

30 Jahre Bahnreform

30 Jahre später – Bahnreform in der Sackgasse?



Dr. Matthias Stoffregen, Geschäftsführer, mofair e. V., Berlin

Mit der Bahnreform der Neunzigerjahre hatten sich viele Hoffnungen verknüpft: Die öffentlichen Haushalte sollten entlastet werden; der Schienenverkehr sollte verjüngt ins 21. Jahrhundert gleiten. Dienen sollten dazu neben der Fusion von Bundesbahn (West) und Reichsbahn (Ost) vor allem die Überführung in flexiblere, privatrechtliche Strukturen und – im Nahverkehr – die Regionalisierung. 30 Jahre später fällt die Bilanz eher durchwachsen aus.



Woran genau es krankt, darüber gehen die Meinungen stark auseinander. Als Verband der Wettbewerbsbahnen im Schienenpersonenverkehr meint mofair, dass es einen zweiten Reformschub geben muss, der wettbewerbliche Ansätze weiter stärkt. Vieles davon war vor 30 Jahren bereits angedacht.

Vielleicht den deutlichsten Wandel hat der Nahverkehr (SPNV) erfahren. Hier wurde den Bundesländern durch das Regionalisierungsgesetz 1996 die Verantwortung für die Gestaltung übertragen. Auch Gelder („Regionalisierungsmittel“) folgten. In einer ersten Phase der Unsicherheit ließen sich einige Länder dazu

hinreißen, so genannte „Große Verkehrsverträge“ mit der DB Regio AG, der neuen Regionalverkehrstochter der DB AG, abzuschließen, und sicherten damit deren de-facto-Monopol länger als nötig.

Aber ab der Jahrtausendwende entstand immer mehr echter Wettbewerb um die Verkehrsverträge, beginnend mit Nebenstrecken, und nach und nach auch auf den stark frequentierten Regionalexpresslinien. Das „Abellio-Urteil“ 2011 stellte klar, dass wettbewerbliche Vergabe der Regelfall zu sein hat.

Im Ergebnis sanken die Preise pro Zugkilometer bei der ersten Vergabe z.T. auf die Hälfte des vorherigen Werts. Zugleich wurden die Flotten massiv modernisiert. An die Stelle altersschwacher Lok-Wagen-Kombinationen mit quietschenden Klotzbremsen traten spurtschnelle Triebzüge, die mehr Halte ermöglichen. Die Kundenzufriedenheit stieg signifikant an.

Selbst die DB Regio räumte nun ein, dass der Wettbewerb ihr geholfen hatte, besser zu werden. Und auch ihre Verkehrsleistung stieg weiter an, selbst wenn ihr relativer Marktanteil von 92 Prozent (2000) auf nunmehr 59 Prozent (2023) sank. Die „Wettbewerbsdividende“ hatte Angebotsausweitungen auf nunmehr deutlich über 700 Mio. Zugkm jährlich und Qualitätssteigerungen erst möglich, d.h. finanzierbar gemacht.

Das System benötigt insgesamt mehr Mittel

Allerdings gibt es inzwischen erheblichen Reformbedarf. Immer detailliertere Ausschreibungsvorgaben machen es den Unternehmen nahezu unmöglich, sich voneinander zu unterscheiden. Explodierende Kosten und unzureichende Infrastruktur sorgen dafür, dass immer mehr Verkehrsverträge nicht mehr wirtschaftlich sind. Das System benötigt insgesamt mehr Mittel und muss seinerseits flexibler werden, um die Erfolgsgeschichte fortschreiben zu können.

Anders im Personenfernverkehr auf der Schiene: Das eigenwirtschaftliche Open-Access-Modell hat es bisher nicht vermocht, mehr als 4 Prozent Wettbewerberanteil (großzügig gerechnet) zu ermöglichen. Für andere Anbieter als die DB Fernverkehr sind der schwierige Zugang zu adäquatem Rollmaterial, gerade für schnellere Verkehre, und vor allem die europaweit höchsten Trassenpreise weiterhin erhebliche Markteintrittshürden.

Letztlich hat es der Monopolist DB geschafft, sich in diesem Zustand einzurichten. Und die Verkehrspolitik zeigt auch weiter wenig Motivation, die Marktordnung, u. a. den Zugang zu knapper Kapazität im Netz, klarer zu fassen und damit Planungssicherheit für potenzielle Anbieter zu schaffen. Andere EU-Mitgliedsstaaten zeigen, dass in mehr Wettbewerb erhebliches Potenzial für mehr Angebot und günstigere Ticketpreise schlummert.

Ein immer wichtiges Thema dafür war vor 30 Jahren noch gar nicht gesehen worden: Der Ticketvertrieb. Auch dieser ist über die historisch gewachsenen Plattformen bahn.de und DB Navigator weitgehend monopolisiert. Und weil die DB noch immer viele Daten nicht preisgibt und selbst entscheidet, wer „ihren“ Tarif (Fernverkehrstarif) zu welchen Konditionen verkaufen darf, bleibt dem Kunden auch hier manche Innovation verwehrt. Und entscheidet das Bundeskartellamt anders als es der DB gefällt, klagt das bundeseigene Unternehmen gegen die oberste Bundesbehörde, und hält den Fortschritt so weiter auf.

Schleppende Entflechtung

Als wesentliches Hindernis für mehr Erfolge im Schienenverkehr entpuppt sich, dass die eigentlich geplante weitere Entflechtung der ehemaligen Staatsbahn(en) Ende der Neunzigerjahre abgebrochen worden ist. Statt für eine klare Marktordnung mit einer Trennung zwischen dem (Gleis-)Netz und der (Verkehrs-) Leistung, die darauf angeboten wird, optierte man für die Beibehaltung des integrierten Konzerns. Man baute darauf, dass dieser bei einer Teilprivatisierung an der Börse sehr viel mehr Geld in die Staatskasse spülen würde, schließlich steckt das meiste Kapital in der Schieneninfrastruktur.

Zwar wurde der Börsengang Ende der Nullerjahre nach vielen, teils absonderlichen Pirouetten abgesagt, die auf Dauer dysfunktionalen Strukturen des integrierten Konzerns mit seinen Diskriminierungspotenzialen und seinen hohen Regulierungserfordernissen blieben dennoch erhalten. Argumente von vorgestern – etwa die Sorge um den Arbeitsplatz bei einer deutlicheren Entflechtung – wurden vorgeschoben, um alles so zu lassen, wie es ist.

Mit der Implementierung der „neuen“ Schieneninfrastrukturgesellschaft „InFrago“ (Schreibweise so beabsichtigt) wurde inhaltlich bisher nichts geändert. Bei einer Beibehaltung der Ergebnisabführungs- und Beherrschungsverträge herrscht weiterhin der Konzern – und nicht das Gemeinwohl. Mehr Steuerung durch den Bund wird zwar durch mehr Planstellen sowie zusätzliche Gremien und Pläne simuliert, aber nicht erreicht. ■

Lesen Sie auch

Der Personenverkehr bei Gründung der Deutschen Bahn AG
Deine Bahn 2/2024

Infrastruktur-Reform: Time to GO?
Deine Bahn 1/2024