüfungstätigkeit als Interimslösung schrittweise vom EBA auf eine „projektunabhängige und weisungsfreie Person oder Organisation“ erfolgen.¹⁵⁹ Das EBA soll nach der Umsetzung dieser Vereinbarung nur noch für die Fachgebiete Radsatz, Bremsen, Fahrtechnik sowie Zugsteuerung bzw. Zugsicherung verantwortlich sein. Diese Vereinbarung sollte schnellstmöglich praktiziert und in das AEG aufgenommen werden, um die Fahrzeugzulassung zu beschleunigen. Nach der in Deutschland noch nicht abgeschlossenen Umsetzung der Richtlinie 2008/57/EG¹⁶⁰ sollen insgesamt drei Arten von Bewertungsstellen existieren: Benannte Stellen zur Prüfung der technischen Interoperabilität in Europa (NoBo)¹⁶¹, benannte beauftragte Stellen zur Prüfung der nationalen notifizierten technischen Regeln (DeBo), und eine Sicherheitsbewertungsstelle, die Risiken im Sinne der EG-Richtlinie 352/2009 und der EU Verordnung 402/2013 evaluiert und bewertet (AssBo)¹⁶².

Ein zweiter wichtiger Ansatz ist die schrittweise **Einführung von Typenzulassungen**. Dies bedeutet, dass nach Freigabe eines bestimmten Fahrzeugtyps bzw. einer bestimmten Baureihe, die Einzelfahrzeuge nur noch stichprobenartig überprüft werden. Heute existiert die Typenzulassung bereits für Elemente von Eisenbahnanlagen.

¹⁵⁹ Memorandum of Understanding über die Neugestaltung von Zulassungsverfahren für Eisenbahnfahrzeuge, 26.6.2013, S. 4.

¹⁶⁰ Änderungsvorschlag hierzu im Entwurf des vierten Eisenbahnpakets der EU-Kommission.

¹⁶¹ In Deutschland beispielsweise: EISENBAHN-CERT Benannte Stelle Interoperabilität beim Eisenbahn-Bundesamt.

¹⁶² Zum 1.7.2013 konnte die Prüforganisation Dekra die Zulassung als „AssBo“ erhalten und darf nun im Auftrag des EBA Zulassungsprüfungen an Schienenfahrzeugen durchführen.

Eine weitere Handlungsempfehlung, die auch die EU-Verkehrsminister im Oktober 2013 gefordert haben, ist die **Stärkung der „European Railway Agency“** (ERA) als Prüfungsinstanz. Diese sollte eine einheitliche und EU-weit gültige Fahrzeugzulassung erteilen und Konflikte zwischen verschiedenen nationalen Vorschriften lösen können. Eine Harmonisierung der technischen Richtlinien, verbunden mit dem Abbau nationaler Vorschriften, wäre hierfür unabdingbar. Dabei sollte eine praxistaugliche und dienstleistungsorientierte Ausgestaltung erfolgen und technische Harmonisierungen sollten nur dann gesetzlich angeordnet werden, wenn eine profunde positive Kosten-Nutzen-Analyse unter angemessener Sektorbeteiligung zugrunde liegt.

Als vierter Ansatz sollten **durch die EVU und Aufgabenträger realistische Fristen** gesetzt werden – entlang der im Handbuch Eisenbahnfahrzeuge dargestellten Prozesse. Dabei müssen EVU bei der Fahrzeugbeschaffung im SPNV ihre Fristen differenziert nach der Fahrzeugart planen. Eine Neuentwicklung wird beispielsweise einen längeren Zeitraum beanspruchen als ein Nachbau. Die Aufgabenträger müssen dies bei der Vergabe von Verkehrsverträgen berücksichtigen und den EVU für die Beschaffung der Fahrzeuge eine realistische Frist setzen. Generell sollten, wie oben erwähnt, Aufgabenträger und EVU auch in ihrem Bestellverhalten auf einen höheren Standardisierungsgrad beim Rollmaterial hinwirken.

Bei der Reformierung der Zulassung könnte die **Luftfahrt als Vorbild** dienen. Dort existiert zum einen eine starke Harmonisierung innerhalb der EU und zum anderen ein wesentlich effizienterer Zulassungsprozess. Dabei ist der Zeithorizont vom Abschluss der Entwicklung bis zur Aufnahme des Betriebes wesentlich kürzer als bei Eisenbahnen (vgl. Abb. 53). Die europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA) harmonisiert die Standards zur Flugzeugzulassung und überlässt die operativen Aufgaben den nationalen Ämtern.¹⁶³ Die EASA begleitet den Prozess der Entwicklung, angefangen von einem ersten Grobkonzept, der „General Specification“, über eine ca. 1,5-jährige Flugtestphase bis zum Abschluss der Entwicklung. Die EASA vergibt dabei die auch im Schienenverkehr wünschenswerten Musterzulassungen für Flugzeugtypen.

Teilweise werden auch nationale Behörden mit der technischen Prüfung im Rahmen der Musterzulassung beauftragt. Nachdem eine Musterzulassung erteilt worden ist, läuft die eigentliche Verkehrszulassung für jedes Flugzeug vergleichsweise unproblematisch ab. Diese Verkehrszulassung erfolgt durch die nationalen Ämter, wie das Luftfahrt-Bundesamt und muss von den Flugbetreibern in regelmäßigen Abständen verlängert werden. Es ist denkbar, dass eine Musterzulassung und eine neue Kompetenzverteilung zwischen ERA und nationalen Behörden im Bahnsektor zu einer ähnlichen Beschleunigung des Zulassungsprozesses führen könnten.

163 Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (LuftVZO).

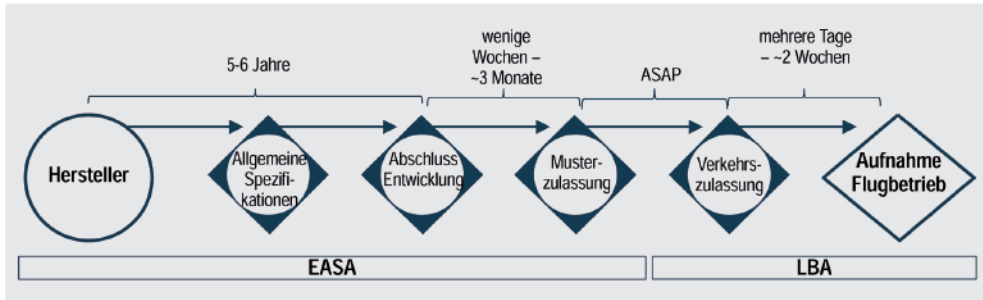


Abb. 53: Ablaufschritte, Zuständigkeit und Zeithorizont in der Luftfahrzeugzulassung durch EASA und LBA¹⁶⁴

5.6 Kundenorientierung verbessern, Fachkräfte gewinnen und Transparenz der Unternehmen weiter stärken

Steigende Anforderungen der Kunden, Innovationen in der konkurrierenden Automobilbranche, stärkerer Wettbewerb um Fachkräfte in einer alternden Gesellschaft, knapper werdende öffentliche Mittel, Klimawandel und Ressourcenverknappung zwingen die Akteure des Bahnsektors, ihre Strategien neu auszurichten.

War die Strategie der DB AG im ersten Jahrzehnt der Bahnreform v. a. durch die Sanierung und in den anschließenden Jahren durch das Ziel der Kapitalmarktreife geprägt, so muss sie heute die in Kapitel 1 geschilderten Trends berücksichtigen und ihr Zielsystem auf weitere Stakeholder ausrichten. Beispielsweise führt der demografische Wandel in Deutschland zu einem Fachkräftemangel, auf den die DB AG durch eine auf Mitarbeiterzufriedenheit ausgelegte Personalstrategie antwortet.

Dem Klimawandel, der Ressourcenverknappung und der kritischen Haltung der Bürger gegenüber Infrastrukturprojekten muss die DB AG durch eine ökologische Vorreiterrolle begegnen.

¹⁶⁴ Eigene Darstellung nach Hinsch, M., Industrielles Luftfahrtmanagement – Technik und Organisation luftfahrt-technischer Betriebe, 2010.

Die Strategie „DB2020“ umfasst alle Dimensionen einer nachhaltigen Strategie (vgl. Abb. 54). Nach der im Kapitel 4 gezogenen Bilanz der Bahnreform und der aktuellen Diskussionen im politischen und regulatorischen Umfeld sind drei besondere Aspekte zu betonen:

- Verbesserung der Kunden- und Marktorientierung
- Gezielte Beseitigung von Engpässen bei Fachkräften
- Fortführung und dauerhafte Etablierung von Transparenz



Abb. 54:
Strategie DB2020

Steigende Kundenanforderungen und eine stagnierende Kundenzufriedenheit auf mittelmäßigem Niveau fordern eine **Verbesserung der Kunden- und Marktorientierung**. Dies sollte durch mehrere Hebel erfolgen: Aus Sicht der Kunden ist die Sicherstellung der Prozessqualität, insbesondere der damit verbundenen Pünktlichkeit, essenziell. Dabei spielen der Ausbau und die Modernisierung der Infrastruktur eine wesentliche Rolle. Außerdem sind Kundeninformation und -service weiterzuentwickeln. Im Personenverkehr sollte der Komfort während der Reise durch die weitere Modernisierung der Fahrzeugflotte verbessert werden. Die Renovierung und der Ausbau von Bahnhöfen haben bereits vor Antritt der Fahrt Einfluss auf die Kundenerfahrung. Hier ist insbesondere die sofortige Behebung von für die Kunden wahrnehmbaren Schäden wichtig. Auch interne Faktoren, wie die Vernetzung weltweiter IT-Systeme und die Forcierung von Produkt- und Prozessinnovationen wirken sich letztlich auf den Kunden aus. Insgesamt sind bis 2020 durch die DB AG Bruttoinvestitionen in Höhe von 86 Mrd. Euro vorgesehen, von denen 34 Mrd. Euro Eigenmittel der Bahn sind.

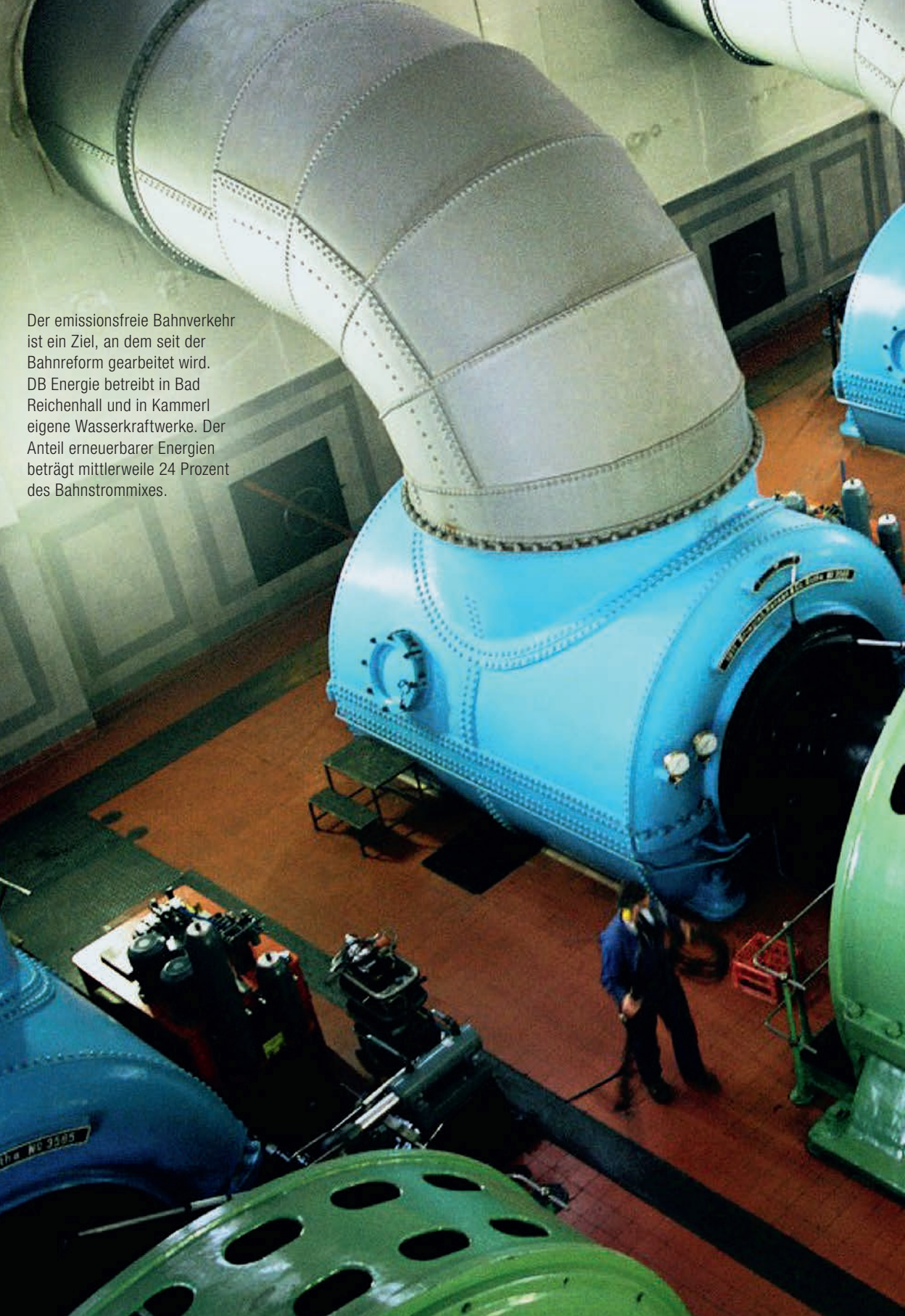
Die DB AG hat den sich abzeichnenden **Fachkräftemangel erkannt** und bereits zahlreiche Maßnahmen eingeleitet, um den zukünftigen Bedarf an gut ausgebildeten Mitarbeitern zu decken. Neben Maßnahmen zur Steigerung der Mitarbeiterzufriedenheit (Stichwort: „Kulturwandel“) zählen hierzu auch Kampagnen, um mehr Bewerber für das Unternehmen zu gewinnen oder Kooperationen mit Hochschulen. Dennoch zeigen beispielsweise die zeitweisen Einschränkungen im Mainzer Stellwerk, dass diese Maßnahmen im Einzelfall noch nicht ausreichen oder nicht schnell genug wirken, so dass Planungsanpassungen ggf. notwendig werden. Generell ist die rasche und gezielte Beseitigung von Engpässen bei Fachkräften ein vordringliches Ziel. Sie würde sich positiv auf die Zufriedenheit der Mitarbeiter auswirken und vor allem die Stabilität des Systems Bahn verbessern und damit den Kundennutzen erhöhen.

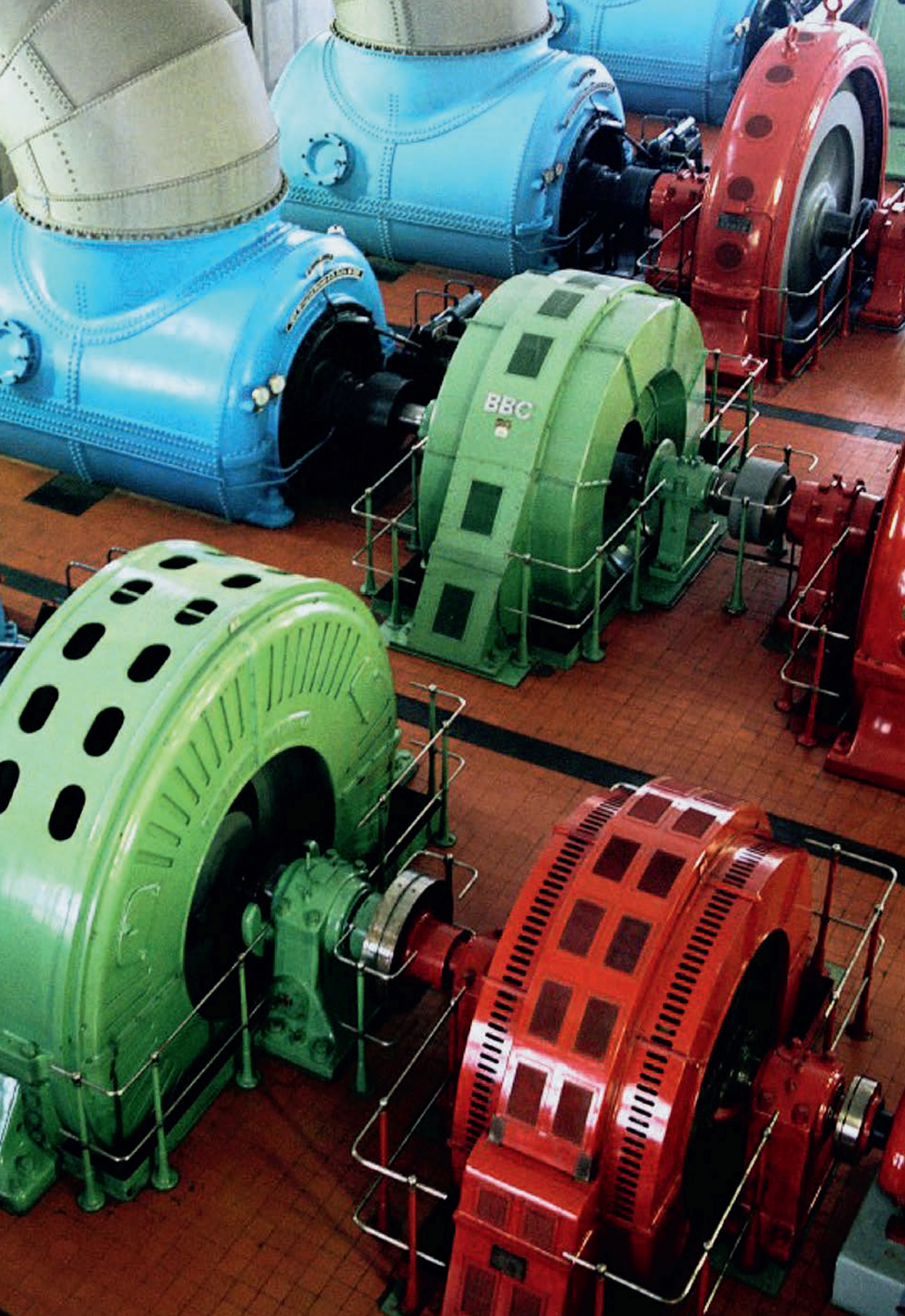
Nach dem ehemaligen Vorstandsvorsitzenden der DB AG Dr. Johannes Ludewig gilt: „Als Monopolist muss man allein der Glaubwürdigkeit wegen **Transparenz** schaffen.“¹⁶⁵ In der Tat sieht sich die DB AG immer wieder dem Vorwurf der Intransparenz ausgesetzt, insbesondere im Hinblick auf die Verwendung öffentlicher Mittel. Darauf sollte die DB AG angemessen reagieren. Zum einen ist die Fortsetzung des Dialogs notwendig. Dieser offene und konstruktive Austausch sollte etwa mit der Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger im SPNV, den Verbraucherschutzverbänden, Gewerkschaften und politischen Parteien geführt werden. Zum anderen sollten Finanzierung und Mittelverwendung – über die aktienrechtlichen Vorgaben hinaus – offengelegt und erläutert werden. So sollte die Verwendung der Infrastrukturentgelte bzw. -gewinne und die Verwendung der Baukostenzuschüsse zusätzlich zur bereits bestehenden Kontrolle durch die zuständigen Behörden auch für den Sektor noch transparenter gemacht werden. Diese Bestrebungen sind ein wichtiger Schritt auf dem Weg, ein Vertrauensverhältnis zwischen den Stakeholdern und der DB AG als Marktführer und Betreiber der Infrastruktur zu etablieren.

Aufgrund der hohen öffentlichen Mittel, die in den Schienenverkehr fließen, sollten sich auch Bund, Länder und andere Bahnen um maximale Transparenz bemühen. Beispielsweise sollte der Bund ein Gesamtkonzept für Infrastrukturinvestitionen auf Basis klarer verkehrspolitischer Ziele kommunizieren. Die Länder bzw. Aufgabenträger sollten über die Verwendung der Regionalisierungsmittel, den Umfang eigener Zuschüsse und ihren Verwaltungsaufwand für die Bestellung und Verwaltung des SPNV informieren. Die Bahnen sollten alle nach gleichen Kriterien über die Qualität ihrer Verkehrsleistungen berichten.

165 Interview mit Dr. Johannes Ludewig am 15.5.2013.

Der emissionsfreie Bahnverkehr ist ein Ziel, an dem seit der Bahnreform gearbeitet wird. DB Energie betreibt in Bad Reichenhall und in Kammerl eigene Wasserkraftwerke. Der Anteil erneuerbarer Energien beträgt mittlerweile 24 Prozent des Bahnstrommixes.







Auf der Südseite des in Ost-West-Richtung verlaufenden Hallendaches des Berliner Hauptbahnhofs wurde eine Photovoltaik-Anlage installiert.

So wie die Idee vom Mietfahrrad hat auch die Idee vom gemeinsamen Nutzen des Autos ihre Wurzeln in der Umweltbewegung der 1980-er Jahre.





Zur Umweltstrategie der DB gehört auch die Verringerung des Schienenverkehrslärms. Neben Lärmschutzwänden und einem lärmabhängigen Trassenpreissystem sollen im Güterverkehr sogenannte „Flüsterbremsen“ den Lärmpegel reduzieren.

Während ihrer Ausbildung setzen sich die Azubis der Deutschen Bahn im Rahmen des Projektes „Bahnazubis gegen Hass und Gewalt“ für ein tolerantes und respektvolles Miteinander ein.



Nach der Bahnreform übernahm die DB 1996 die Eisenbahnabteilung des Verkehrsmuseums in Nürnberg. Das heutige DB Museum enthält die älteste eisenbahngeschichtliche Sammlung in Deutschland. Die Dauerausstellung bettet die technische Entwicklung der Eisenbahn in die kulturgeschichtlichen Zusammenhänge ein.



Lesen ist der Baustein für Bildung. Als einer der größten Arbeitgeber und Ausbilder in Deutschland unterstützt die DB seit 1996 deshalb die Stiftung Lesen, die sich das Ziel gesetzt hat, Deutschland zum Leseland zu machen.

Ein Schwerpunkt des sozialen Engagements der DB ist die Arbeit mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Seit 1994 unterstützt die DB die Off Road Kids Stiftung. Die überregional tätige Hilfsorganisation für Straßenkinder versucht, jugendlichen Ausreißern eine neue Lebensperspektive zu geben.



Zusammenfassung

Im Jahr 1993 führten mehrere Faktoren zu großem Handlungsdruck und einem **parteübergreifenden Konsens** für die Bahnreform. Von 1950 bis 1990 waren die intermodalen Marktanteile der Bundesbahn eingebrochen, im Personenverkehr von 37 % auf 6 %, im Güterverkehr im gleichen Zeitraum von 56 % auf 21 %. Bei der Reichsbahn begann mit der Öffnung der Grenzen, dem Wegfall gesetzlicher Vorgaben zur Schienenverkehrsnutzung und dem Zusammenbruch der dortigen Produktionen ein drastischer Rückgang der Transportvolumina auf der Schiene. Die Ergebnissituation von Bundesbahn und Reichsbahn war desolat. Der öffentliche Finanzierungsbedarf für beide Bahnen wäre gemäß Regierungskommission von 27 Mrd. DM im Jahr 1991 auf 64 Mrd. DM im Jahr 2000 angestiegen und stellte ein massives Haushaltsrisiko dar. Bis dahin eingeleitete Reformversuche zeigten kaum Erfolge. Beide Bahnen wurden durch politische Einflussnahme und die Grundsätze des Haushalts-, Beamten- und öffentlichen Dienstrechts gelähmt. Im Zuge der Wiedervereinigung mussten Bundesbahn und Reichsbahn zusammengeführt werden. Durch den Einigungsvertrag war eine Verbeamtung eines Großteils der Belegschaft der Reichsbahn zum 1.1.1994 vorgesehen und erhöhte den Zeitdruck. Das erwartete Verkehrswachstum durch die Öffnung der Grenzen nach Osteuropa und die europäische Integration machten nicht zuletzt angesichts des steigenden ökologischen Bewusstseins einen leistungsfähigen Schienenverkehr notwendig. Parallel wurde in Brüssel die EG-Richtlinie 91/440 verabschiedet, welche eine stärkere Unabhängigkeit der Bahnen vom Staat, eine gesunde Finanzstruktur und die Trennung der Rechnungslegung von Infrastruktur und Verkehrsleistung vorsah.

Aufgrund dieser Ausgangssituation wurde die Bahnreform mit Änderungen des Grundgesetzes (GG), Erlass sieben neuer Gesetze und über 130 weiteren Gesetzesänderungen zügig innerhalb von ca. zehn Monaten nach dem Beschluss des Bundeskabinetts von Bundestag und Bundesrat mit einer Mehrheit von 97 % bzw. 92 % verabschiedet.¹⁶⁶

Die Bahnreform hatte zwei Ziele:

- **Mehrverkehr auf der Schiene:** Zum einen sollte sie „die Leistungsfähigkeit der Eisenbahnen erhöhen und sie in die Lage versetzen, an dem zu erwartenden künftigen Verkehrswachstum stärker teilzuhaben.“
- **Entlastung des Bundeshaushaltes:** Die Bahnreform „sollte darüber hinaus die durch die bisherigen Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn dem Bund erwachsene Haushaltsbelastung zurückführen und in berechenbaren Grenzen halten.“¹⁶⁷

¹⁶⁶ Die Vorarbeiten zu der Reform hatten bereits im Jahr 1989 mit dem Einsetzen der Regierungskommission Bundesbahn begonnen.

¹⁶⁷ Begründung der Bundesregierung zum Entwurf des Gesetzes zur Neuordnung des Eisenbahnwesens, Bundesratsdrucksache 131/93, 26.3.1993, S. 57.

Das wesentliche Instrument zur Umsetzung der Bahnreform war die Umwandlung der Bundesbahn und der Reichsbahn in eine **Aktiengesellschaft mit strikter unternehmerischer Ausrichtung**. Damit wurde der staatliche Einfluss auf die gesellschaftsrechtliche Governance begrenzt.

Weitere wesentliche Instrumente der Bahnreform waren:

- Entschuldung und Übernahme finanzieller Altlasten durch den Bund: Die Schulden in Höhe von umgerechnet 34 Mrd. Euro wurden, ebenso wie für den Bahnbetrieb nicht benötigte Grundstücke und Anlagen der Bundes- und Reichsbahn, in das neu gegründete Bundeseisenbahnvermögen (BEV) übertragen und von diesem verwaltet.
- Verantwortung für die Finanzierung der Infrastrukturinvestitionen und alle weiterhin bestehenden staatlich-hoheitlichen Aufgaben, wie z. B. die Aufsicht der Eisenbahnen und Zulassung der Fahrzeuge durch das neu gebildete Eisenbahn-Bundesamt, verblieben beim Bund.
- Übertragung der Verantwortung für die Daseinsvorsorge im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) auf die Länder: Seit der 1996 umgesetzten Regionalisierung des SPNV stellt der Bund den Ländern dafür Finanzmittel zur Verfügung, und die Länder organisieren den SPNV nach dem Besteller-Ersteller-Prinzip.
- Öffnung der Schienenverkehrsmärkte für Wettbewerb, um mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen.

Beide Staatsbahnen wurden in eine unternehmerisch geführte Aktiengesellschaft nach deutschem Recht transformiert. Neben der Reorganisation und dem Aufbau des Rechnungswesens beschloss der Vorstand das „Aktionsprogramm Deutsche Bahn AG“, in dem 180 Einzelprojekte durchgeführt wurden. Die Akzeptanz der Bahnreform innerhalb des Unternehmens war in hohem Maße darauf zurückzuführen, dass die Mehrheit der Führungskräfte und Mitarbeiter davon überzeugt war, dass eine Aktiengesellschaft die einzige Lösung für die Probleme der Bahnen war. Ein ebenfalls wichtiger Faktor für Führungskräfte und Mitarbeiter war der Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen und die frühzeitige und umfassende Einbindung der Gewerkschaften in den Reformprozess. Die Pensionslasten verblieben beim BEV, die DB AG trug fortan unternehmensübliche Altersversorgungsregelungen. Der neue, marktorientierte Tarifvertrag sicherte den Arbeitnehmern den Besitzstand. Im Trainingsprogramm „Die Brücke“ wurden über 100.000 Führungskräfte und Mitarbeiter geschult.

20 Jahre nach dem Einleiten der Bahnreform fällt die **Reformbilanz** positiv aus. Entscheidender Erfolgsfaktor war die konsequente und gleichzeitige Umsetzung aller beschriebenen Reforminstrumente. Jede einzelne Maßnahme für sich genommen wäre – das zeigten die zahlreichen gescheiterten Reformversuche vor 1994 – Stückwerk geblieben. Die Verkehrsleistungen auf der Schiene stiegen zwischen 1994 und 2012 im Personenverkehr um 36 %, im Güterverkehr um

58 %. Im Personenverkehr resultiert das Wachstum überwiegend aus dem Nahverkehr (+69 %), der Fernverkehr wuchs um 7 %. Die öffentlichen Mittel des Bundes für die Eisenbahnen reduzierten sich von 20,5 Mrd. Euro im Jahr 1994 auf 16,7 Mrd. Euro im Jahr 2012 – ohne Berücksichtigung von Dividenden und zinslosen Darlehen, welche die DB AG an den Bund zurückgezahlt hat. Diese beliefen sich allein im Jahr 2012 auf etwa 1 Mrd. Euro. Trotz des deutlichen Verkehrswachstums sank der absolute CO₂-Ausstoß des Schienenverkehrs: im Personenverkehr um 16 % und im Güterverkehr um 10 %.

Die **betriebswirtschaftliche Entwicklung der DB AG** verlief seit der Bahnreform sehr positiv. Die Eisenbahn in Deutschland stellt auch heute den Schwerpunkt der Geschäftsaktivitäten dar, jedoch hat die DB AG das Geschäftsportfolio erweitert. Der Umsatz stieg von 14,8 Mrd. Euro im Jahr 1994 auf 39,3 Mrd. Euro im Jahr 2012, teilweise bedingt durch organisches Wachstum, teilweise durch Unternehmenskäufe, wie z. B. von Schenker und Arriva. Das Jahresergebnis verfünffachte sich von 0,3 Mrd. Euro auf 1,5 Mrd. Euro. Auch der Return on Capital Employed (ROCE) als Maßgröße für die operative Wirtschaftlichkeit konnte deutlich verbessert werden und erreichte im Jahr 2012 8,3 %. Die aktuelle Verzinsung des eingesetzten Kapitals nähert sich damit dem erforderlichen Wert zur Deckung der Kapitalkosten in Höhe von derzeit 8,9 %. Die Produktivität von Infrastruktur und Rollmaterial stieg.

Die **Mitarbeiterproduktivität** konnte im Schulterschluss zwischen Unternehmen und Sozialpartnern deutlich gesteigert werden. Die Mitarbeiterzahl der DB AG ging von 372.000 natürlichen Personen am 1.1.1994 auf 299.000 zum 31.12.2012 zurück.* Im Kernbereich Schiene in Deutschland (der mit 1994 vergleichbare Bereich) ist ein Rückgang auf heute rund 155.000 Mitarbeiter bei deutlich höherer Verkehrsleistung als 1994 zu verzeichnen. Es ist zu beobachten, dass die Produktivität in der Sanierungsphase bis 2008 durchgängig gesteigert wurde, die verkehrliche Arbeitsproduktivität (Ptkm/Mitarbeiter Schiene) verdreifachte sich. Nach der Finanzkrise (seit 2010) wurde diese Produktivitätskennziffer nicht weiter gesteigert. Der Grund hierfür ist auch die Zunahme der Mitarbeiterzahl aufgrund einer veränderten Personalstrategie des Unternehmens. In der Personalstruktur stiegen der Anteil weiblicher Mitarbeiter und die Teilzeitquote entsprechend den allgemeinen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt. Die durchschnittliche Vergütung stieg mit 37 % stärker als die Inflationsrate (32 % kumuliert) – was den Druck auf die Wettbewerbsfähigkeit erhöht.

Die **Organisation der DB AG** wurde sukzessive weiterentwickelt. Sie erfüllt die Entflechtungsvorgaben des europäischen und nationalen Rechts. Infrastruktur- und Verkehrsunternehmen sind gesonderte Gesellschaften mit separaten Bilanzen, Gewinn- und Verlustrechnungen und eigener Buchhaltung. Eine sogenannte funktionale Entflechtung gewährleistet unabhängige Entscheidungen des Netzbetreibers über Infrastrukturzugang und -entgelte.

Für die Kunden im Personen- und Güterverkehr haben die DB AG und ihre Wettbewerber das Angebot auf der Schiene in den letzten 20 Jahren deutlich verbessert. Auch die Infrastruktur wurde modernisiert. Die **Kundenzufriedenheit** spiegelt diese Verbesserungen jedoch noch nicht umfassend wider. Sie liegt in fast allen Marktsegmenten auf mittlerem Niveau, so dass hier weitere Fortschritte notwendig sind.

Der Bund kommt seinem grundgesetzlichen Gewährleistungsauftrag insbesondere mittels des Engagements für die Infrastruktur sowie der Regionalisierungsmittel an die Länder nach. Die **Regionalisierung des SPNV** kann als klarer Erfolg betrachtet werden, denn neben dem Verkehrszuwachs lässt sich eine erhöhte Mitteleffizienz feststellen: Pro Personenkilometer werden heute 21 % weniger Bestellerentgelte eingesetzt als 1994. Problematisch ist jedoch die zunehmend heterogene Ausgestaltung der Verkehrsverträge durch die Aufgabenträger. So werden unterschiedliche Anforderungen an Fahrplan, Preispolitik und Rollmaterial teilweise bis ins Detail vorgeschrieben. Dies erhöht die Komplexität der Verfahren und verengt den unternehmerischen Freiraum der Bahnen, der ein Leitgedanke der Bahnreform war.

Die **Infrastruktur** ist durch eine deutliche Verbesserung des Ausstattungsniveaus bei gleichzeitig rückläufigem Umfang gekennzeichnet. Die Netzlänge ging um 17 % auf 33.505 km zurück. Das elektrifizierte Netz nahm um 16 % auf 19.826 km zu. Die Bruttoinvestitionen in die Infrastruktur stiegen seit 1994 um 16 % an. Dabei wuchs der Eigenmittelanteil der DB AG mit ca. 60 % erheblich stärker (im Durchschnitt der letzten drei Jahre 1,0 Mrd. Euro) als die Baukostenzuschüsse des Bundes und Dritter mit 9,7 % (im Durchschnitt der letzten drei Jahre 4,7 Mrd. Euro). Im internationalen Vergleich sind die öffentlichen Investitionen in die Schieneninfrastruktur jedoch sowohl pro Kopf als auch pro Streckenkilometer niedrig.

Die **Regulierung des Schienenverkehrs** wurde seit der Bahnreform weiterentwickelt. Mit der dritten AEG-Novelle wurden 2005 unter anderem die Vorgaben aus dem ersten Eisenbahnpaket der EU von 2001 umgesetzt und die Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde zur Förderung des Wettbewerbs auf der Schiene etabliert. Hierfür wurde die Behörde mit umfangreichen Kompetenzen und Eingriffsbefugnissen ausgestattet, die weit über die Vorgaben des ersten Eisenbahnpakets hinausgehen. Die jährlich von der Bundesnetzagentur durchgeführte Marktuntersuchung zeigt, dass die EVU eine Vielzahl von Aspekten des diskriminierungsfreien Netzzugangs zunehmend besser bewerten.

Entsprechend hat sich der **intramodale Wettbewerb** seit der Bahnreform positiv entwickelt, mit Fokus auf den Güterverkehr und den SPNV. Im Güterverkehr verzeichnen die Wettbewerber der DB AG derzeit einen Marktanteil von 29 % der Verkehrsleistung, im Nahverkehr einen Anteil von 25 % der Zugkilometer – mit weiter steigender Tendenz. Im Fernverkehr findet auf der Schiene der-

zeit kaum Wettbewerb statt; hier besteht ein hoher intermodaler Wettbewerbsdruck unter anderem durch den Flugverkehr und zunehmend auch durch Fernbusse. International steht Deutschland bei der Öffnung der Schienenverkehrsmärkte mit Schweden und Großbritannien an der Spitze, deutsche EVU finden hingegen in den benachbarten europäischen Märkten ungünstigere Bedingungen beim Zugang zur Infrastruktur vor als die EVU aus diesen Ländern in Deutschland.

In den letzten Jahren kam es bei der **Zulassung der Fahrzeuge** durch das Eisenbahn-Bundesamt zu erheblichen Verzögerungen, wodurch Engpässe in der Fahrzeug-Verfügbarkeit im Schienenpersonenverkehr entstanden sind. Diese Engpasssituation wird durch Auflagen im Betrieb nach Fahrzeugmängeln weiter verschärft.

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Entwicklungen empfiehlt die vorliegende Studie, die zentralen Instrumente der Bahnreform zu erhalten und die Zielerreichung durch mehrere Maßnahmen zu stärken. Konkret sollten **sechs Weichenstellungen** vorgenommen werden, um die Bahnreform erfolgreich fortzusetzen und den Verkehrsträger Schiene weiterzuentwickeln:

1. Die ausreichende **Finanzierung der Investitionen in das Bestandsnetz** ist vorrangig sicherzustellen, vor allem durch eine Erneuerung der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung mit größerem Infrastrukturbeitrag des Bundes. Hierzu kann auch ein Finanzierungskreislauf Schiene beitragen, bei dem der Bund die Ausschüttungen der Infrastrukturbetreiber in die Infrastruktur reinvestiert. Für **Neu- und Ausbaumaßnahmen** sind Baukostenzuschüsse durch den Bund in bedarfsgerechtem Umfang zur Verfügung zu stellen. Der Bundesverkehrswegeplan ist weiterzuentwickeln, um den Ausbau hoch belasteter Verkehrsachsen und die Engpassbeseitigung zu beschleunigen. Die Bevölkerung sollte bei Infrastrukturprojekten mit potenziellen Beeinträchtigungen frühzeitig einbezogen und der Nutzen stärker kommuniziert werden.
2. Die **intermodalen Rahmenbedingungen** für den Schienenverkehr sollten verbessert werden. Die im europäischen Vergleich hohen energiepolitischen Belastungen sollten durch die Abschaffung der Stromsteuer abgebaut werden. Neue Belastungen durch die anstehende Reform des Erneuerbaren Energien-Gesetzes (EEG) sind zu vermeiden. Ferner sollten analog zum internationalen Luftverkehr auch die Tickets im grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr von der Mehrwertsteuer befreit werden.
3. Die stabile, auskömmliche **Finanzierung des SPNV** ist sicherzustellen, der Verteilungsschlüssel zwischen den Ländern zu überprüfen. Dabei sind die Regionalisierungsmittel ausgehend vom heutigen Niveau fortzuschreiben und unter Berücksichtigung der Kostenentwicklung bei den Bahnen zu dynamisieren. Die länderübergreifende Koordination zwischen den Aufgabenträgern, z. B. in Bezug auf Fahrzeuganforderungen und Ausschreibungsfahrplan, ist weiterzuentwickeln. Die Komplexität der Verfahren ist zu reduzieren, und die unternehmerischen Freiheitsgrade im SPNV sind wieder zu stärken. Damit wird nicht nur einem Leitgedanken der Bahnreform ent-

sprochen, sondern auch eine erhöhte Marktattraktivität und damit langfristig mehr Wettbewerb erreicht.

4. Die **europaweite Chancengleichheit beim Infrastrukturzugang** sollte durch die vollständige Marktöffnung für eigenwirtschaftliche Verkehre („open access“), den Zugang zu „essential facilities“ sowie diskriminierungsfreie und vorhersehbare Trassen- und Stationspreise sichergestellt werden. Weiterhin sind hierfür transparente sowie faire Ausschreibungsbedingungen im SPNV in allen Mitgliedstaaten und eine unionsweite Harmonisierung der technischen Normen notwendig. Eine Überregulierung, die unternehmerisches Engagement verhindert, ist entsprechend dem Leitgedanken der Bahnreform unbedingt zu vermeiden. Die Infrastruktur sollte weiterhin im Rahmen des DB-Konzerns privatwirtschaftlich geführt werden.
5. Die **Zulassung der Fahrzeuge** ist zu reformieren. Das Memorandum of Understanding vom 26.6.2013 zwischen Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Eisenbahn-Bundesamt, Industrie und Bahnen ist schnellstmöglich umzusetzen. Typenzulassungen sollten schrittweise eingeführt und die European Railway Agency (ERA) als Prüfungsinstanz gestärkt werden. Aufgabenträger, Bahnunternehmen und Hersteller sollten bei der Fahrzeugbeschaffung auf realistische Fristen achten. Gleichzeitig sollten die in Ausschreibungen festgelegten technischen Anforderungen an Fahrzeuge im SPNV weitgehend standardisiert werden, um der Bahnindustrie die Produktion größerer Serien zu ermöglichen, was sich positiv auf Kosten und Qualität auswirkt.
6. Eisenbahnunternehmen müssen flexibel auf die aktuellen Herausforderungen im Umfeld reagieren, um dauerhaft erfolgreich zu sein. Die DB AG sollte im Rahmen ihrer „Strategie DB2020“ insbesondere die **Kunden- und Marktorientierung** weiter verbessern. Bereits begonnene Initiativen zur Gewinnung von qualifiziertem Fachkräftenachwuchs sollten fortgesetzt und im Lichte aktueller Engpässe möglicherweise intensiviert werden. Aufgrund der öffentlichen Mittel, die in den Schienenverkehr fließen, sollten Bund, Länder und Eisenbahnunternehmen Transparenz für die Öffentlichkeit schaffen. Die DB AG sollte der Kritik an mangelnder Transparenz – trotz „State of the art“-Berichterstattung als Aktiengesellschaft – begegnen, indem sie ihre Informationsoffensive fortführt und so das Vertrauensverhältnis mit ihren Stakeholdern stärkt.

* Abweichende Zahl zur Buchveröffentlichung wegen Konkretisierung der Mitarbeiterzahl in natürlichen Personen zum Jahresanfang 1994 und Jahresende 2012.

VORSTÄNDE DER DEUTSCHEN BAHN AG

Vorstandsvorsitzender

Finanzen / Controlling

Sicherheit

Infrastruktur / Dienstleistungen

1994	Dr.-Ing. E.h. Heinz Dürr			Peter Münchschwander, Prof. Dr. Ulf Häusler (Fahrweg)	Peter Reinhardt ^{1), 2)} (Personenbahnhöfe)	Hermann Wolters (Werke & Traktion)
1995	↓			↓	↓	↓
1996	↓			↓	↓	Hermann Wolters (Werke), Roland Heinisch (Traktion)
1997	Dr.-Ing. E.h. Heinz Dürr Dr. Johannes Ludewig			↓	↓	Hermann Wolters (Werke)
1998	↓			Peter Münchschwander, Prof. Dr. Ulf Häusler (Fahrweg)	↓	Hermann Wolters (Werke)
1999	Dr. Johannes Ludewig Dr.-Ing. E.h. Hartmut Mehdorn			Peter Münchschwander (Fahrweg)	Peter Reinhardt ^{1), 2)} Dieter Ullsperger ²⁾ (Personenbahnhöfe)	
2000	↓	Klaus Daubertshäuser (Marketing und polit. Beziehungen)		Peter Münchschwander Roland Heinisch (Fahrweg)	↓	Roland Heinisch (Systemverbund Bahn)
2001	↓	↓		↓	Dieter Ullsperger ²⁾ (Personenbahnhöfe)	↓
2002	↓	↓		↓	↓	Roland Heinisch (Systemverbund Bahn)
2003	↓	↓		↓	↓	↓
2004	↓	↓		↓	↓	↓
2005	↓	Klaus Daubertshäuser (Marketing und polit. Beziehungen)		Roland Heinisch (Fahrweg) Stefan Garber	↓	Roland Heinisch (Systemverbund Bahn)
2006	↓	Dr. Otto Wiesheu (Wirtschaft und Politik)		↓	↓	↓
2007	↓	↓		↓	↓	Roland Heinisch (Systemverbund Bahn)
2008	↓	↓		↓	↓	↓
2009	Dr.-Ing. E.h. Hartmut Mehdorn Dr. Rüdiger Grube	Dr. Otto Wiesheu (Wirtschaft und Politik)		Gerd Becht (Compliance, Datenschutz, Recht und Konzernsicherheit)	↓	
2010	↓		Diethelm Sack Dr. Richard Lutz	↓	Stefan Garber Dr. Volker Kefer	
2011	↓		↓	↓	↓	
2012	↓		↓	↓	↓	
2013	Dr. Rüdiger Grube		Dr. Richard Lutz	Gerd Becht (Compliance, Datenschutz, Recht und Konzernsicherheit)	Dr. Volker Kefer	

1) und Recht 2) und Immobilien

Personal		Personenverkehr		Transport und Logistik		Technik		
Adolf Hartmann	Siegfried Klippel (Personal neue Bundesländer)	Klaus Dauberts- häuser (SPNV)	Heinz Neuhaus (SPFV)	Norbert Kern (Güterverkehr) Dr. Eberhard Sinnecker, Roland Heinisch (Güterverkehr)		Roland Heinisch ⁶⁾		1994
Adolf Hartmann	Dr. Horst Föhr ³⁾			↓				1995
				Dr. Eberhard Sinnecker, Roland Heinisch (Güterverkehr)			Wolfgang Gemeinhardt (Konzerneinkauf)	1996
				Dr. Eberhard Sinnecker (Güterverkehr)				1997
			Heinz Neuhaus Dr. Axel Nawrocki (SPFV)	↓				1998
			Dr. Axel Nawrocki Dr. Christoph Franz (SPFV)	↓				1999
		Klaus Dauberts- häuser (SPNV)		Dr. Eberhard Sinnecker (Güterverkehr)		Roland Heinisch ⁶⁾	Wolfgang Gemeinhardt (Konzerneinkauf)	2000
		Dr. Christoph Franz		Dr. Bernd Malström ⁵⁾				
Dr. Horst Föhr				↓		Dr. Karl-Friedrich Rausch		2001
Dr.-Ing. E.h. Hartmut Mehdorn ⁴⁾	Dr. Norbert Bense			↓				2002
		Dr. Christoph Franz		↓		Dr. Karl-Friedrich Rausch		2003
		Dr. Karl-Friedrich Rausch		↓				2004
Dr. Norbert Bense	Margret Suckale ³⁾			Dr. Bernd Malström				2005
				Dr. Norbert Bense				2006
				↓				2007
Margret Suckale, Norbert Hansen				↓				2008
Margret Suckale, Norbert Hansen	Ulrich Weber	Dr. Karl-Friedrich Rausch	Ulrich Homburg	Dr. Norbert Bense		Dr. Volker Kefer ⁷⁾		2009
				Dr. Karl-Friedrich Rausch				2010
				↓				2011
				↓				2012
Ulrich Weber		Ulrich Homburg		Dr. Karl-Friedrich Rausch		Dr. Volker Kefer ⁷⁾ Dr. Heike Hanagarth		2013

3) zeitweise auch Recht
4) kommissarisch

5) bis 2002 Güterverkehr, ab 2003 Transport und Logistik
6) bis 1999 Forschung und Technologie, im Jahre 2000 Technik

7) Technik, Systemverbund und Dienstleistungen

Interview-Partner

Name	Position	Datum
Prof. Dr. Aberle, Gerd	Ehemals Mitglied der Regierungskommission Bundesbahn	24.5.2013
Dr. Bender, Wilhelm	Ehemals Leiter Vorstandsbüro der Deutschen Bundesbahn und Geschäftsführer Deutsches Verkehrsforum	27.5.2013
Dr.-Ing. E.h. Dürr, Heinz	Ehemals Vorstandsvorsitzender DB AG	12.7.2013
Eichel, Hans	Ehemals Ministerpräsident Hessen und Bundesminister der Finanzen	28.5.2013
Fischer, Dirk	CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Verkehrspolitischer Sprecher	5.6.2013
Flege, Dirk	Allianz pro Schiene, Geschäftsführer	17.6.2013
Hädrich, Volker	DB AG, Konzernbevollmächtigter für den Freistaat Thüringen	3.5.2013 21.5.2013
Heinisch, Roland	Ehemals Vorstand Deutsche Bundesbahn und DB AG	25.6.2013
Henckel, Susanne	Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger im SPNV (BAG-SPNV), Hauptgeschäftsführerin	20.6.2013
Dr. Henke, Martin	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), Geschäftsführer Eisenbahnverkehr	28.5.2013
Kirchner, Alexander	Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG), Vorsitzender	3.6.2013
Kohl, Thomas	Ehemals Abteilungsleiter Bundesministerium für Verkehr	12.6.2013
Dr. Krawinkel, Holger	Bundesverband der Verbraucherzentralen (VZBV), Fachbereichsleiter Verkehr	6.6.2013
Dr. Ludewig, Johannes	Ehemals Vorstandsvorsitzender DB AG	15.5.2013
Dr.-Ing. E.h. Mehdorn, Hartmut	Ehemals Vorstandsvorsitzender DB AG	4.7.2013
Münchschwander, Peter	Ehemals Vorstand DB AG	27.5.2013
Prof. Dr. Pacht, Jörn	TU Braunschweig, Leiter Institut für Eisenbahnwesen	27.5.2013
Sack, Diethelm	Ehemals Vorstand DB AG	20.6.2013
Smaxwil, Friedrich	Ehemals Präsident Verband der Bahnindustrie in Deutschland (VDB)	17.7.2013
Wissmann, Matthias	Ehemals Bundesminister für Verkehr	7.6.2013

6. Anhang

6.1 Literaturverzeichnis

13. Jahresfachtagung der Eisenbahnsachverständigen, Gutachterhaftung bei der Eisenbahn, Fulda, Oktober 2011.

Aberle, G., Bahnstrukturreform: Die „schwarze Null“ ist nicht gesichert. In: Internationales Verkehrswesen, Vol. 44, 1992, Heft 7/8, S. 265.

Aberle, G., Brenner, A., Bahnstrukturreform in Deutschland, Köln 1996.

Allianz pro Schiene, Deutschland beim Netzausbau abgeschlagen, Pressemitteilung, Berlin, 8.7.2013.

Allianz pro Schiene, Fahrplan Zukunft, Diskussionspapier, Berlin 2013.

Allianz pro Schiene/VDV/VDB (Hrsg.), Die zehn wichtigsten Gründe zur Förderung des Schienenverkehrs, Berlin 2013.

Bodewig-Kommission, Empfehlungen für Verkehrsministerkonferenz, Berlin, 2.10.2013.

Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger im SPNV (Hrsg.), Marktreport SPNV 2013, Berlin 2013.

Bundesratsdrucksache 131/93, Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens, Bonn, 26.3.1993.

Bundesratsdrucksache 559/12, Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Neuordnung der Regulierung im Eisenbahnbereich, Berlin, 21.9.2012.

Bundesratsdrucksache 389/13 (Beschluss), Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat zum Gesetz zur Neuordnung der Regulierung im Eisenbahnbereich, Berlin, 7.6.2013.

Bundesministerium für Verkehr (Hrsg.), Verkehr in Zahlen 1991, Hamburg 1991.

Bundesministerium für Verkehr, Referat E22, Modellrechnung Bundeshaushalt, Bonn, 15.2.1993.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (Hrsg.), Verkehr in Zahlen 2000, Hamburg 2000.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), Verkehr in Zahlen 2012/2013, Hamburg 2012.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), Grundkonzeption für den Bundesverkehrswegeplan 2015 – Entwurf, Berlin, 1.2.2013.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), Memorandum of Understanding über die Neugestaltung von Zulassungsverfahren für Eisenbahnfahrzeuge, Berlin, 26.6.2013.

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Gas und Eisenbahnen, Marktuntersuchung Eisenbahnen 2012, Bonn, Dezember 2012.

Bündnis Bahn für Alle, Alternativer Geschäftsbericht der DB AG, Dortmund 2012.

Daehre-Kommission, Endbericht der Daehre-Kommission, Dezember 2012.

Der Spiegel, Bundesbahn – Schadlos halten, Jahrgang 1960, Ausgabe 9, S. 27 f.

Deutsche Bahn AG (Hrsg.), AGP1 Aktionsprogramm der Deutschen Bahn AG, Abschlussbericht, Berlin, 3.2.1997.

Deutsche Bahn AG (Hrsg.), AGP2 Aktionsprogramm der Deutschen Bahn AG, 1. Zwischenbericht, Berlin, Mai 1997.

Deutsche Bahn AG (Hrsg.), Bausteine und Bilanz der Bahnreform, Positionspapier, Berlin 2012.

Deutsche Bahn AG (Hrsg.), Die Bahnreform, Broschüre, Frankfurt am Main 1994.

Deutsche Bahn AG (Hrsg.), Geschäftsberichte 1994 – 2012, Berlin 1995 – 2013.

Deutsche Bahn AG (Hrsg.), Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht 2012, Berlin 2013.

Deutsche Bahn AG (Hrsg.), Kundenzufriedenheit auf hohem Niveau, Berlin, 21.3.2013.

Deutsche Bahn AG (Hrsg.), Nachhaltigkeitsbericht 2012, Berlin 2013.

Deutsche Bahn AG (Hrsg.), ROCE Berechnung, Berlin, 21.3.2013.

Deutsche Bahn AG (Hrsg.), Strategie DB2020, Berlin, Juli 2012.

Deutsche Bahn AG (Hrsg.), Wettbewerbsberichte 2002 – 2013, Berlin 2002 – 2013.

Deutsche Bundesbahn (Hrsg.), Statistische Angaben, Frankfurt am Main 1970.

Deutsche Bundesbahn (Hrsg.), Statistische Angaben, Frankfurt am Main 1980.

Deutsche Bundesbahn (Hrsg.), Statistische Angaben, Frankfurt am Main 1990.

Deutsche Bundesbahn (Hrsg.), Jahresabschluss 1993, Frankfurt am Main 1994.

Deutsche Presse-Agentur GmbH (dpa), ICE-Züge warten in Wildenrath auf die Zulassung, 11.6.2013.

Eisenbahn-Bundesamt, Liste der öffentlichen Eisenbahnverkehrsunternehmen in Deutschland, Stand: 5.7.2013.

Eurailpress, SPNV-Aufgabenträger: Verkehrsverbund Mittelsachsen gründet Fahrzeugpool, News vom 19.10.2012.

Europäische Kommission (Hrsg.), Weißbuch. Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem, Brüssel, 28.3.2011.

Europäische Kommission (Hrsg.), Das Vierte Eisenbahnpaket – Vollendung des einheitlichen Europäischen Eisenbahnraums zur Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum in der EU, Mitteilung, COM (2013) 25 final, Brüssel, 30.1.2013.

Europäische Kommission, Die Mehrwertsteuersätze der Mitgliedstaaten in der Europäischen Union, Brüssel, Juli 2013.

EVES-Rail, Economic effects of Vertical Separation in the railway sector, Amsterdam, November 2012.

Frankfurter Allgemeine Zeitung, Spät, leer, chaotisch – und mehr Verlust, 13.4.2003.

Frankfurter Rundschau, Mehr ICE-Züge mit Internet-Zugang, 4.6.2013.

Fraunhofer ISI, VIVER: Vision für Nachhaltigen Verkehr in Deutschland, Working Paper Sustainability and Innovation No. S 3/2011, Karlsruhe, Januar 2011.

Gall, H., Pohl, M., Die Eisenbahn in Deutschland, München 1999.

Handelsblatt, Bahn hat Milliarden Problem mit maroden Brücken, 5.12.2012.

Hinsch, M., Industrielles Luftfahrtmanagement – Technik und Organisation luftfahrttechnischer Betriebe, Heidelberg 2010.

IBM Global Business Services, Rail Liberalisation Index 2011, Brüssel 2011.

Infras AG (Hrsg.), Energiepolitische Rahmenbedingungen – Wettbewerbssituation zwischen den europäischen Bahnen, Zürich 2009.

Institut für Energie und Umweltforschung (Hrsg.), TREMOD-Endbericht 2012, Heidelberg 2012.

IRG Rail (Hrsg.), Marktuntersuchung 2012, Brüssel 2013.

IVM, Ein Ansatz zur Verteilung der Bestellerentgelte im SPNV, Universität Münster, 2012.

Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DB Netz AG, der DB Station & Service AG, der DB Energie GmbH sowie der Deutschen Bahn AG, 9.1.2010.

Monopolkommission, Sondergutachten 64 – Bahn 2013: Reform zügig umsetzen, Bonn, Juni 2013.

Regierungskommission Bundesbahn, Bericht der Regierungskommission Bundesbahn, Bonn, Dezember 1991.

Roland Berger Strategy Consultants GmbH, Erfahrungen bei der Liberalisierung von Bahnen – Bewertung der Bahnstrukturmodelle in ausgewählten Ländern, München 2010.

Roland Berger Strategy Consultants GmbH, The optimal setup of a rail system – Lessons learned from outside Europe, München 2012.

Schweizer Bundesamt für Verkehr (BAV), FABI-Hintergrundinformation: Finanzierung der Bahninfrastruktur, Bern, Juli 2013.

SCI Verkehrs GmbH, Leistungsanalyse ausgewählter Eisenbahnmärkte in Europa, Berlin, Oktober 2012.

Sonder-Verkehrsministerkonferenz der Länder: Beschluss „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“, Berlin, 2.10.2013.

SPD-Bundestagsfraktion (Hrsg.), Mehr Verkehr auf die Schiene – Eine neue Netzstrategie für die Eisenbahn, Berlin 2013.

Statistisches Amt der DDR (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch der DDR 1990, Berlin 1990.

Unife, Challenge 2050: A rail sector vision, Jointly published by: Community of European Railway and Infrastructure Companies (CER), European Rail Infrastructure Managers (EIM), International Union of Railways (UIC), February 2013.

Verband der Bahnindustrie in Deutschland e. V. (VDB), Weichenstellung 2013 für mehr nachhaltigen Verkehr auf der Schiene, Berlin, April 2013.

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), Anforderungen des VDV an die Organisation der Eisenbahnen in Europa, Positionspapier, Köln, November 2012.

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), Ideen für eine funktionale Ausschreibung im ÖPNV, Diskussionspapier, Köln, Februar 2003.

Verkehrsverbund Rhein-Ruhr, VRR und Abellio unterzeichnen RB47-Vertrag, Pressemitteilung, 28.2.2011.

6.2 Weiterführende Literatur

Aberle, G., Die Bahnstrukturreform 1994 – Erfolg oder Misserfolg?, München 2001.

Albach, H., Fortführung der Bahnreform, Berlin 2006.

Amadeus IT Group SA (Hrsg.), The Rail Journey to 2020: European Passenger Rail, Sophia Antipolis 2013.

Bennemann, S., Die Bahnreform – Anspruch und Wirklichkeit, Hannover 1994.

Deutsche Bank Research (Hrsg.), Schienenverkehr in Europa: Marktöffnung als Chance, Frankfurt am Main 2006.

Dürr, H., Bahnreform, Heidelberg 1994.

Dürr, H., In der ersten Reihe – Aufzeichnungen eines Unerschrockenen, Berlin 2008.

Engel, R., Geschäftsmodell der DB-Infrastruktur vor dem Ende?, Eisenbahn-Revue, 2/2013.

Ewers, H., Ilgman, G., Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen des Deutschen Bundestags, Zwischenbilanz der Bahnreform 2000.

Gies, J., Die Strategien der deutschen Bahnreform und Diskussion um die Entwicklungstendenzen des liberalisierten Eisenbahnsektors – Eine Untersuchung aus diskursanalytischer Perspektive, Dissertation, Heidelberg 2006.

Grohn, T. J., Die Leistungsfähigkeit des deutschen Eisenbahnsystems nach der Bahnreform, Hamburg 1998.

Hanstein, R., Bahnreform – Alles nur Ideologie?, SCHIENE, 1/2003.

Jahrbuch des Bahnwesens, Zehn Jahre Bahnreform in Deutschland, Hamburg 2004/05.

Jahrbuch des Eisenbahnwesens – Die Bahnreform, Hamburg 1994/95.

Kauder, V., Ramsauer, P., Deutscher Bundestag, Zukunft der Bahn, Bahn der Zukunft – Die Bahnreform weiterentwickeln 2008.

Laaser, C.-F., Die Bahnstrukturreform: richtige Weichenstellung oder Fahrt aufs Abstellgleis? Kieler Diskussionsbeitrag 1994.

Ludewig, J. (CER), Reforming Europe's Railways – An assessment of progress, Hamburg 2005.

Meyer, M., Die Gescheiterte Bahnreform: Ursachen-Folgen-Alternativen, Darmstadt 2011.

Monheim H., Nagorni K., Die Zukunft der Bahn – Zwischen Bürgernähe und Börsengang, Karlsruhe 2004.

Munzert, R., Das Schienennetz in Deutschland nach der Bahnreform, Wiesbaden 2001.

Preuß, E., Bahn im Umbruch, Stuttgart 2004.

Pro Bahn Verlag und Reisen, Zehn Jahre Bahnreform – Erfahrung und der weitere Weg, Tagungsband, München 2004.

Reinke, N., Bahnstrukturreform, Berlin 2001.

Ritzau, H.-J., Die Bahnreform – eine kritische Sichtung, Pürgen 2003.

Schnöbel, C., Governance der Schieneninfrastruktur, Herzogenrath 2009.

Schwalbach, M., Wettbewerb auf der Schiene, Göttingen 1997.

Verkehrsclub Deutschland (VCD), Zehn Jahre Bahnreform, Bonn 2004.

Wachinger, L., Wittemann, M., Regionalisierung des ÖPNV – Der rechtliche Rahmen in Bund und Ländern nach der Bahnreform, Berlin 1996.

6.3 Abkürzungsverzeichnis

AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AGP1, AGP2	Aktionsprogramm der Deutschen Bahn AG 1 bzw. 2
BAG-SPNV	Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des SPNV e.V.
BEV	Bundeseisenbahnvermögen
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
CAGR	Compound Annual Growth Rate
CER	Community of European Railway and Infrastructure Companies
DB AG	Deutsche Bahn Aktiengesellschaft
DR	Deutsche Reichsbahn
EASA	European Aviation Safety Agency
EBA	Eisenbahn-Bundesamt
EBIT	Earnings before interests and taxes
EBITDA	Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization
EEG	Erneuerbare Energien-Gesetz
EIU	Eisenbahninfrastrukturunternehmen
ERA	European Railway Agency
ERegG	Eisenbahnregulierungsgesetz
ETCS	European Train Control System
EVG	Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
GdED	Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands
GG	Grundgesetz

ITF	Integraler Taktfahrplan
LBA	Luftfahrt-Bundesamt
LuFV	Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
NE-Bahnen	Nicht-bundeseigene Eisenbahnen
nP	natürliche Personen
Pkm	Personenkilometer
Ptkm	Personentonnenkilometer
RegG	Regionalisierungsgesetz
ROCE	Return on Capital Employed
SGV	Schienengüterverkehr
SPFV	Schienenpersonenfernverkehr
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
TEN	Transeuropäische Netze
Tkm	Tonnenkilometer
Trkm	Trassenkilometer
UIC	International Union of Railways
VCD	Verkehrsclub Deutschland
VDB	Verband der Bahnindustrie in Deutschland
VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen
VZP	Vollzeitpersonal
Zugkm	Zugkilometer

6.4 Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Abb. 1:	Wesentliche Trends im Umfeld der Bahnen	23
Abb. 2:	Wesentliche bahnpolitische Positionen der Parteien in Deutschland.....	25
Abb. 3:	Personenverkehrsleistung der Deutschen Bundesbahn und Marktanteil am Gesamtpersonenverkehr [in Mrd. Pkm und %].....	37
Abb. 4:	Güterverkehrsleistung der Deutschen Bundesbahn und Marktanteil am Gesamtgüterverkehr [in Mrd. Tkm und %]	38
Abb. 5:	Personenverkehrsleistung der Deutschen Reichsbahn und Marktanteil am Gesamtpersonenverkehr [in Mrd. Pkm und %]	39
Abb. 6:	Güterverkehrsleistung der Deutschen Reichsbahn und Marktanteil am Gesamtgüterverkehr [in Mrd. Tkm und %]	40
Abb. 7:	Entwicklung des Betriebsergebnisses der Deutschen Bundesbahn von 1970-1990 [in Mio. DM]	41
Abb. 8:	Entwicklung von Verschuldung der Deutschen Bundesbahn und Bundesleistungen 1970-1990 [in Mrd. DM].....	42
Abb. 9:	Zukunftsszenario der Mittelbedarfsplanung aus dem Jahr 1991 [in Mrd. DM]	43
Abb. 10:	Streckennetz der Deutschen Bundesbahn [in 1.000 km]	48
Abb. 11:	Einschätzung der Leistung von Deutscher Bundesbahn und Deutscher Reichsbahn....	53
Abb. 12:	Finanzierungsquellen für Eisenbahn-Infrastrukturinvestitionen	62
Abb. 13:	Wesentliche Elemente der Transformation von Bundesbahn und Reichsbahn.....	67
Abb. 14:	Überblick Trainingsprogramm „Die Brücke“	68
Abb. 15:	Überblick ausgewählter Projekte des AGP	70
Abb. 16:	Marktanteil am Gesamtgüterverkehr und Verkehrsleistung des Schienen- güterverkehrs in Deutschland [in % und Mrd. Tkm]	79
Abb. 17:	Marktanteil am Gesamtpersonenverkehr und Verkehrsleistung des Schienen- personenverkehrs in Deutschland [in % und Mrd. Pkm]	80
Abb. 18:	Entwicklung der Zahl der ICE-Reisenden [in Mio.].....	81
Abb. 19:	Entwicklung der Schienenverkehrsleistung und -dichte in ausgewählten europäischen Ländern [in %-Veränderung von 1994 bis 2012 und Mrd. Tkm, Mrd. Pkm bzw. Pkm/Einwohner 2012].....	82
Abb. 20:	Mittelbedarf und Rückflüsse der Eisenbahnen in Deutschland [in Mrd. Euro]	83

Abb. 21: Vergleich realer Mittelfluss gegenüber Modellrechnungen Regierungskommission und BMVBS [in Mrd. Euro]	84
Abb. 22: Umsatzentwicklung Deutsche Bahn AG [in Mrd. Euro]	86
Abb. 23: Ergebnis vor Steuern Deutsche Bahn AG [in Mrd. Euro]	86
Abb. 24: EBITDA Deutsche Bahn AG, um Sondereffekte bereinigt [in Mrd. Euro]	87
Abb. 25: Capital Employed und ROCE Deutsche Bahn AG	88
Abb. 26: Produktivitätssteigerungen des Schienenverkehrs Deutsche Bahn AG in Deutschland	89
Abb. 27: Mitarbeiterproduktivität Deutsche Bahn AG, Kernbereich Schiene in Deutschland [Index, 1994 = 100] gemessen in Ptkm/VZP	90
Abb. 28: Organisationsentwicklung Deutsche Bahn AG	91
Abb. 29: Verkehrsentwicklung auf ausgewählten Fernverkehrsverbindungen	93
Abb. 30: Preisentwicklung wesentlicher Verkehrsträger [Index, 2002=100]	94
Abb. 31: Entwicklung der Kundenzufriedenheit der Deutsche Bahn AG	96
Abb. 32: Entwicklung der Mitarbeiterzahl Deutsche Bahn AG [in 1.000]	97
Abb. 33: Spezifischer CO ₂ -Ausstoß im Schienenverkehr [in g je Tkm bzw. g je Pkm]	100
Abb. 34: Absoluter CO ₂ -Ausstoß im Schienenverkehr [in Mio. t]	100
Abb. 35: Aufteilung des Bahnstrommixes [in %]	101
Abb. 36: Investitionen in Bahnlärm-Bekämpfung	102
Abb. 37: Einkaufsvolumen Deutsche Bahn AG [in Mrd. Euro]	103
Abb. 38: Personalaufwand Deutsche Bahn AG [in Mrd. Euro]	104
Abb. 39: Marktanteile der Wettbewerber im Schienengüterverkehr [in % der Verkehrsleistung]	105
Abb. 40: Marktanteile der Wettbewerber im Schienenpersonennahverkehr [in % der Zugkm]	106
Abb. 41: Betriebsleistung im SPNV [in Mio. Zugkm]	108
Abb. 42: Bestellerentgelte pro Pkm im SPNV [in Eurocent]	108
Abb. 43: Beispiele für Fahrzeugbeschaffung durch Aufgabenträger	110
Abb. 44: Investitionen in die DB-Infrastruktur (Netz, Bahnhöfe, Energieversorgung) [in Mio. Euro]	114
Abb. 45: Pro-Kopf-Investitionen des Staates in die Schieneninfrastruktur 2012 [Euro]	115
Abb. 46: Investitionen pro Strecken-km in 2011 [1.000 Euro]	115

Abb. 47: Kapazitätsengpässe im Schienenverkehr	116
Abb. 48: Wesentliche Entwicklungen des wettbewerblichen Regulierungsrahmens	117
Abb. 49: Stand der Öffnung der Schienenverkehrsmärkte in ausgewählten europäischen Ländern (Stand: 2011, Maximum = 1000)	119
Abb. 50: Schematische Darstellung des Finanzierungskreislaufs Schiene	132
Abb. 51: Stromsteuer im Schienenverkehr (inkl. begrenzte EEG-Umlage) in Eurocent pro kWh	134
Abb. 52: Mehrwertsteuersätze im internationalen Schienenpersonenfernverkehr [in %]	135
Abb. 53: Ablaufschritte, Zuständigkeit und Zeithorizont in der Luftfahrzeugzulassung durch EASA und LBA	143
Tabelle 1: Mitglieder der Regierungskommission Bundesbahn	51
Tabelle 2: Chronologie der Bahnreform – politischer Entscheidungsprozess	65
Tabelle 3: Ausgewählte personalbezogene Kennzahlen Deutsche Bahn AG	98
Tabelle 4: Bestandskennzahlen der Infrastruktur	111
Tabelle 5: Vergleich ausgewählter Rahmenbedingungen	121

Bildnachweise Fotostrecken

(in der Reihenfolge ihres Erscheinens im Buch)

Fotostrecke Politik

DB AG / Andreas Muhs

bpd / Schambeck

DB AG / Christian Bedeschinski

bpd / Stutterheim

bpd / Lehnartz

Fotostrecke Logistik

bpd / Schambeck

DB AG / Max Lautenschläger

bpd / Stutterheim

DB AG / Tobias Heyer

DB AG / Historische Sammlung

DB AG / Michael Neuhaus

DB AG / Historische Sammlung

DB AG / Michael Neuhaus

DB AG / Historische Sammlung

DB AG / Michael Neuhaus

DB AG / Michael Neuhaus

Fotostrecke Infrastruktur

DB AG / Claus Weber

DB AG / Max Lautenschläger

Fotostrecke Reisen

DB AG / Frank Kniestedt

DB AG / Uwe Miethe

DB AG / Martin Busbach

DB AG / Christoph Busse

DB AG / Christian Bedeschinski

DB AG / Kranert

DB AG / Thomas Herter

DB AG / Kranert

DB AG

DB AG / Max Lautenschläger

DB AG / Johannes Vogt

DB AG / Sebastian Timmel

Fotostrecke Europa

DB AG / Max Lautenschläger

DB AG / Robert Mosbacher

DB AG / Bartłomiej Banaszak

DB AG / Bartłomiej Banaszak

DB AG / Bartłomiej Banaszak

DB AG / Bartłomiej Banaszak

DB AG / DB Arriva

DB AG / DB Arriva

Fotostrecke Nachhaltigkeit

DB AG / Max Lautenschläger

DB AG / Paul Langrock

DB AG / Volker Emersleben

DB AG / Pablo Castagnola

DB AG / Philipp von Recklinghausen

DB Museum / Mike Beims

Off Road Kids Stiftung

Off Road Kids Stiftung

Im Jahr 2014 jährt sich die Bahnreform und damit die Gründung der Deutschen Bahn AG zum zwanzigsten Mal. Am 1.1.1994 in Kraft getreten, legte diese weitsichtige Reform das Fundament für eine erfolgreiche Entwicklung des Schienenverkehrs in Deutschland. Die Deutsche Bahn AG hat das Jubiläum zum Anlass genommen, das Beratungsunternehmen Roland Berger Strategy Consultants mit einer Untersuchung zu beauftragen, die die Entwicklung des Schienenverkehrs in Deutschland während dieses Zeitraums seit 1994 aufarbeitet und Bilanz zieht.

Die Bahnreform im Jahr 1994 hatte zwei zentrale Ziele – es sollte nach Jahrzehnten des Rückgangs wieder mehr Verkehr auf die Schiene gebracht und zugleich der Staatshaushalt entlastet werden. Beide Ziele sind erreicht worden: Sowohl beim Personen- wie beim Güterverkehr hat es über die Jahre einen stetigen Zuwachs gegeben, zugleich wurde der Bundeshaushalt entlastet, da sich die Deutsche Bahn AG auch bei gesunkenen Bundeszuschüssen zu einem wirtschaftlich erfolgreichen Unternehmen entwickelt hat. Erstaunlich: Trotz deutlich gesteigener Verkehrsleistung konnte die Deutsche Bahn AG ihre Umweltfreundlichkeit unterstreichen und den CO₂-Ausstoß nachhaltig reduzieren. Zugleich hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten ein intensiver Wettbewerb auf dem deutschen Schienennetz entwickelt. Jetzt gilt es, die Weichen richtig zu stellen, damit diese erfolgreiche Entwicklung fortgesetzt werden kann. Ganz entscheidend dafür ist eine substantielle Erhöhung der Investitionen in die Infrastruktur.