

Bericht des Beauftragten der Bundesregierung für den Schienenverkehr; Parlamentarischer Staatssekretär Enak Ferlemann MdB, zur aktuellen Lage des Schienensektors in der COVID19-Pandemie

Der vorliegende Bericht stellt eine Momentaufnahme zur Lage des Schienenverkehrs in der COVID19-Pandemie zum Schienengipfel des BMVI am 30.06.2020 dar. Das Zukunftsbündnis Schiene wird die Auswirkungen der Pandemie auf den Schienenverkehr im Blick behalten und in den Sitzungen von Lenkungskreis und AG Strategische Umsetzung erörtern.

I. Der Schienenverkehr – zuverlässiger Partner auch in den Zeiten der pandemiebedingten Einschränkungen

In der COVID19-Pandemie wurden die Fähigkeiten des Schienenverkehrs als leistungsfähiger und zuverlässiger Verkehrsträger in besonderer Weise deutlich:

- Ein Güterzug ersetzte in der Pandemie-Situation von seiner Kapazität her gleich mehrere Dutzend LKWs und sicherte so die Versorgung im internationalen Warenverkehr (Beispiele: Nudeln aus Italien, Zellstoff aus den Niederlanden für die Papierproduktion, medizinisches Schutzmaterial aus China).
- Ein stabiles Grundangebot im Fern- und Nahverkehr sorgte dafür, dass beispielsweise die Beschäftigten in systemrelevanten Bereichen ihre Arbeitsplätze sicher und zuverlässig erreichten.
- Die Werke der Bahnindustrie sorgen, unter strengen Gesundheitsvorkehrungen, für sicheren Zugverkehr, stabile Wartung und verlässliche Ersatzteilproduktion.
- Baustellen und Arbeiten zur Instandhaltung des Netzes gingen ohne größere Einschränkungen weiter.

Eisenbahninfrastrukturunternehmen, Eisenbahnverkehrsunternehmen sowie Aufgabenträger sind von signifikanten Erlösausfällen und Zusatzkosten betroffen. Die Bundesregierung unterstützte die Eisenbahnbranche in vielfältiger Weise, z. B.:

- Der Bund zahlte den Ländern die Regionalisierungsmittel zur Bestellung von Nahverkehrsleistungen weiter in voller Höhe aus und stockte sie aus den Mitteln des Klimapakets auf, so dass die Länder die Liquidität der Nahverkehrsunternehmen sichern konnten.
- Beschäftigte im grenzüberschreitenden Verkehr waren immer von den Quarantäne-Regeln ausgenommen.
- Fristen in Verwaltungsangelegenheiten wurden und werden kulant angewendet.
- Der Bund baut mit dem Deutschen Zentrum für Schienenverkehr (DZSF) und dem Bundesforschungsprogramm Schiene aktiv die Schienenverkehrsforschung weiter aus. Aktuelle, dringende Fragestellungen werden dabei bevorzugt bearbeitet. So wurde die Studie zur „Risikoeinschätzung zur Ansteckungsgefahr mit COVID-19 im Schienenpersonenverkehr“ initiiert.

Der bundeseigene Betreiber der Schienenwege DB Netz AG leistete ebenfalls wichtige Beiträge:

- Durch intensive Maßnahmen des Gesundheitsschutzes und der Dienstplanung beim Betriebspersonal konnte die Funktionsfähigkeit der Infrastruktur zu allen Zeiten gewährleistet bleiben.
- Die Infrastruktur konnte durchgängig die volle Leistung zur Verfügung stellen. Selbst bei möglichen Einschränkungen wäre ein Grundversorgungsnetz immer verfügbar geblieben.
- Durch den Verzicht auf Stornogebühren für nicht genutzte Trassen wurden die Eisenbahnverkehrsunternehmen finanziell entlastet.
- Praktisch alle Baumaßnahmen wurden unter Berücksichtigung der verschärften Regeln zum Arbeits- und Gesundheitsschutz weitergeführt.

II. Die Unternehmen und den erreichten Stand des Wettbewerbs sichern und die Schiene so schnell wie möglich wieder auf den angestrebten Wachstumspfad bringen

Nie war der Schienenverkehr in der Geschichte der Bundesrepublik so wichtig wie heute. Er ist im besten Sinne des Wortes „systemrelevant“. Der Schienenverkehr hat diese Bedeutung in der Corona-Krise erneut nachgewiesen.

Im Schienenpersonenverkehr kam es aufgrund der bundesweit in Kraft getretenen Ausgangsbeschränkungen und Kontaktverbote zu einem dramatischen Rückgang des Fahrgastaufkommens – und damit verbunden der Fahrgeldeinnahmen. Auch nach der teilweisen Lockerung der Beschränkungen und Empfehlungen ist es bei einer signifikant verringerten Nachfrage mit der Folge erheblicher Einnahmeausfälle geblieben. Durch die Aufrechterhaltung eines selbst am Höhepunkt der Krise noch umfassenden Angebotes im SPNV und im Fernverkehr der DB AG blieben auch die Kosten der Erbringung der Leistungen hoch, während die Nachfrage und damit die Einnahmen stark sanken.

Im SPNV ging die Nachfrage regional unterschiedlich um 50 bis 80 % des sonst Üblichen zurück. Insgesamt erwarten Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger im SPNV 5 Mrd. € Verlust.

Im eigenwirtschaftlich erbrachten Schienenpersonenverkehr außerhalb des Fernverkehrs der DB, in dem mehr als dreißig Unternehmen tätig sind, war eine Aufrechterhaltung des Verkehrs nicht möglich. Reisebeschränkungen im In- und Ausland, Veranstaltungsverbote sowie weitere Restriktionen kamen für die dort tätigen Bahnen faktisch einem Betätigungsverbot gleich, das auch die solideste Finanzierung ihrer Grundlage beraubt. Bei der Mehrzahl der in diesem Bereich tätigen Unternehmen kam es infolgedessen zu einem völligen Ausfall der Einnahmen, was bei einigen zu existentiellen Problemen führt.

Im Schienengüterverkehr kam es ebenfalls zu Nachfragerückgängen, die je nach Art des beförderten Gutes unterschiedlich von 0 % bis zu 70 % ausfielen. In der Gesamtschau über alle Güterarten wird für das erste Halbjahr 2020 die Verringerung der Nachfrage auf 15-20 % des Transportvolumens geschätzt. Die Erlöseinbuße im Schienengüterverkehr wird für das Gesamtjahr angesichts des Bestellverlaufs auf 900 Mio. € geschätzt.

Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen haben durch entgangene Bestellungen für Trassen und Anlagennutzung und durch Stornierungen Umsatzeinbußen in dem Ausmaß des Verkehrsrückgangs erlitten. Auf Stornierungsentgelte haben zwar einzelne Infrastrukturunternehmen vorübergehend verzichtet, sahen sich aber aufgrund ihrer hohen

Kostenbasis gehindert, diese Praxis dauerhaft beizubehalten. Diese Stornierungsentgelte belasten wiederum die EVU als Kunden der EIU.

Kurzarbeit oder gar Entlassungen kamen aus Sicht der Branche schon aus Gründen der Aufrechterhaltung eines stabilen Grundangebots nicht infrage. Mit Blick auf die Zukunftsaufgaben nach Corona wollen die Unternehmer ihre Mitarbeiter an sich binden. Daher blieben bei geringeren Einnahmen die Personalkosten auf hohem Niveau stabil. Auch andere Kostenblöcke wie die Kosten für das Rollmaterial und dessen Unterhaltung ließen sich nicht in dem Maße des Naschfragerückganges reduzieren. Hinzu kamen krisenbedingte Betriebsmehrkosten wie zum Beispiel Abstell- und Zwischenlagerkosten, Stornierungsentgelte für Trassen, Anlagen- und Bahnhofsnutzung sowie weitere Remanenzkosten.

III. Der Bund sendet durch das Konjunkturpaket Impulse zur Stärkung des Schienenverkehrs

Der Bund möchte durch den Wirtschaftsstabilisierungsfonds und die für alle Wirtschaftszweige eingeführten Programme gewährleisten, dass kein privates (also nicht in öffentlichem Besitz befindliches) und grundsätzlich solide finanziertes EVU durch Corona-bedingte Ausfälle in Insolvenz gehen muss und auch Arbeitsplätze im Bahnsektor insgesamt gesichert und faire Wettbewerbsbedingungen gewährleistet werden können. Mit dem Investitionspaket Bahn/ÖPNV im Konjunkturpaket bringt er die klimafreundliche Schiene voran, indem er gezielte und schnell wirkende Konjunkturimpulse setzt.

Hierzu unterstützt der Bund die Länder im Jahr 2020 bei der Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs über eine einmalige weitere Erhöhung der Regionalisierungsmittel um 2,5 Milliarden Euro. Weiterhin wurde eine Bundesrahmenregelung erarbeitet und bei der Europäischen Kommission zur Notifizierung eingereicht, um den Ländern die vorübergehende Gewährung von Beihilfen an ÖPNV-Unternehmen zum Ausgleich von Schäden etwa auf Grund stark verringerter Fahrgeldeinnahmen im Zeitraum vom 01.03.2020 bis zum 31.12.2020 zu ermöglichen.

Die von der Bundesregierung verabschiedete Wasserstoffstrategie und die dazu im Konjunkturpaket ausgebrachten Haushaltsmittel werden auch die Innovation im Schienensektor zu einer klimaneutralen Mobilität zügig voranbringen. Sie unterstützt das Ziel eines vollständig emissionsfreien Schienenverkehrs

Mit 150 Millionen Euro wird der Bund die Eisenbahnverkehrsunternehmen bei der Umrüstung der Zugendgeräte auf GSM-R bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen finanzieren, um damit die Erfüllung der Auflagen der Mobilfunkbetreiber zur Funkversorgung zu ermöglichen, was wiederum den Mobilfunk-Empfang entlang der 39.000 km Schienenwege in Deutschland deutlich verbessern wird. Außerdem wird der Bund den Handyempfang und das WLAN-Erlebnis in den Zügen komfortabler gestalten und dafür die Ausrüstung der Eisenbahnfahrzeuge mit Repeatern oder sogenannten „frequenzdurchlässigen Scheiben“ sowie ggf. WLAN-Routern unterstützen.

Die im Rahmen des Klimaschutzprogramms 2030 bereits beschlossene Eigenkapitalerhöhung ermöglicht es der Deutschen Bahn AG, zusätzliche Mittel in die Modernisierung, den Ausbau und die Elektrifizierung des Schienennetzes und das Bahnsystem zu investieren. Darüber hinaus beabsichtigt der Bund, das Eigenkapital der bundeseigenen DB AG zum Ausgleich der

Belastungen auf Grund der Covid-19-Pandemie insgesamt um weitere 5 Milliarden Euro zu erhöhen. Dadurch kann die DB AG als wichtiges bundeseigenes Unternehmen die unmittelbaren Folgen der Corona-Krise überwinden. Der Bund wird damit seiner Verantwortung als Eigentümer der DB AG gerecht.

Diese Eigenkapitalerhöhung darf jedoch nicht zu einer Behinderung des Wettbewerbs im Schienenverkehr führen. Sie muss aus Sicht des Bundes vielmehr so gestaltet werden, dass einerseits die DB AG als wichtiges bundeseigenes Unternehmen gestützt wird.

Daneben setzt sich die Bundesregierung andererseits dafür ein, den Marktanteil des Schienenverkehrs insgesamt durch eine sinnvolle, am Kundeninteresse orientierte Organisation des intramodalen Wettbewerbs voranzubringen.

Ansatzpunkte hierfür liegen nach dem Masterplan Schienenverkehr

- in einer Etablierung volkswirtschaftlicher Ziele wie die Steigerung des Marktanteils der Schiene in den Satzungen der DB AG und ihrer Infrastrukturgesellschaften,
- in einer Erleichterung des Zugangs zu Tarifen, durchgehenden Tickets und Fahrgastinformationen im Schienenverkehr in Deutschland und auf europäischer Ebene durch Digitalisierung und der Kooperation der Bahnen,
- sowie in einer bedarfsgerechten Erhöhung und optimierten Vergabe von Infrastrukturkapazität.

I. Was ist weiterhin noch zu tun?

Corona hat uns deutlich vor Augen geführt, wie wichtig die langfristige, branchenpolitische Flankierung für die künftige Entwicklung des Bahnsektors ist. Hierzu wird die Bundesregierung den Dialog mit den Verbänden, Gewerkschaften und Unternehmen vertiefen und entsprechende Instrumente verstetigen.

Der Masterplan Schienenverkehr beinhaltet eine Reihe von Maßnahmen, die bereits kurzfristig zu Wachstumsimpulsen und einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Schiene führen. Sie müssen beschleunigt umgesetzt werden, um den Schienenverkehrssektor zu stärken und die Auswirkungen der COVID19-Pandemie abzumildern:

1. Verstärkung des Bundesprogramms Zukunft Schienengüterverkehr (Z-SGV)

Die Erprobung und Markteinführung von Innovationen in den Bereichen Digitalisierung, Automatisierung und Fahrzeugtechnik wird durch das Bundesprogramm „Zukunft Schienengüterverkehr“ unterstützt. Für das Programm stehen derzeit von 2020 bis 2024 jährlich 30 Millionen Euro im Bundeshaushalt bereit. Eine weitere Erhöhung des Volumens in Richtung auf die ursprünglich vorgesehene Summe von 100 Millionen Euro pro Jahr wird als dringlich angesehen. Diese Investitionen dienen auch einer nachhaltigen Stimulierung der deutschen Bahnindustrie. Zudem befördert das BMVI zur Stärkung der Leistungsfähigkeit des SGV die EU-weite Einführung einer Digitalen Automatischen Kupplung mit dem Projekt „DAK-Demonstrator“ mit einem Finanzvolumen von ca. 13 Millionen Euro.

2. Zeitnahe Evaluierung und Novellierung des Eisenbahnregulierungsrechts sowie Förderung der Trassen-, Stations- und Anlagenpreise

Zur Gewährleistung eines produktiven und fairen Wettbewerbs im Schienenverkehr dient das 2016 Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich mit dem Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG) als Kernstück. Es setzt die Maßgaben des europäischen Gemeinschaftsrechts in nationales Recht um. Die Bundesnetzagentur gewährleistet als Aufsichtsbehörde die Einhaltung der Wettbewerbsbedingungen.

Bei der im Koalitionsvertrag festgeschriebenen Evaluierung des ERegG wird geprüft, ob es seine Ziele erreicht hat oder ob die Regulierung bedarfsgerecht weiterzuentwickeln ist. Mit der Umstellung der Trassenzuteilung auf Systemtrassen im Rahmen des Deutschlandtakts besteht ein vielversprechender Ansatz, um die unterschiedlichen Interessen wie Planungssicherheit, Kurzfristigkeit und bestmögliche Kapazitätsauslastung unter einen Hut zu bekommen. Ein Handlungsfeld zur Stärkung der intermodalen Wettbewerbsfähigkeit der Schiene ist die Gestaltung der Trassenpreise. Sie basiert grundsätzlich auf den unmittelbaren Kosten des Zugbetriebs (Grenzkosten), auf die Aufschläge zur Vollkostendeckung erhoben werden. Die Erhebung von Aufschlägen für den Personenfern- und den Güterverkehr auf Basis der Markttragfähigkeit ist ökonomisch komplex und schwächt die Schiene im intermodalen Wettbewerb. Der Sektor wird zeitnah Vorschläge zur Umgestaltung des Trassen-, Stations- und Anlagenpreissystems vorlegen.

Der Bund wird den Referentenentwurf für ein überarbeitetes ERegG im Herbst 2020 vorlegen, so dass die Novelle wie vorgesehen noch in dieser Legislaturperiode in Kraft treten wird.

Darüber hinaus soll durch weitergehende Förderung der Trassen-, Stations- und Anlagenpreise der Schienensektor in der Corona-Krise entlastet werden. Die Trassenpreisförderung des Bundes im Güterverkehr stellt hierzu einen ersten Schritt dar. Der Bund wird die hierfür vorgesehene Summe trotz in der Corona-Krise zurückgegangener Verkehrsvolumen nicht absenken, so dass die Förderquote pro Trassenkilometer deutlich ansteigt. Eine temporäre Erweiterung wird mit Blick auf eine wettbewerbsneutrale Entlastung der Eisenbahnverkehrsunternehmen geprüft.

3. Entlastung des Schienenverkehrs von Steuern und Umweltabgaben

Die Schiene leidet trotz hoher Umweltfreundlichkeit unter spezifischen Belastungen mit Energiesteuern/-abgaben wie Ökosteuern, EEG-Umlagen. Insbesondere die verhältnismäßig hohe Besteuerung von Elektrizität wirkte schon vor dem starken Anwachsen der klimaschutzbezogenen Abgaben im weitgehend strombetriebenen Schienenverkehr hemmend und droht, die Wettbewerbsfähigkeit der Schiene künftig noch stärker zu beeinträchtigen. Im Konjunkturpaket ist eine Fixierung der EEG-Umlage durch zusätzliche Bundesmittel auf 6,5 Cent im Jahr 2021 und 6,0 Cent im Jahr 2022 enthalten. Eine Erweiterung, um das Ziel des Masterplan Schienenverkehr auf eine Entlastung über diese Stabilisierung hinaus zu erreichen, wird angestrebt.

4. Beschleunigte Umsetzung einer Digitalisierung des Schienennetzes

Die Digitalisierung stellt eine Schlüsseltechnologie für die Steigerung von Kapazität und Effizienz des Schienennetzes dar. Digitale Stellwerke (DSTW) bildet gemeinsam mit dem European Train Control System (ETCS) die Technologieplattform Digitale Schiene Deutschland (DSD) für die Digitalisierung des Bahnbetriebs. Die vom BMVI beauftragte

Machbarkeitsstudie kommt zu dem Ergebnis, dass bereits aus den mittelfristigen Effekten der DSD ein positiver Gesamtnutzen entsteht. Der Bund hat Haushaltsmittel für das DSD-Starterpaket auf Grundlage eines Gesamtkonzepts bereitgestellt und sich zur flächendeckenden Umsetzung von DSD bekannt. In der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes sind die infrastrukturseitigen Investitionen für das Starterpaket passend im Bundeshaushalt hinterlegt. Der Projektstart zur Umsetzung ist erfolgt. Es wäre gemäß den Maßgaben des Konjunkturpakets zu prüfen, ob der Bund durch das Vorziehen von Aufträgen und Investitionen die Umsetzung der Digitalisierung des Schienennetzes substantziell beschleunigen und die Ausrüstung der Schienenfahrzeuge mit den erforderlichen Bordgeräten ermöglichen kann. Für vorgezogene Investitionen in allen Bereichen mit hohem deutschen Wertschöpfungsanteil ist im Konjunkturpaket ein Projektvolumen von 10 Mrd. € vorgesehen.

Innovationsorientierte Investitionen in ein digitales Schienensystem sind Treiber für das Erreichen der Klimaziele in der Mobilität und für starke industrielle Wertschöpfung bei Fahrzeugherstellern und Zulieferern in Deutschland. Das Konjunkturpaket legt einen Fokus auf das Beschleunigen solcher schnell umsetzbaren und nachhaltig wirksamen Investitionen durch die Förderung von FuE, von der Implementierung innovativen Technologien und Verfahren. Hier kann ein kraftvoller Schub für die emissionsfreie, digitale Schienenmobilität gelingen. Zugleich müssen auch nachhaltige Ausschreibungs- und Vergabekriterien, wie im Masterplan festgehalten, wesentlich stärkere Impulse geben für Innovation und europäische Wertschöpfung. Lebenszykluskosten, Preis-Leistungs-Verhältnis und Nachhaltigkeit müssen künftig Vergaben entscheiden.

5. Planungsbeschleunigung

Eine große Herausforderung bleibt die Beschleunigung von Planung und Realisierung der Bauvorhaben sowie die Steigerung ihrer gesellschaftlichen Akzeptanz. Wichtige Ansätze bieten hierfür die bereits begonnenen Arbeiten des Bundes und der DB AG zur Beschleunigung von Schieneninfrastrukturprojekten durch Planungsbeschleunigung, Digitalisierung und Modularisierung von Bau- und Planungsprozessen. Dabei wird aber weiterhin, besonders in Fragen des Lärmschutzes, die Teilhabe der betroffenen Anwohner sichergestellt. Der Bund erwartet in dieser Legislaturperiode noch zwei Gesetze zur Planungsbeschleunigung. Damit sollen insbesondere Vorhaben zur Elektrifizierung und Digitalisierung der Eisenbahninfrastruktur schneller realisiert werden können. Dies kommt allen Netznutzern zu Gute und stärkt die Konjunktur in der Bahn- und Bauindustrie.