

Norbert Hansen

Verkehrspolitik – zwischen Maut und matt?



Norbert Hansen, geb. 1952 in Husum, Ausbildung zum Bundesbahnassistenten, ist seit 1999 Vorsitzender der Transnet Gewerkschaft GdED und Präsident der Sektion Eisenbahn in der Europäischen Transportarbeiterföderation (ETF).

Es war einmal: Die Ansprüche der Verkehrspolitik

Es war einmal eine neue Bundesregierung, die 1998 mit einem fortschrittlichen verkehrspolitischen Programm antrat. Darin war zu lesen: Gleichheit der Bundesmittel für Infrastrukturinvestitionen in Schiene und Straße zum Aufholen der jahrzehntelangen Benachteiligung der Schiene, Verlagerung der Verkehrszuwächse möglichst auf die Eisenbahn und das Binnenschiff, zügige Verabschiedung des Bundesverkehrswegeplans. 2002 kam noch hinzu: Einführung der Lkw-Maut im Jahr 2003, Senkung der Mehrwertsteuer für den Schienenpersonenfernverkehr, Auflage eines Gleisanschlussprogramms und lärmmindernde Maßnahmen insbesondere für den Schienengüterverkehr. Die Weichen sollten damit eindeutig in Richtung umweltfreundlicher Verkehrsträger und in Richtung eines nachhaltigen Verkehrssystems gestellt werden.

Mit der Verabschiedung des Zukunftsinvestitionsprogramms (ZIP) für die Jahre 2001 bis 2003 erhielt die Schiene deutlich mehr Mittel für die Infrastruktur als gegenüber den Vorjahren. Stellte die schwarz-gelbe Bundesregierung für 1998 nur noch 3,1 Mrd. Euro an Investitionsmitteln für die Schiene zur Verfügung, so stieg dieser Betrag unter Rot/Grün bis 2002 auf 4,6 Mrd. Euro an. Damit konnte insbesondere auf dem bestehenden Schienennetz der Großteil der Langsamfahrstellen abgebaut und damit der Schienenverkehr flüssiger gestaltet werden. Die Mittel für die Schiene wurden überwiegend auf nicht rückzahlbare Baukostenzuschüsse umgestellt, was die Attraktivität von Aus- und Neubaumaßnahmen in die Schiene steigerte. Die schwarz-gelbe Bundesregierung hatte die Schieneninfrastrukturmittel noch zum überwiegenden Teil in Form von rückzahlbaren, zinslosen Darlehen gewährt. Die rot-grüne Bundesregierung und die Regierungsfractionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen haben sich zudem wiederholt für die Sicherung der Verkehrs- und Schieneninvestitionen auf hohem Niveau ausgesprochen.

Der Bundesverkehrswegeplan wurde inzwischen im Sommer 2003 vom Bundeskabinett verabschiedet. Dort ist als verkehrspolitische Zielstellung insbesondere die Verdoppelung des Schienengüterverkehrs formuliert. Dies ist auch Teil der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung. Möglich werden sollte die Verdoppelung im Bundesverkehrswegeplan mit der Umsetzung des so genannten Netz 21-Konzepts. Dieses sieht u.a. Neu- und Ausbaumaßnahmen für eine Trennung von Schienenpersonen- und Schienengüterverkehr auf den wichtigsten Korridoren vor. Damit wäre es möglich, auch tagsüber in nennenswertem Umfang attraktive Schienengüterverbindungen anzubieten. Zurzeit findet dieser Verkehr zumeist nachts statt.

Auch das verkehrspolitisch wichtige Gleisanschlussprogramm wurde auf den Weg gebracht. Rund 85 Prozent der Schienengüterverkehre beginnen mit einem Gleisanschluss und enden dort. Deshalb ist es wichtig, dass attraktive Gleisanschlüsse bestehen. Derzeit ist es nicht vorstellbar, dass Gewerbegebiete nicht mit einem Straßenanschluss versorgt werden. Will aber ein so genannter Anschließer einen Schienenanschluss legen, so muss er dafür die damit verbundenen Kosten bis zu einer bestehenden Schienenstrecke inklusive der Anschlussweiche selbst finanzieren. Mit einem Gleisanschlussprogramm sollte an die positiven Erfahrungen in Österreich und in der Schweiz angeknüpft werden. In Österreich konnte mit einer an fest vereinbarte Verlagerungszusagen geknüpften Investitionsförderung eine Steigerung des Schienengüterverkehrs um 20 Prozent in fünf Jahren erreicht werden.

Beim Thema Lärminderung an Schienenfahrzeugen wurden ebenfalls konkrete Programme ins Auge gefasst. Der Verkehrslärm ist die umweltpolitische Achillesferse der Schiene. Soll es zu der anvisierten Verdoppelung des Schienengüterverkehrs bis 2015 kommen, so müssen hier wirkungsvolle Maßnahmen erfolgen. Bisher werden nur aktive Lärminderungsmaßnahmen an der Schienenstrecke bzw. passive Maßnahmen an den Gebäuden gefördert. Kosteneffizienter ist jedoch die Kombination mit Veränderungen an den Fahrzeugen. Dies hat z. B. die Schweiz erkannt und fördert entsprechende Maßnahmen auch für Schienenfahrzeuge. In Deutschland und in der EU sind insbesondere Altfahrzeuge das Problem. Railion Deutschland - früher DB Cargo AG - rüstet seine Neufahrzeuge beispielsweise mit neuen Bremssohlen aus, die den Lärm halbieren. Eine Umrüstung von Altfahrzeugen ist dagegen wirtschaftlich derzeit nicht darstellbar. So würde es rund 40 Jahre dauern, bis eine völlige Erneuerung des Wagenparks erfolgt. Der politische Wille für eine Förderung wurde immerhin von Rot-Grün formuliert.

Die Lkw-Maut sollte ein wichtiger Einstieg in eine verursachergerechte Kostenanlastung und die Herstellung gleicher und fairer Wettbewerbsverhältnisse zwischen Schiene und Straße sein. Mit der zeitabhängigen Vignette zahlte ein Lkw bis Sommer 2003 durchschnittlich jährlich einen Betrag, der bei einer einzigen Zugfahrt zwischen Frankfurt und München anfällt. Dies ist keine Voraussetzung für eine Verlagerung der Verkehrszuwächse von der Straße auf die Schiene. Mit der geplanten Einführung der streckenabhängigen Lkw-Maut von durchschnittlich 12,4 Cent pro Kilometer sollte dieses Ungleichgewicht in Bezug auf die Wegekosten beseitigt werden.

Nun, es kam anders. Über die Gründe für das bisherige Scheitern der Einführung soll hier nicht philosophiert werden. Wichtig aus Sicht der Gewerkschaft Transnet ist eine möglichst schnelle Einführung der Lkw-Maut, zumal die Lkw-Vignette erst einmal abgeschafft wurde und der Lkw-Verkehr derzeit gar nichts für die Abnutzung der Bundesautobahnen bezahlt. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass ein 40-Tonner bis zu 160.000 mal so hohe Straßenschäden wie ein Pkw verursacht. Der normale Steuerzahler zahlt also nun massiv für diese für das Lkw-Gewerbe kostenfreie Abnutzung.

Der große Umweltvorteil der Schiene und des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) wurde von der rot-grünen Bundesregierung zwar gesehen, aber es wurden bisher keine ausreichenden Schritte unternommen, um diesen Umweltvorteil auch am Markt wirksam werden zu lassen. Die externen Kosten liegen im Güterverkehr beim Lkw pro Tonnen-Kilometer rund fünf mal höher als bei der Schiene. Hier bietet die Novellierung der derzeitigen EU-Wegekosten-Richtlinie eine Chance für einen Einstieg. Der Verkehrsausschuss des Europäischen Parlaments hat sich bereits dafür ausgesprochen, dass Umwelt-, Unfall- und Staukosten in die Berechnung der Lkw-Maut einberechnet werden. Bisher ist es in der EU und damit auch in Deutschland nicht möglich, diese so genannten externen Kosten zu erheben. Wichtig ist deshalb die Haltung der Bundesregierung im EU-Verkehrsministerrat zu diesem Thema.

Wichtig für die Beschlussfassung des Verkehrsausschusses des Europäischen Parlaments ist das erfolgreiche gemeinsame Lobbying eines breiten Bündnisses von Gewerkschaften und Arbeitnehmerorganisationen (Transnet, DGB, Gewerkschaft der Eisenbahner Österreichs, Arbeiterkammer Österreichs, Europäische Transportarbeiter-Föderation (ETF)), europäischen Umweltverbänden (Transport and Environment, Europäisches Umweltbüro und Friends of the Earth) und den europäischen Dachverbänden des Schienenverkehrs (Gemeinschaft Europäischer Bahnen (GEB, CER), European Rail Freight Association (ERFA) und European Rail Infrastructure Managers Association (EIM)). Bereits 1999 hat die Gewerkschaft Transnet auf die Gründung der Allianz pro Schiene orientiert. Wesentliches Thema dieser Allianz von Gewerkschaften, Umwelt- und Fahrgastverbänden, Eisenbahnunternehmen und der Bahnindustrie war die Herstellung gleicher und fairer Wettbewerbsbedingungen. Dabei spielt die Anlastung von Wege- und externen Kosten eine wesentliche Rolle. Deshalb ist das Thema Lkw-Maut hier ein wesentliches Thema.

Abgang der Verkehrspolitik, Auftritt der Haushaltspolitik

Zu befürchten ist, dass das oben Dargestellte nicht mehr viel wert ist. Die Geschichte wird heute in weiten Teilen umgeschrieben. Frühere Ansätze und Ansprüche haben eine zunehmend kürzere Halbwertszeit. Seit 2003 regiert die Haushalts- und Finanzpolitik. Die Verkehrspolitik scheint mattgesetzt worden zu sein. Inhaltliche Ansprüche verkehrspolitischer Maßnahmen wie eine beabsichtigte verkehrslenkende Wirkung der Lkw-Maut - dies ist im Koalitionsvertrag von SPD und Bündnis 90/Die Grünen explizit festgelegt - scheinen keine große Rolle mehr zu spielen. Die Presse hat das noch nicht hinreichend nachvollzogen. Sie produziert Schlagzeilen um die handwerklichen Fehler mit der Lkw-Maut. Sie vergisst dabei auch, dass die verspätete Einführung finanziell nur ein eher kurzfristiges und quantitativ auch aktuell nur das halbe Problem darstellt.

Mittel- und langfristig bedeutender wird das Thema Subventionsabbau und Mittelknappheit der öffentlichen Haushalte sein. Getragen von dem negativen Image staatlicher Leistungen haben sich die Ministerpräsidenten Koch und Steinbrück daran gemacht, politisch einfache Lösungen zu finden. Das Problem dabei: Sie sind erfolgreich gewesen. Mit ihrem vermeintlichen „Subventionsabbau im Konsens“ wurde - um mit den Worten des verkehrspolitischen Sprechers der Bündnis 90/Die Grünen-Bundestagsfraktion, Albert Schmidt, zu sprechen - die Axt an den Öffentlichen Verkehr gesetzt. Trotz zum Teil deutlich kritischer Worte von Verkehrspolitikern aus der rot-grünen Koalition beschloss der Vermittlungsausschuss fast über Nacht, die Vorschläge aus dem Koch-Steinbrück-Papier umzuset-

zen. Dies bedeutet prinzipiell über drei Jahre jährliche 4-Prozent-Kürzungen bei Investitions- und Leistungstiteln im Verkehrsbereich.

Die genaue Aufteilung der Kürzungen ist Sache des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages. Dabei gilt aber die Vorgabe, dass das veranschlagte Einsparvolumen einschließlich der steuerlichen Maßnahmen erhalten bleiben muss. Es geht also nicht mehr darum, ob und wie viel gekürzt wird, sondern darum, wo genau das geschieht.

Von der rot-grünen Mehrheit wurde daraufhin beschlossen, auch andere Verkehrsträger - insbesondere die Straße - mit Kürzungen bei den Investitionsmitteln zu belasten. Doch es besteht weiterhin eine Schlagseite zu Ungunsten des öffentlichen Verkehrs. Denn nicht nur Investitionsmittel werden gekürzt. Auch die Bezuschussung von Regionalzügen soll um 140 Mio. Euro gesenkt werden. Hinzu kommen weiterhin Kürzungen beim Bundeseisenbahnvermögen, das zuständig ist für die Leistungen der ehemaligen Beamten bei der Deutschen Bundesbahn, die inzwischen pensioniert sind bzw. bei der DB AG arbeiten. Dazu kommen schließlich Kürzungen für die Bezuschussung von Schülerverkehren auf Bahnen und Bussen und die Abschaffung der Steuerfreiheit von Jobtickets für Busse und Bahnen sowie ein Abbau des Ökosteuvorteils für Öffentliche Verkehre. Damit würden die schienenverkehrsbezogenen Mittel ganz erheblich stärker gekürzt werden als die für den Straßenverkehr.

Bei der Bezuschussung von Regionalzügen konnten die von Koch und Steinbrück geplanten umfangreicheren Kürzungen von 12 Prozent der Mittel bisher vermieden werden. Dies hätte den Abbau von über 6.000 direkten Arbeitsplätzen bedeutet. Bisher ist eine einmalige 2-prozentige Kürzung um 140 Mio. Euro beschlossen worden. Hier haben die Proteste der Gewerkschaft Transnet und die politische Haltung vieler Bundesländer - seien sie SPD- oder CDU/CSU-regiert - Schlimmeres verhindert.

Besonders problematisch sind die beschlossenen Kürzungen bei den Investitionsmitteln für die Verkehrsträger. Auf der Basis der von Koch/Steinbrück inspirierten Beschlüsse von Vermittlungs- und Haushaltsausschuss sind dies knapp 298 Mio. Euro für dieses Jahr. Dies bedeutet für die Straße Kürzungen von 144 Mio. Euro (50 Prozent), für die Schiene von 130 Mio. Euro (45 Prozent) und für die Wasserstraße von knapp 15 Mio. Euro (5 Prozent).¹ Hinzu kommen noch bis zu 244 Mio. Euro Kürzungen zur Sicherung der Rentensysteme. Falls eine Kürzung konsumtiver Mittel nicht gelingt, wird die Kürzung analog auf die einzelnen Verkehrsträger nach dem obigen Schlüssel aufgeteilt.

Rot-Grün hat also das extreme Ungleichgewicht für die Schiene im Koch-Steinbrück-Papier ein Stück weit korrigiert - allerdings nur zum Teil. Für die Schiene waren gegenüber dem Vorjahr ohne Koch-Steinbrück-Papier, ohne globale Minderausgabe und Lkw-Mautausfälle sowieso bereits Kürzungen um über 300 Mio. Euro für 2004 gegenüber 2003 geplant, während für die Straße der Haushaltsansatz um rund 200 Mio. Euro erhöht wurde. Begründet wurde die Kürzung für die Schienenmittel mit dem Auslaufen des ZIP-Programms, obwohl die Zinsersparnisse aus den Erlösen des Verkaufs der UMTS-Lizenzen ja dauerhaft anfallen.

Gegenüber dem Vorjahr ergibt sich damit die Entwicklung, dass die Mittel für die Straße auf 4,8 Mrd. Euro erhöht oder mit mindestens 4,5 Mrd. Euro praktisch auf dem Niveau von 2003 - damals wurden 4,6 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt - stabilisiert werden. Dagegen steht jetzt bereits fest, dass für die Schiene das Niveau von 2003 in Höhe von 4,3 Mrd. Euro nicht mehr erreicht wird. Ins Haus steht hier eine Absenkung auf 3,7 bis 3,9 Mrd. Euro.

1 Hinzu kommen 10 Mio. Kürzungen bei den Mitteln nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz. Rund 20 Prozent der Mittel fließen davon in die Schiene.

Erschwerend kommt nun hinzu, dass die Opposition durch ihr Verhalten die Situation noch weiter verschärft. Durch den Widerspruch des CDU/CSU-dominierten Bundesrates gegen den Bundeshaushalt 2004 und dessen dann verspätete Verabschiedung durch den Deutschen Bundestag besteht nunmehr die Gefahr, dass die sowieso schon knappen Investitionsmittel möglicherweise nicht mehr in voller Höhe verbaut werden können. Dies kann in den Folgejahren zu weiteren Kürzungen Anlass geben. An solchen Kürzungen wird scheinbar schon konkret geplant. Wie die Frankfurter Allgemeine Zeitung am 19. März 2004 meldete, wird im Bundesfinanzministerium für die Jahre bis 2008 an noch weitergehenden Kürzungen gearbeitet. Für die Schiene soll das Niveau für die nächsten fünf Jahre auf unter 3 Mrd. Euro fallen. Dies bedeutet, dass das bestehende Netz praktisch nicht mehr ausgebaut und erneuert werden könnte. Es würde auf dem derzeitigen Stand eingefroren oder im Falle eines Neu- und Ausbaus müsste auf dem bestehenden Netz auf Verschleiß gefahren werden.

Damit könnte der gesamte Bundesverkehrswegeplan für den Verkehrsträger Schiene zur Makulatur werden. Statt mehr Verkehr auf der Schiene bedeutet dies dann weniger Verkehr und auch ein weiterer Anteilsverlust im gesamten Verkehrsmarkt (Modal Split). Und gleichzeitig bedeutet es die akute Gefährdung zehntausender Arbeitsplätze bei den Bahnen, der Bahnindustrie und im Gleisbau. Eine Verlagerung insbesondere von Güterverkehren auf die Schiene könnte kaum in nennenswertem Maße realisiert werden. Dies wäre zum Schaden aller Verkehrsnutzer. Eine solche Entwicklung würde der politischen Willensäußerung der rot-grünen Bundesregierung und den Vorgaben der Bahnreform fundamental widersprechen. Eine solche Entwicklung muss deshalb verhindert werden.

Schauermärchen ohne Ende? Gibt es eine Alternative?

Trotz finanzpolitischer Engpässe sollte die rot-grüne Bundesregierung mehr Fantasie entwickeln, was die Umsetzung eines nachhaltigen Ansatzes betrifft. Gefördert werden sollten insbesondere die Verkehrsträger, die geringere gesellschaftliche und ökologische Folgekosten verursachen. Dies sollte in der Einnahmen- wie in der Ausgabenpolitik stärker zum Tragen kommen. Lösungen sind insbesondere beim Güterverkehr notwendig. Dieser wird bis 2015 um rund 60 Prozent gegenüber dem Stand von 1997 ansteigen. Hier ist es notwendig, zu größeren Verlagerungen auf die umweltfreundliche Schiene zu kommen.

Unabwendbar sind insbesondere folgende Maßnahmen:

- Anlastung von Umwelt-, Unfall- und Gesundheitskosten (so genannte externe Kosten).
- Einführung einer Lkw-Maut auf dem gesamten Straßennetz wie in der Schweiz. Das Aufkommen sollte wie in der Schweiz insbesondere für die Schieneninfrastruktur verwendet werden, um zu einer Verlagerung von Güterverkehren auf die Schiene zu kommen.
- Erhebung einer Kerosinsteuer oder einer Emissionsabgabe für den Flugverkehr. Für eine Fahrt von Berlin nach München entsteht hier auf der einfachen Strecke beim Flugzeug ein Kostenvorteil von 25 Euro gegenüber einer Fahrt mit dem Zug.
- Einführung der Mineralölsteuer für die Binnenschifffahrt.

Dies verbessert die Einnahmeseite und stellt gleichzeitig fairere Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsträgern her.

Diese zusätzlichen Einnahmen dürfen jedoch nicht im allgemeinen Bundeshaushalt verschwinden. Sie müssen insbesondere für die Verstärkung der Investitionsmittel auf hohem

Niveau und für die stärkere Verknüpfung der Verkehrsträger und die Ausnutzung der vorhandenen Ressourcen eingesetzt werden. Dabei ist stärker auf die soziale, ökonomische und ökologische Effizienz von Verkehrsträgern zu achten. Mit einbezogen werden müssen dabei auch Maßnahmen mit größeren Hebelwirkungen wie verkehrsträgerübergreifende Verkehrsinfrastrukturplanung und die Beendigung der isolierten Verkehrsträgerbetrachtung, ein anspruchsvolles Gleisanschlussprogramm und die Förderung der Umrüstung von Schienen-Altfahrzeugen auf leisere Bremstechniken.

Wichtig ist die Förderung des Gesamtsystems Schiene. Dabei ist die Einheit von Netz und Betrieb ein wichtiges Strukturelement. Hierfür sprechen insbesondere folgende Gründe:

- Die Eisenbahn ist ein Verbundsystem. Die Aufrechterhaltung der Sicherheit und die innovative Weiterentwicklung des Gesamtsystems müssen als Einheit gesehen werden. Es muss eine abgestimmte Investitionsstrategie bei der Eisenbahninfrastruktur einschließlich der Leit- und Sicherungstechnik sowie bei den Schienenfahrzeugen erfolgen. Eine Trennung von Netz und Betrieb würde notwendige Entscheidungen erschweren oder sogar verhindern.
- Insbesondere das Beispiel Großbritannien hat gezeigt, dass eine Trennung auch zu gravierenden Sicherheitsproblemen führen kann. Es gibt im Übrigen kein erfolgreiches Beispiel einer Trennung, weder in Europa noch weltweit. Die erfolgreichen Bahnunternehmen sind allesamt integrierte Unternehmen.
- Eine Trennungsdebatte für den Verkehrsträger Schiene – im Übrigen dann auch für Stadtverkehre von U-Bahnen und Straßenbahnen – würde zu einer Zerschlagung von Unternehmensstrukturen und damit tarifvertraglichen Strukturen führen. Sozial- und Lohndumping wären die Folgen. In dieser Frage müssen die Gewerkschaften im DGB an einem Strang ziehen.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Verkehrspolitik sich nicht im voreilenden Gehorsam der Haushaltspolitik auf die Umsetzung und Verteilung von Kürzungen beschränken darf, sondern ihren Gestaltungswillen deutlicher zum Ausdruck bringen muss.