
Stellungnahme „Konsequenzen der Pandemie für Eisenbahnpersonenverkehre außerhalb des SPNV“

Hintergrund

Hinsichtlich der Konsequenzen der Pandemie für den Eisenbahnverkehr stehen der Schienenpersonenverkehr (SPNV) und der Schienengüterverkehr bisher im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Keineswegs jedoch darf die unbestreitbar kritische Situation vor allem des SPNV darüber hinwegtäuschen, dass weitere Bahnen wirtschaftlich unter den Folgen der Pandemie leiden.

Personenverkehre außerhalb des in hohen Anteilen durch die öffentliche Hand finanzierten SPNV werden eigenwirtschaftlich erbracht. Im deutschen Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) sind etwa 35 Unternehmen tätig.¹ Deren Verkehre werden – wie im Schienengüterverkehr – an den Bedürfnissen des Marktes orientiert angeboten. Chancen und Risiken, mit den Angeboten den Nerv der Kunden zu treffen, liegt also ausschließlich beim jeweiligen Unternehmen. Im Gegensatz zu den in hohem Maße aus Bestellerentgelten getragenen Verkehren der Daseinsvorsorge im SPNV müssen dabei alle Kosten über Fahrgelderlöse erwirtschaftet werden. Insofern schlagen alle Nachteile der Ausnahmesituation Corona direkt auf die wirtschaftliche Situation dieser Eisenbahnverkehrsunternehmen durch. Bei Anpassung des Betriebsprogramms können Erlösausfälle und krisenbedingte Mehrkosten nur zum geringen Teil durch die Stornierung von Trassen und andere Einsparungen kompensiert werden. Der hohe Anteil der Fixkosten und der Wunsch vieler Kunden nach Verfügbarkeit auch in der Krise sind dabei wichtige Entscheidungskriterien.

Im SPFV haben die Bahnen daher unterschiedlich auf die Krise reagiert, jeweils unternehmerisch individuell nachvollziehbar. Während einige Bahnen, insbesondere die DB Fernverkehr ein stabiles Grundangebot aufrechterhalten haben, haben andere Bahnen den Betrieb weitreichender eingestellt bzw. einstellen müssen.

In allen Fällen entstehen den Bahnen hohe wirtschaftliche Schäden.

Als zwingende Voraussetzung für erfolgreiche Betriebsprogramme ist auch die wirtschaftliche Situation der Infrastrukturunternehmen in den Blick zu nehmen. Hier sind, grundsätzlich unabhängig von der Trägerschaft, Bund und Länder aufgefordert, die Handlungsfähigkeit der Infrastrukturgesellschaften sicherzustellen und den Weiterbetrieb zu gewährleisten. Die Betroffenheit der Eisenbahninfrastruktur ist jedoch nicht Gegenstand dieses Papiers.

Veränderte Rahmenbedingungen in kürzester Frist...

Die gesellschaftlichen Einschränkungen, das Gebot des „Social Distancing“ und regionale Beschränkungen führen in der aktuellen Situation zu signifikanten Veränderungen des Mobilitätsverhaltens im SPNV und im SPFV:

¹ Bundesnetzagentur, Marktuntersuchung Eisenbahnen 2019.

- Berufliche Anlässe wie Meetings, Tagungen oder gar Messen werden durch virtuelle Lösungen ersetzt, Dienstreisen werden weitgehend obsolet.
- Sofern berufliche Tätigkeiten auch außerhalb der Betriebsräume adäquat ausgeübt werden können, wird Pendlerverkehr auch bzw. gerade auf längeren Distanzen vermieden. Für Teile des eigenwirtschaftlichen Verkehrs sind Fernpendler über 50 km eine bedeutende Kundengruppe.
- Mit der Einstellung des Studienbetriebs bzw. die Umstellung auf virtuelle Veranstaltungen fällt die Nachfrage nach regelmäßigen Familienheimfahrten weg.
- Angebote im Charter- und Touristikverkehr sowie Eventfahrten sind bei Wegfall der originären Veranstaltung nicht sinnvoll durchführbar. Das betrifft Fußballreisen, besondere Fahrten in Urlaubsregionen (z. B. in die Skigebiete), Gruppenreisen und zusätzlich zum SPNV-Regelangebot bestellte Fahrten bei regionalen oder lokalen Großveranstaltungen (Beauftragung durch den Aufgabenträger oder im Auftrag eines SPNV-Betreibers).
- Grenzschließungen oder schwer erfüllbare Auflagen schränken die Mobilität im internationalen Verkehr zusätzlich ein. Für die Fahrgäste sind die vielerorts geltenden und auch nicht einheitlichen Quarantänepflichten nach Rückkehr ein weiterer Anlass, Fahrten zu vermeiden.
- Auch wenig differenzierte Reisewarnungen führen zu zusätzlicher Verunsicherung der Bevölkerung und treffen den innereuropäischen Bahnverkehr besonders.
- Spezielle Angebote wie überwiegend international ausgerichtete Nachtzugverkehre, die nahezu ausschließlich den Markt der Geschäftsreisenden oder den touristischen Markt bedienen, können ihre Angebote entsprechend gar nicht fahren bzw. haben erheblich weniger Fahrgäste.
- Wochenend- und Urlaubsreisen in die Erholungsregionen im In- und Ausland hängen zudem davon ab, ob im Zielgebiet Einschränkungen für den Tourismus bestehen. In den letzten Wochen bestanden entsprechende Restriktionen nahezu flächendeckend.
- Typische Ausflugsfahrten mit Sonderzügen (mit und ohne Dampf) scheiterten entweder an mangelnder Nachfrage („entbehrliche Fahrten“, teilweise Verbote) oder aber an den vom Veranstalter zu erfüllenden Voraussetzungen.

... treffen die Geschäftsmöglichkeiten der Bahnen

In der Konsequenz sind die Geschäftsmöglichkeiten der Bahnen im eigenwirtschaftlichen Personenverkehr massiv betroffen. Im eigenwirtschaftlichen Personenverkehr werden verschiedene, teils deutlich unterscheidbare Angebote an teils ebenso deutlich unterscheidbare Kundengruppen vermarktet. Insofern sind generalisierte Aussagen ungleich schwieriger als z. B. im weitgehend homogenen SPNV. Je nach Marktsegment und Reichweite der Restriktionen fällt für den eigenwirtschaftlichen Verkehr ein großer Teil der Umsätze weg, teilweise kann gar kein Umsatz erzielt werden. Die Kosteneinsparungen, wie z. B. Energieverbräuche sind gering, eigene Verpflichtungen wie z. B. Kapitalkosten laufen unverändert weiter. Hinzu kommen ggf. Rückzahlungsverpflichtungen.

Eines aber ist allen eigenwirtschaftlichen Angeboten grundsätzlich gemein: Eine unternehmerische Kompensation durch alternative Geschäfte ist nahezu unmöglich. Auch Nachholeffekte nach stufenweiser Rücknahme der Einschränkungen sind bei Dienstleistungen in der Regel nicht möglich. Es ist vielmehr zu befürchten, dass das Vorkrisenniveau im eigenwirtschaftlichen Verkehr noch später erreicht wird als im Nahverkehr. Internationalen Angeboten sind zudem von den politischen Entscheidungen dort abhängig. Das heißt auch, dass eventuelle Überbrückungskredite kaum zurückgezahlt werden können.

Die Bahnen ergreifen innerbetriebliche Maßnahmen zur Schadensbegrenzung. Gleichzeitig besteht Einigkeit, dass diese das für den Klimaschutz wichtige Wachstum des SPNV nicht ausbremsen dürfen. Die hohen Erwartungen aus dem Klimaschutz werden in der Branche sehr ernst genommen. Investitionen in Fahrzeuge und Personalgewinnung sollen also möglichst nicht unter der Krise leiden. Ohnehin muss die Branche um Fachkräfte kämpfen.

Rasch und nachhaltig wirksame Unterstützung der Bahnen ist notwendig und gerechtfertigt.

In der Gesamtschau und mit Blick auf die unverändert gebotene Ausrichtung auf die Verkehrswende ist es dringend geboten, dieses unternehmerische Engagement zu erhalten. Hierzu sind die Bahnen selbst und ihre Eigentümer gefordert. Gleichzeitig sind geeignete öffentliche Maßnahmen zur Abfederung erforderlich.

- Eigenwirtschaftliche Angebote – im vertakteten Linienverkehr wie auch in speziellen Marktsegmenten – leisten einen unverzichtbaren Beitrag zur Verkehrswende. Ihre Bedeutung für nachhaltigen Verkehr wird auch nach der Pandemie weiter zunehmen bzw. zunehmen müssen.
- In diesen Zusammenhang ist auch die Umsetzung des Deutschlandtaktes einzuordnen. Die Erwartungen der interessierten Öffentlichkeit an das zukünftige Angebot sind nur zu erfüllen, wenn Unternehmen Engagement zeigen bzw. zeigen können.
- Vergleichbares gilt nicht zuletzt im internationalen Verkehr. In der EU-Verkehrspolitik nimmt die Schiene eine Schlüsselrolle ein, was z. B. mit dem „Jahr der Eisenbahn 2021“ öffentlichkeitswirksam dokumentiert werden soll. Denn Eisenbahnen leisten einen wesentlichen Beitrag zur europäischen Mobilität und damit zur Förderung des europäischen Zusammenwachsens.
- Aufgrund bestehender Reisebeschränkungen und Reisewarnungen nimmt die Bedeutung innerdeutscher Urlaubsziele zu. Umso wichtiger ist es, Urlauberinnen und Urlauber für eine umweltverträgliche An- und Abreise zu gewinnen. Am Urlaubsort besteht zudem die Chance, zusätzliche Kunden für den ÖPNV zu gewinnen.
- Das Reiseverhalten wird sich möglicherweise auch dauerhaft ändern (z. B. Ersatz von Fernreisen durch Ziele, die auf dem Landweg erreichbar sind). Für das Erreichen der Klimaziele kommt es darauf an, von vornherein die Schiene als Verkehrsmittel der Wahl zu verankern.
- Sofern nach der derzeit kaum einheitlich prognostizierbaren Lockerungsphase wieder Großveranstaltungen möglich sind, wird es aus verkehrs- und umweltpolitischen Erwägungen sinnvoll bleiben, für die An- und Abreise öffentliche Verkehrsmittel zu wählen. Dazu braucht es leistungsfähige Anbieter, die mit maßgeschneiderten Angeboten beauftragt werden können oder diese auf eigene unternehmerische Initiative anbieten.
- Kernelement nationaler und internationaler Eisenbahnpolitik ist Wettbewerb zwischen den Bahnen (intramodaler Wettbewerb). Aufgrund des Marktumfeldes (z. B. starker intermodaler Wettbewerbsdruck, hoher Kapitalbedarf, relativ lange Amortisationszyklen, komplexe Fahrzeugbeschaffung) konnten die theoretisch bestehenden Geschäftsmöglichkeiten jedenfalls im regelmäßigen Verkehr über viele Jahre nur sehr eingeschränkt genutzt werden. Die positiven Entwicklungen im Wettbewerb dürfen nicht an der Pandemie scheitern.
- In vielen Regionen wie z. B. auf den Nord- und Ostseeinseln und in Mittelgebirgen sind Bahnen mit museumsähnlichem Betrieb eine eigenständige Attraktion, die ein nicht unwesentlicher Faktor für Gastronomie und Gastgewerbe vor Ort ist.
- Museumsbahnen leisten durch Instandhaltung und Einsatz historischer Fahrzeuge einen wertvollen Beitrag zum Erhalt des „Kulturgutes Eisenbahn“. Dieses Segment ist durchaus vergleichbar mit dem Erhalt denkmalgeschützter Bauten.

So wie der SPNV als Rückgrat des ÖPNV gilt, ist der vertaktete SPNV das Rückgrat für umweltgerechte Mobilität auf längeren Distanzen. Angebote wie z. B. Autozüge, Nachtzugverbindungen oder besondere, eventorientierte Angebote vor Ort leisten ebenfalls wertvolle Beiträge, um das System Schiene in allen Facetten attraktiv zu gestalten und zu halten. Auch im Interesse zukünftiger, nachhaltiger Mobilität ist es daher geboten, die Personenbahnen außerhalb des SPNV durch geeignete Maßnahmen bei der Bewältigung der Krise zu unterstützen.

Vorschläge für Unterstützungsmaßnahmen

1. Eisenbahnspezifische Maßnahmen

Vor allem Maßnahmen in der Infrastruktur sind geeignet, die Produktionskosten spürbar zu mindern und dadurch unmittelbar zu entlasten. Trassen- und Stationspreise sind ein wesentlicher Bestandteil der Betriebskosten. Bei den Bundesschienenwegen sind für eigenwirtschaftliche Angebote zwischen Metropolen

Trassenpreise zwischen 5,33 € und 14,17 € zu entrichten.² Das mittlere Trassenentgelt für SPFV liegt mit 6,88 € deutlich über dem mittleren Entgelt für Leistungen im SPNV (4,99 €, jeweils 2018).³ Auch die nicht-bundeseigenen Infrastrukturbetreiber müssen sich über Trassenentgelte finanzieren. Bereits vor Jahren hatte der VDV auch für den Personenverkehr die signifikante Absenkung der Belastung aus Infrastrukturentgelten („Halbierung der Trassenpreise“) gefordert. Eine Förderung der Trassenentgelte analog zum SGV wäre hierfür ein gangbares Modell.

2. Reduzierung von Steuern und Abgaben, Ausgleich krisenbedingter Betriebsmehrkosten

Bereits seit Jahren fordert der VDV die Entlastung des Sektors von Umweltsteuern und Umlagen. Die notwendigen politischen Entscheidungen auf Bundesebene müssen in den nächsten Monaten in die Wege geleitet werden, wenn sie noch innerhalb der laufenden Legislaturperiode umgesetzt werden sollen. Die Bundespolitik ist aufgefordert, die Senkung der Energiesteuern sowie die Abgaben zur Finanzierung von Klimaschutz und Energiewende voranzutreiben. Derzeit zahlen die Eisenbahnen in Deutschland den zweithöchsten Stromsteuersatz und werden im intermodalen Wettbewerb zurückgeworfen werden. Die auch im Sinne der Verkehrswende deutliche Reduzierung würde die Bahnen unmittelbar entlasten. Erforderlich sind weitere Maßnahmen gegen Wettbewerbsverzerrungen zwischen Eisenbahn- und Luftverkehr, die vor allem internationale Angebote derzeit noch unangemessen benachteiligen.

Außerdem sollten krisenbedingte Betriebsmehrkosten wie zum Beispiel Abstellkosten, Stornierungsentgelte und andere Remanenzkosten kurzfristig und unbürokratisch aufgefangen werden. Bisher unterstützt der Bund zwar Unternehmen vieler Branchen mit Maßnahmen zur Liquiditätssicherung. Diese reichen zum einen zur nachhaltigen Stabilisierung der Unternehmen bei weitem nicht aus, zum anderen sind die Voraussetzungen für diese Hilfen von Eisenbahnen nicht immer zu erfüllen.

3. Bürokratieabbau und pragmatisches Verwaltungshandeln

Angesichts eingeschränkter Kapazitäten der zuständigen Behörden infolge von Schutzmaßnahmen ist zu prüfen, inwieweit Entlastungen bei zeitkritischen Verwaltungsakten erreicht werden bzw. öffentlich-rechtliche Fristen ausgesetzt oder verlängert werden können. Die entsprechenden Vorschriften sollten vorübergehend gelockert werden bzw. entsprechende Verwaltungsverfahren durch Aufschub von Fristen bis zur Wiederherstellung des Normalbetriebes in Verwaltung und den Unternehmen erleichtert werden können. Im Hinblick auf die zeitkritische Verlängerung oder Erteilung von Sicherheitsbescheinigungen wurden hierzu jüngst bereits Fortschritte erzielt.

4. Weitere Maßnahmen

Das eigenwirtschaftliche Bahngeschäft zeigt – in Bezug auf die Abhängigkeiten von gesellschaftlichen Entwicklungen und hoheitlichen Entscheidungen im Zusammenhang mit der Pandemie – in vieler Hinsicht Parallelen zum Reise- und Touristiksektor. Insofern wäre zu prüfen, welche Stützungsmaßnahmen aus diesem Sektor auf Unternehmen im SPFV übertragbar wären (je nach Marktsegment, Bundes- und Landespolitik, kommunale Ebene). Dies können z. B. spezielle Hilfsfonds von der Bundesebene bis hin zur lokalen Wirtschaftsförderung, zinsfreie Kredite oder Sonderabschreibungen sein.

Damit können die notwendigen strukturellen Maßnahmen allerdings nicht ersetzt, sondern lediglich ergänzt werden. Eisenbahnverkehr ist ein langfristiges Geschäft, so dass entsprechend ausgerichtete, strukturell entlastende Maßnahmen geboten sind.

² DB Netz AG, SNB 2020, Anlage 6.2.

³ Bundesnetzagentur, Marktuntersuchung Eisenbahnen 2019.