

Antrag

der Abgeordneten Albert Schmidt (Hitzhofen), Gila Altmann (Aurich), Angelika Beer, Franziska Eichstädt-Bohlig, Rita Griebhaber, Gerald Häfner, Ulrike Höfken, Michael Hustedt, Dr. Angelika Köster-Loßack, Steffi Lemke, Christa Nickels, Egbert Nitsch (Rendsburg), Simone Probst, Dr. Jürgen Rochlitz, Halo Saibold, Christine Scheel, Irmingard Schewe-Gerigk, Marina Steindor, Helmut Wilhelm (Amberg) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Chancengleichheit für die Schiene: Herstellung fairer Wettbewerbsbedingungen gegenüber anderen Verkehrsträgern

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Schiene ist bis heute gegenüber den konkurrierenden Verkehrsträgern in wesentlichen Bereichen massiv benachteiligt. Damit wird seit Jahren ein zentraler Grundsatz des 1993 beschlossenen Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) verletzt:

„Mit dem Ziel bester Verkehrsbedienung haben Bundesregierung und Landesregierungen darauf hinzuwirken, daß die Wettbewerbsbedingungen der Verkehrsträger angeglichen werden und daß durch einen lauterer Wettbewerb der Verkehrsträger eine volkswirtschaftlich sinnvolle Aufgabenteilung ermöglicht wird.“
(§ 1 Abs. 2)

Dieser Grundsatz hat für das Gelingen der Bahnreform elementare Bedeutung. Schon die „Regierungskommission Bundesbahn“ hatte in ihrem Abschlußbericht im Dezember 1991 betont, daß ohne Abbau der Wettbewerbsverzerrungen die Bahnreform ins Leere laufen muß, und festgestellt: „Soweit es im Zuge der Liberalisierung der Verkehrsmärkte in der EG nicht gelingen sollte, gleiche Wettbewerbschancen für die Verkehrsträger herzustellen (externe Kosten, Kosten der Infrastruktur), sind diese Nachteile auszugleichen.“ Das ist bis heute nicht geschehen, und das Versagen der Bundesregierung bei der Umsetzung dieses Grundsatzes führt zu gravierenden Nachteilen für

- die betroffenen Eisenbahnunternehmen: Sie können kaum Leistungsangebote machen, die insbesondere gegenüber dem Auto, Lkw oder Flugzeug wirklich wettbewerbsfähig sind. Beim Güterverkehr verliert die Bahn weiterhin Marktanteile. Eine deutliche Trendwende zugunsten des Schienenverkehrs

ist bisher ausgeblieben. Statt des dringend notwendigen technischen Innovationsschubes einschließlich entsprechender Beschäftigungseffekte in der Bahnindustrie findet die Modernisierung des Systems Schiene insgesamt nur in bestimmten Segmenten und in unzureichenden Teilschritten statt;

- für die heutigen, aber auch alle potentiellen Kundinnen und Kunden des Bahnverkehrs: Bis heute ist die Schiene beim Personenverkehr gegenüber dem Auto- und Flugverkehr nur eingeschränkt wettbewerbsfähig. Bei Reisezeit-, aber auch Kosten- und Servicevergleichen schneidet die Bahn oft schlechter als ihre Konkurrenz ab. Im Güterverkehr partizipiert die Bahn bis heute nur mit unterproportionalen Zuwachsraten an der allgemeinen Entwicklung und verliert damit weiterhin Marktanteile;
- für die Anwohner an Schienenstrecken: Überfällig ist vor allem ein dem Stand der Technik entsprechender Lärmschutz. Nach dem Verursacherprinzip besteht für die Bahn hier ein gewaltiger Sanierungs- und Investitionsbedarf bei den Fahrzeugen, für die bis heute keine Lärmvorschriften existieren, sowie bei der Infrastruktur (laut DB AG ca. 5 Mrd. DM an den wichtigsten Hauptstrecken);
- für die Aufgabenträger im Schienenpersonennahverkehr und die Gesellschaft allgemein: Teile der Regionalisierungsmittel und weiterer Ausgleichszahlungen ließen sich durch höhere Kostendeckung einsparen, wenn die Bahn gleiche Wettbewerbschancen auf dem Verkehrsmarkt bekommen und damit selbst höhere Fahrgeldeinnahmen erzielen könnte. Voraussetzung dafür ist, dem Auto, dem Lkw und dem Flugzeug endlich seine weitaus höheren externen Kosten anzulasten.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

folgende Wettbewerbsnachteile der Schiene durch geeignete gesetzliche und administrative Maßnahmen (Verordnungen usw.) zu beseitigen:

1. Das Vollkostenprinzip bei den Trassenpreisen für die Benutzung des Netzes bundeseigener Eisenbahnen ist so lange nicht anzuwenden, wie auch dem Straßenverkehr seine Wegekosten nicht voll angelastet werden. Statt dessen ist kurzfristig für eine erste Phase ein politisch begründeter, deutlich niedrigerer Trassenpreis festzusetzen (Modell Schweden). Mittelfristig sollen sich die Trassenentgelte am Grenzkostenprinzip orientieren (Modell Schweiz). Langfristig muß das Vollkostenprinzip angewandt werden, das parallel dann auch im Straßenverkehr gelten muß.
2. Bei internationalen Verkehren ist der Trassenzugang in der EU zu harmonisieren. Die Bundesregierung muß auf EU-Ebene verstärkt tätig werden, um Zugangsbeschränkungen abzubauen, die gegen geltendes EU-Recht verstoßen und deutsche Eisenbahnunternehmen gegenüber ausländischer Konkurrenz benachteiligen.

3. Die Eisenbahnunternehmen sind beim Einsatz von dieselgetriebenen Fahrzeugen so lange von der Mineralölsteuer zu befreien, wie der Konkurrent Flugzeug keine Mineralölsteuern bezahlen muß. Die gegenwärtige Benachteiligung der deutschen Eisenbahnen beläuft sich auf jährlich 600 Mio. DM.
4. Die Umsatzsteuerbefreiung für den internationalen Luftverkehr, die den Schienenverkehr um jährlich ca. 118 Mio. DM benachteiligt, ist umgehend abzuschaffen.
5. Die Möglichkeit zollfreier Einkäufe (Duty free), die zu außerordentlichen Einnahmen für den Luft- und Seeverkehr führt, ist ebenfalls abzuschaffen.
6. Die geltende Kilometerpauschale für die Steuerabsetzbarkeit bei Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsplatz, die den Autoverkehr begünstigt, ist durch eine erheblich geringere, verkehrsmittelunabhängige Entfernungspauschale zu ersetzen. Jahrzehntelange Benachteiligung der ÖPNV-Systeme rechtfertigen es, demgegenüber die steuerliche Absetzbarkeit nachgewiesener Kosten des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) in vollem Umfang aufrechtzuerhalten.
7. Die Nichteinhaltung geltender Tempolimits, Wochenendfahrverbote, Sozial- und Sicherheitsvorschriften durch den Lkw-Verkehr ist durch verstärkte Kontrollen abzustellen, da sie zu einer rechtswidrigen relativen Produktivitätssteigerung der Straße gegenüber der Schiene um rd. 25 % führt. Darüber hinaus ist eine Harmonisierung der Sozial- und Sicherheitsvorschriften für den Lkw-Verkehr auf europäischer Ebene mit hohen Standards – wie bei der Schiene – anzustreben.
8. Die bisherige Benachteiligung der Bahnen durch unterschiedliche Haftungsbestimmungen ist abzustellen. Ihre Harmonisierung muß für alle Verkehrsträger auf hohem Niveau, also nicht zu Lasten möglicher Betroffener, erfolgen.
9. Straße und Schiene sind bei der Kostenpflicht für Lärmschutzmaßnahmen endlich gleichzustellen. Die heutige Situation bedarf unbedingt der Korrektur, weil derzeit an Straßen Lärmsanierung (mit Rechtsanspruch) aus Straßenbauinvestitionsmitteln des Bundes und der Länder vorgenommen wird, während die Lärmsanierung an Schienen aus Haushaltsgründen bisher völlig unterbleibt.
10. Als verbindliches Ziel der Politik ist die verursachergerechte Anlastung der externen Kosten gegenüber allen Verkehrsträgern festzuschreiben. Da die externen Kosten des Straßenverkehrs nach einhelliger Meinung aller Sachverständigen höher als bei Schiene und Wasserstraßen sind, muß bei der Straße mit entsprechenden Schritten begonnen werden.

Bonn, den 25. November 1997

Albert Schmidt (Hitzhofen)
Gila Altmann (Aurich)
Angelika Beer

Franziska Eichstädt-Bohlig
Rita Griebhaber
Gerald Häfner
Ulrike Höfken
Michaela Hustedt
Dr. Angelika Köster-Loßack
Steffi Lemke
Christa Nickels
Egbert Nitsch (Rendsburg)
Simone Probst
Dr. Jürgen Rochlitz
Halo Saibold
Christine Scheel
Irmingard Schewe-Gerigk
Marina Steindor
Helmut Wilhelm (Amberg)
Joseph Fischer (Frankfurt), Kerstin Müller (Köln) und Fraktion

Begründung

Die verkehrspolitische Debatte konzentrierte sich in den vergangenen Jahren vor allem auf die Infrastrukturproblematik und dabei auf die unterschiedliche Finanzmittelausstattung von Straße und Schiene: Von Bund, Ländern und Kommunen werden im Infrastrukturbereich jährlich mit über 60 Mrd. DM zwei- bis dreimal mehr Finanzmittel für die Straße ausgegeben als für die Schiene. Es gehört allerdings zu den Kuriosa eines modernen Industriestaates, daß keine exakten Angaben zu den Infrastrukturkosten der einzelnen Verkehrsträger vorliegen.

Ein weiteres Schwerpunktthema ist, spätestens seit dem EU-Grünbuch „Faire und effiziente Preise im Verkehr“, die Anlastung der externen Kosten der verschiedenen Verkehrsträger. Auch hier ergibt sich ein ähnliches Bild wie bei den Infrastrukturkosten: Die ermittelten Kosten differieren sehr stark je nach den Ausgangsbedingungen für die Berechnungen. Bemerkenswert ist allerdings der sehr unterschiedliche Umgang mit den Mineralölsteuern im Verhältnis zu den Wegekosten: Obwohl bekannt ist, daß das Aufkommen aus Steuern allgemein keiner Zweckbindung unterliegt, wird das Mineralölsteueraufkommen von interessierter Seite unzulässigerweise häufig als Beitrag zu den Wegekosten interpretiert.

Der vorliegende Antrag nimmt auf einen dritten, ebenfalls sehr wichtigen Schwerpunkt Bezug: Der Wettbewerb der Verkehrsträger Straße, Schiene, Wasser und Luft ist seit langem eklatant vor allem zu Lasten der Schiene verzerrt und verschärft drastisch die genannten Benachteiligungen im Infrastrukturbereich sowie bei den externen Kosten. Unzulässig sind daher immer wieder angestellte Vergleiche von Straße und Schiene mit dem Tenor, der Güterverkehr auf der Schiene sei beispielsweise weit weniger flexibel als der Lkw-Verkehr und eigne sich nur für große, gebündelte Transportaufkommen über Entfernungen von mehr als 400 km.

Wer so argumentiert, übersieht, daß man mit einem Oldtimer nicht erfolgreich an einem Formel-1-Rennen teilnehmen kann. Die Bahn hinkt in weiten Bereichen sowohl im Infrastruktur- wie im Fahrzeugbereich der Straße um Jahre bis Jahrzehnte hinterher. Der Verkehrswissenschaftler Prof. Heiner Monheim von der Universität Trier bringt die Problematik auf den Punkt, wenn er sagt: „Die Bahn kann viel mehr, als man ihr heute in der Regel zutraut“ – wenn man bisherige Benachteiligungen beseitigt. Notwendig wären – nach Prof. Heiner Monheim – „Tausende von Stellen im Schienennetz, an denen kleine Umschlagpunkte ohne große Infrastrukturerfordernisse entstehen könnten“; schon „etwa 600 kleine, mittlere und große Querverschubanlagen würden den Durchbruch der Güterbahn bringen. Aber für sie wird einstweilen nicht geplant.“

Ohne Zweifel wird ein großer Teil der technischen Rückständigkeit der Schiene nur durch eine verstärkte finanzielle Förderung zu beheben sein. Eine mindestens ebenso wichtige und zudem elegantere Förderung im Sinne einer Pro-Bahn-Politik ist jedoch die längst überfällige Gleichstellung der Schiene im Wettbewerb der Verkehrsträger. Diese Erkenntnis ist nicht neu, sondern wurde bereits im Zuge der Bahnreform als eine der zentralen Voraussetzungen für deren Gelingen diskutiert sowie im Allgemeinen Eisenbahngesetz (§ 1 Abs. 2) festgeschrieben. Es ist jedoch symptomatisch für die Versäumnisse der Verkehrspolitik der Bundesregierung, daß die dort verankerten gesetzlichen Forderungen nach „Angleichung der Wettbewerbsbedingungen“ und „lauterem Wettbewerb“ bis heute nicht einmal im Ansatz umgesetzt sind.

Die von uns erhobenen Forderungen sind auf folgenden Handlungsfeldern umzusetzen.

Zu 1. Senkung der Trassenentgelte

Eine der entscheidenden Wettbewerbsdeterminanten stellt für die Schiene die Forderung der Politik dar, die Kosten des Schienennetzes durch die Benutzungsgebühren (Trassenpreise) voll decken zu müssen. Deutschland ist mit dieser Regelung „in Europa ein Einzelfall“ (Bahnchef Johannes Ludewig, Deutsche Verkehrszeitung, 14. Oktober 1997). Die Folge dieses „Vollkostenprinzips“ sind viel zu hohe Trassenpreise. Trotz Bahnreform konnte daher nur wenig neuer Verkehr auf die Schiene gebracht werden. Drei Beispiele belegen die fatalen Folgen:

- Die Kosten eines Bahnkilometers liegen im Schienenpersonennahverkehr bei über 17 DM, wobei knapp die Hälfte auf die Infrastruktur entfällt (vor allem auf den Trassenpreis). Sie liegen damit rd. dreimal so hoch wie beim konkurrierenden Bus. Als Folge überlegen sich zahlreiche Länder, ob sie nicht ihre Regionalisierungsmittel zumindest teilweise von der Schiene auf den Bus umschichten sollen. Die Folge wäre für den Fahrgast und das Gesamtsystem des öffentlichen Verkehrs ein Rückschritt, da der Bus erwiesenermaßen gegenüber der Bahn weit weniger attraktiv ist. Die höchsten Fahrgastzuwächse im öffentlichen Verkehr können durch die Einführung

eines modernen Schienenangebotes erreicht werden (z.B. Stadtbahn Karlsruhe).

- Der deutsche Lkw bezahlt auf der Straße etwa 20 bis 22 Pfennig pro Kilometer an Transportkosten (Straßenbenutzungsgebühr, Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuer). Auf der Schiene fallen bei einer ähnlichen Durchschnittsauslastung bezogen auf die gleiche Ladungsmenge 50 Pfennig pro Kilometer, also das Zweieinhalbfache, an Fahrwegkosten an. Hinzu kommt bei Dieseltraktion, also oft gerade im Güterverkehr, noch die Mineralölsteuer (vgl. Punkt 3). Für den Transcare-Geschäftsführer Ralf Jahnke steht damit fest: „Der verkehrspolitische Wille, den Einsatz umweltfreundlicher Verkehrsträger zu fördern, wird durch die Gestaltung der Fahrwegkosten auf den Kopf gestellt.“ (DVZ, 18. Dezember 1997)
- Schließlich führt das Vollkostenprinzip zu einem falschen Ansatz bei der Berechnung der Unterhaltungskosten der Schieneninfrastruktur: Wenn die Deutsche Bahn AG (DB AG) z. B. die Kosten einer einfachen Handweiche auf 20 000 DM pro Jahr beziffert, obwohl sich der Unterhaltungsaufwand gerade einmal auf rd. 6 Arbeitsstunden pro Jahr beläuft, rechnet sie „schlicht und einfach verkehrt“ (Gunter Mackinger, Geschäftsführer der erfolgreichen Salzburger Lokalbahn). Die von der DB AG gezogenen Konsequenzen einer ständigen Rationalisierung im Netz sind verheerend, weil damit in großem Umfang Kapazitäten für künftige Mehrverkehre auf der Schiene zerstört werden. Prof. Heiner Monheim fordert entsprechend nicht den Abbau von Weichen, um fiktive Kosten zu sparen, sondern Tausende zusätzlicher Weichen, um die Kapazität der Schiene deutlich zu erhöhen.

Ein weiteres Problem der Trassenentgelte nach dem Vollkostenprinzip hat unlängst das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) aufgezeigt (DIW-Wochenbericht 26/97), dessen entsprechende Ausführungen wegen ihrer inhaltlichen Brisanz voll zitiert werden sollen: „Wenn die DB AG heute nach eigener Aussage im Netzbereich Vollkostendeckung ausweist, dann ist dies überwiegend auf die Abwertung des Anlagevermögens zurückzuführen. Angesichts der geplanten Investitionen bis zum Jahr 2010 wird sich jedoch das Problem der Kostendeckung durch steigende Abschreibungen drastisch verschärfen. Selbst ein hoher Anstieg der Nachfrage würde hier kaum Abhilfe schaffen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, inwieweit das Ziel der Vollkostendeckung trotz aller Anstrengungen der DB AG überhaupt aufrechtzuerhalten ist.“

Trassenpreise (einschließlich weiterer Kosten der Infrastrukturbenutzung) dürfen also ganz offensichtlich nicht länger nach dem Vollkostenprinzip festgelegt werden; sie sind folgerichtig deutlich zu senken. In der Schweiz wird derzeit im Zuge der dortigen Bahnreform ein Trassenpreissystem entwickelt, das sich aus einem „Mindestpreis“, einem „Deckungsbeitrag“, dem „Entgelt für Zusatzleistungen“ und den „Entschädigungen für weitere Leistungen“ zusammensetzt. Nach dem Grenzkostenprinzip werden beispielsweise für einen Regionalzug der Bodensee-Toggenburg-

Bahn auf einer 22 km langen Strecke als „Mindestpreise“ die Energiekosten (20 Franken), der leistungsabhängige Unterhalt (14 Franken) und der Fahrdienst (11 Franken) angesetzt, so daß sich zusammen mit einem ertragsabhängigen Deckungsbeitrag von 55 Franken und einer Entschädigung für Zusatzleistungen (Wasserauffüllung, 10 Franken) ein Gesamtpreis je Zug von 110 Franken oder 5 Franken je Zugkilometer ergibt. Die Kosten der Infrastrukturbenutzung sind damit in der Schweiz um rd. die Hälfte niedriger als in Deutschland.

Angesichts der nur sehr eingeschränkt erhobenen Straßenbenutzungsgebühren in Deutschland sollte der Trassenpreis aus Wettbewerbsgründen zumindest einstweilen noch niedriger angesetzt werden, und zwar – ähnlich wie in Schweden – aufgrund einer politischen Grundsatzentscheidung zur Förderung des Schienenverkehrs. Ein solches Vorgehen ist so lange gerechtfertigt, wie es keine bzw. nur eine sehr geringe, zudem leistungsunabhängige Straßenbenutzungsgebühr (Eurovignette) gibt. Erst bei Einführung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe, die dem Lkw-Verkehr seine Wegekosten anlastet, ist entsprechend dem Schweizer Vorbild (Grenzkostenprinzip) zu verfahren.

Zu 2. Harmonisierung des Trassenzugangs und der Wettbewerbsbedingungen auf europäischer Ebene

Vor allem bei internationalen Verkehren ist das System Schiene heute völlig antiquiert: Während der Lkw häufig an EU-Grenzen überhaupt keine Aufenthalte mehr hat, gibt es erheblichen Aufwand bei der Eisenbahn (Lokomotivwechsel, Breitspur in mehreren europäischen Ländern, oft auch überflüssige Umsteigevorgänge für Reisende). Darüber hinaus gibt es in Europa 5 verschiedene Strom- und 24 verschiedene Signalsysteme. Noch gravierender ist allerdings, daß Länder wie die Beneluxstaaten, Frankreich und Italien der DB AG nicht dieselben Zugangsrechte zu ihrem Netz einräumen, welche die Eisenbahnunternehmen aus diesen Ländern auf dem deutschen Schienennetz bereits genießen. Als Ergebnis gibt es Wettbewerbsverzerrungen nicht nur der nationalen Eisenbahnunternehmen untereinander, sondern auch zwischen Straße und Schiene.

Die Bedingungen für den internationalen Schienenverkehr müssen daher dringend vereinfacht und vereinheitlicht werden. Die Bundesregierung muß dazu auf europäischer Ebene mit entsprechendem Nachdruck tätig werden.

Zu 3. Befreiung des Eisenbahnverkehrs von der Mineralölsteuer

Das EU-Recht befreit den Luftverkehr ebenso wie die Binnenschifffahrt bisher von der Mineralölsteuer. Diese Möglichkeit wird allerdings auch der Eisenbahn eingeräumt, wovon Deutschland jedoch keinen Gebrauch macht – im Unterschied beispielsweise zu Belgien und Dänemark. Insgesamt bezahlte die DB AG für ihre Dieselfahrzeuge allein 1995 Mineralölsteuern von 542,5 Mio. DM; bei den nichtbundeseigenen Eisenbahnen waren es rd. 50,5

Mio. DM. Da die derzeitige Mineralölsteuerbelastung in Deutschland etwa drei Viertel des Kraftstoffpreises beträgt, können Luftverkehr und Binnenschifffahrt bei gleichem finanziellen Einsatz ungefähr die vierfache Menge an Kraftstoff einkaufen: eine gravierende Wettbewerbsverzerrung. Aufgrund der Steuerbefreiung des Kerosins sind die Fluggesellschaften heute in der Lage, selbst bei innerdeutschen Flügen Dumpingpreise im Verhältnis zu den Bahntarifen zu nehmen. Schienenverbindungen im europäischen Maßstab hingegen werden wegen der übermächtigen Konkurrenz gar nicht erst aufgebaut, obwohl im Urlaubsverkehr durchaus Ziele in über 1 000 km Entfernung auch auf der Schiene attraktiv erreichbar sein könnten.

Mineralölsteuern für die Schiene sollten erst dann wieder eingeführt werden, wenn auch Luftverkehr und Binnenschifffahrt, also alle konkurrierenden Verkehrsträger, mineralölsteuerpflichtig sind. Wegen der unterschiedlichen Umweltbeeinträchtigung macht es durchaus Sinn, die jeweiligen Steuersätze unter Umweltgesichtspunkten zu differenzieren und beispielsweise Schiff und Bahn weniger, das Flugzeug wegen seiner Emissionen in besonders sensiblen Atmosphärenschichten stärker zu belasten.

Zu 4. Abschaffung der Umsatzsteuerbefreiung für den grenzüberschreitenden Luftverkehr

Gemäß EG-Richtlinie 77/388/EWG besteht für die EU-Mitgliedstaaten die Möglichkeit, den grenzüberschreitenden Personenverkehr von der Umsatzsteuer zu befreien. In Deutschland profitiert bisher jedoch nur der Luftverkehr von dieser Möglichkeit, während Fahrten mit der Bahn ab 50 km mit dem vollen, darunter mit dem ermäßigtem Satz umsatzsteuerpflichtig sind. Die DB AG zahlte 1995 rd. 118 Mio. DM Umsatzsteuer für den grenzüberschreitenden Personenverkehr. Eine Bahnfahrt von Berlin über Aachen nach Paris verteuert sich dadurch auf dem deutschen Streckenanteil um 15 %. Zur Gleichstellung der Bahnen mit dem Luftverkehr sollte entweder die Umsatzsteuerbefreiung des Luftverkehrs aufgehoben werden – sicherlich der bessere Weg – oder die Bahn vorläufig ebenfalls von dieser Steuer befreit werden.

Zu 5. Abschaffung von „Duty free“ für den Flug- und Seeverkehr in der EU

Das EU-Recht erlaubt dem grenzüberschreitenden See- und Luftverkehr noch mindestens bis Mitte 1999, Waren steuerfrei zu verkaufen, obwohl „Duty free“ in einem Europa mit fallenden Grenzen zunehmend zum Anachronismus gerät. Ungeachtet dessen versuchen inzwischen einige EU-Länder, die Duty-free-Regelung vor allem aus Arbeitsplatzgründen und als Entgegenkommen gegenüber den entsprechenden Lobbys zu verlängern. Da die steuerlichen Entlastungen noch nicht einmal völlig an den Kunden weitergegeben werden, können im Luft- und Seeverkehr besonders günstige Tarife kalkuliert werden; zumindest beim Seeverkehr ist ein erheblicher Einkaufsverkehr ohne sonstigen Verkehrszweck

die Folge. Der Bahn wird selbst an Grenzbahnhöfen nicht die Möglichkeit des „Duty-free-Einkaufs“ eingeräumt.

Das Privileg des „Duty free“ darf als Anachronismus in einem Europa mit freiem Warenverkehr auf keinen Fall über 1999 hinaus verlängert werden. Die Bundesregierung muß bei diesem Thema in der EU hart bleiben.

Zu 6. Umwandlung der Kilometerpauschale in eine Entfernungspauschale

Aufgrund der gescheiterten Steuerreform ist einstweilen auch die Abschaffung bzw. Umwandlung der Kilometerpauschale als eines der wenigen positiven Elemente dieser Steuerreform vertagt worden. Überfällig ist die Einführung einer verkehrsmittelunabhängigen und deutlich niedrigeren Entfernungspauschale. Da der Autofahrer bisher pro „Entfernungskilometer“ 70 Pfennig pro Kilometer, der Nutzer des ÖPNV aber nur durchschnittlich 42 Pfennig pro Entfernungskilometer absetzen kann, führt das Einkommensteuerrecht zu einer ungerechtfertigten Förderung des motorisierten Individualverkehrs und eröffnet zudem sehr einfache Möglichkeiten des Steuerbetrugs, beispielsweise bei einer Fahrt von zwei Personen im Auto, wobei jeder seine Fahrt absetzt, oder durch die Fahrt mit dem öffentlichen Verkehr trotz Absetzens der Fahrt mit dem Auto. Gefördert wird in jedem Fall der Besitz des Automobils als Voraussetzung für die Geltendmachung der Kilometerpauschale.

Wird die Entfernungspauschale niedriger als die Kilometerpauschale angesetzt, beispielsweise in Höhe der durchschnittlichen ÖPNV-Kosten, so sind erhebliche Steuereinsparungen zu erzielen. Wichtig ist allerdings, daß die ÖPNV-Kosten in vollem Umfang abgesetzt werden können, also ohne Einschränkungen z. B. durch Kappungsgrenzen.

Zu 7. Einhaltung bestehender Vorschriften für den Lkw-Verkehr

Angesichts des verschärften Wettbewerbs auf der Straße werden Tempolimits, Wochenendfahrverbote, Sozial- und Sicherheitsvorschriften immer weniger eingehalten. Üblicherweise fahren Lkw auf den Autobahnen nicht die vorgeschriebenen 80 km/h, sondern mindestens 90 km/h, also um 12,5 % schneller als erlaubt und damit auch „effektiver“. Als auf einer oberbayerischen Autobahn vor einigen Monaten erstmalig eine Waage installiert wurde, mit der das Gewicht der Lkw während der Fahrt überprüft werden kann, wurde eine Vielzahl von Verstößen festgestellt. Auch die Nichteinhaltung von Lenk- und Ruhezeiten ist nicht etwa die Ausnahme, sondern die Regel. Besonders bei Lkw aus osteuropäischen Ländern werden häufig selbst elementare Sicherheitsvorschriften mißachtet. Demgegenüber gibt es im Eisenbahnbereich ein mit der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung sehr strenges Regelwerk sowie seitens des Eisenbahn-Bundesamtes eine im allgemeinen sehr strenge Kontrolle der Sicherheitsvorschriften; jeder Bahnunfall

wird – zu Recht – mit großer Akribie untersucht, um die Ursachen abzustellen.

Die Nichteinhaltung bestehender Vorschriften begünstigt im Wettbewerb der Verkehrsträger den Lkw erheblich: Der Kostenvorteil ist auf rd. 25 % zu veranschlagen. Die Bundesregierung muß daher zusammen mit den Ländern für strengere Kontrollen und schärfere Strafen bei Verstößen sorgen; in der EU muß sich die Bundesregierung dafür einsetzen, die Kontrollmöglichkeiten durch technische Maßnahmen (Fahrtenschreiber) zu verbessern und Kontrollstandards in allen Gemeinschaftsländern auf hohem Niveau einzuführen. Ähnlich notwendig ist auch die Harmonisierung auf europäischer Ebene mit hohem Qualitätsniveau.

Zu 8. Harmonisierung der Haftungsbestimmungen

Eisenbahn, Straßenverkehr und Luftfahrt haften im Gegensatz zur Schifffahrt nicht nur bei Verschulden, sondern auch im Rahmen der „Gefährdungshaftung“, also ohne konkretes Verschulden. Dennoch ist die Bahn benachteiligt: Während ihre Gefährdungshaftung erst durch höhere Gewalt ausgeschlossen wird, tritt beim Straßenverkehr eine Haftungsbefreiung schon bei unabwendbaren Ereignissen ein. Der Luftfrachtführer wird von der Gefährdungshaftung befreit, wenn er und seine Mitarbeiter den Nachweis erbringen, alle erforderlichen Maßnahmen getroffen zu haben oder sie nicht treffen zu können. Hinzu kommen unterschiedliche, in der Regel die Eisenbahn benachteiligende Haftungshöchstbeträge bei Personen- und Sachschäden. Als Folge müssen die Bahnen im Vergleich zu ihren Wettbewerbern höhere Versicherungsprämien bezahlen und in ihre Transportpreise einkalkulieren.

Eine Lösung dieser Problematik ergibt sich, indem die Haftungsbestimmungen für die einzelnen Verkehrsträger einander angepaßt werden. Eine Harmonisierung auch auf europäischer Ebene ist erstrebenswert, muß aber im Hinblick auf Betroffene auf möglichst hohem Niveau erfolgen.

Zu 9. Gleichstellung der Schiene beim Lärmschutz

Der Lärm des Straßen-, Luft- und Schienenverkehrs gehört zu den schlimmsten Umweltbelastungen. Doch obwohl das Gesundheitsrisiko des Lärms – bis hin zur Todesfolge – beim Lärm weitaus höher als bei Luftschadstoffen ist, gehört er nach wie vor zu den „vergessenen Emissionen“, gegen die von seiten der Bundesregierung fast nichts unternommen wird. 16 % der Bevölkerung leiden laut Angaben des Umweltbundesamtes unter gesundheitsgefährdendem Lärm. Die Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat in der 13. Wahlperiode eigene Anträge zum Fluglärm sowie zum Straßen- und Schienenlärm gestellt, wobei insbesondere auch auf das Problem des Schienenlärms eingegangen wurde (Drucksachen 13/6346 und 13/6958).

Der Schienenlärm ist vor allem insofern ein ärgerliches Problem, weil die Bahn eigentlich das umweltverträglichste Verkehrsmittel darstellt und auch beim Lärm überaus große Emissionsminde-

lungspotentiale bietet. Der Lärm von Güterzügen kann beispielsweise um bis zu 20 dB (A) vermindert werden. Vordringlicher Bedarf für die Lärmsanierung besteht an rd. 5 000 km Schienenstrecken; die Schätzungen der Kosten bewegen sich zwischen ca. 4,4 Mrd. DM seitens des Bundesministeriums für Verkehr und 5,0 Mrd. DM seitens der DB AG.

Der Unterschied zwischen Straße und Schiene besteht darin, daß für die Lärmsanierung an bestehenden Bundesfernstraßen Bundesmittel im Haushalt (Straßenbauplan) vorgesehen sind, während die notwendigen Finanzmittel für die Schiene aus Haushaltsgründen seit Jahren verweigert werden, obgleich die Ansprüche der Betroffenen selbst vom Bundesministerium für Verkehr prinzipiell anerkannt werden. Die Mittel für den Lärmschutz an Bundesfernstraßen sind in den letzten Jahren massiv zurückgeschraubt worden, weil der Lärmvorsorge- und -sanierungsbedarf aufgrund der – schwachen! – gesetzlichen Vorschriften geringer geworden sind. Lagen die Haushaltsansätze für 1995 und 1996 noch bei 58,4 bzw. 55,2 Mio. DM, so sind sie ab dem Haushaltsjahr 1997 halbiert worden und betragen für 1998 nur noch 25,1 Mio. DM. Die Chance, die gekürzten Mittel zugunsten der überfälligen Lärmsanierung an Schienenwegen umzuschichten, wurde seitens der Bundesregierung bislang nicht genutzt.

Straße und Schiene sind bei der Kostenpflicht für Lärmschutzmaßnahmen endlich gleichzustellen. Für Lärmschutzmaßnahmen an Schienen sind mindestens dieselben Finanzmittel wie bei den Bundesfernstraßen bereitzustellen. 1998 müßten folgerichtig mindestens 25 Mio. DM für Lärmschutz an Schienen vorgesehen werden. Angesichts des hohen Nachholbedarfs bei der Schiene und der insgesamt notwendigen 5 Mrd. DM sollte sich dieser Betrag allerdings mittelfristig auf mindestens 400 Mio. DM pro Jahr belaufen.

Erheblicher Investitionsbedarf besteht nicht nur bei der Schieneninfrastruktur, sondern auch bei den Schienenfahrzeugen. Die Bundesregierung hat es seit Jahren versäumt, auf der Grundlage von § 38 BImSchG eine Geräuschvorschrift für Schienenfahrzeuge zu erlassen, welche Emissionsgrenzwerte entsprechend dem aktuellen technischen Stand vorschreibt. Während bei der Lärmminde- rung des Lkw aufgrund entsprechender Vorschriften immerhin deutliche technische Fortschritte erzielt worden sind, ist eine ähnliche Entwicklung bei Schienenfahrzeugen ausgeblieben.

Ohne Zweifel werden die Anschaffungskosten für Schienenfahrzeuge durch Lärmschutzmaßnahmen direkt „an der Quelle“ der Lärmemission steigen, was zu einer zusätzlichen Belastung des Verkehrsträgers Schiene führen wird. Nach dem Verursacherprinzip sind diese Kosten von den jeweiligen Bahnunternehmen zu tragen. Wegen der Kosten dieser Maßnahmen sind Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der Schiene in anderen Bereichen um so dringender zu beseitigen.

Zu 10. Anlastung der externen Kosten

Aufgrund der Diskussion in den letzten Jahren wird heute allgemein anerkannt, daß jeder Verkehrsträger erhebliche externe Ko-

sten verursacht, die zwecks Kostenwahrheit auch entsprechend in die Transportpreise einzurechnen sind. Allerdings sind diese Kosten je nach Verkehrsträger sehr unterschiedlich: Das Umweltbundesamt beziffert bei einer sehr zurückhaltenden Berechnung die externen Kosten des Straßenverkehrs auf über 133 Mrd. DM im Jahr, denen lediglich Einnahmen von gut 70 Mrd. DM gegenüberstehen; bei der Schiene werden die externen Kosten auf 9,3 Mrd. DM beziffert. Jeder Autofahrer bürdet der Allgemeinheit 9 Pfennig je Kilometer an externen Kosten auf. Trotz großer Bandbreiten bei den Abschätzungen der externen Kosten – die sich nur aufgrund unterschiedlicher Ansätze, nicht aber aufgrund Unsicherheiten bei der Berechnung ergeben – besteht in der Fachwelt Einigkeit darin, daß die externen Kosten der Straße um ein Vielfaches höher als beim Straßenverkehr sind. Wegen der höheren volkswirtschaftlichen Kosten des Kraftfahrzeugverkehrs erscheint es als sinnvoll, die Anlastung der externen Kosten beim Verkehrsträger Straße zu beginnen. Langfristig müssen jedoch alle Verkehrsträger ihre gesamten externen Kosten tragen.

Auch Bahnchef Johannes Ludewig weist (in „DER SPIEGEL“ vom 3. November 1997) darauf hin, daß „dieser Mitbewerber [das Auto] enorme Kostenvorteile hat, die uns [der DB AG] das Geschäft schwer machen. Der Straßenverkehr wird heute noch nicht mit den volkswirtschaftlichen Kosten belastet, die das Autofahren, etwa durch Umweltschädigungen und durch Unfälle, verursacht. Hier muß die Politik für vergleichbare Rahmenbedingungen sorgen.“ Die Nichtanlastung der externen Kosten führt zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen, weil so der tatsächliche Preis für Verkehrsleistungen nicht deutlich wird: Die Allgemeinheit subventioniert im Ergebnis den Straßenverkehr stärker als den Schienenverkehr. Durch die fehlende Berücksichtigung der externen Folgekosten verbessert sich folglich die Wettbewerbsposition des Straßenverkehrs, während die Bahn ihre Vorteile hinsichtlich der Vermeidung von Umweltbelastungen und Unfällen nicht in Preisvorteile am Markt umsetzen kann. Letztlich geht dies zu Lasten eines höheren Marktanteils für die umweltverträgliche Bahn.

Die politischen Probleme bei der Anlastung der externen Kosten sind offenkundig; solange es keine ehrliche und faire Preisstruktur gibt, ist eine höhere finanzielle Beteiligung der Allgemeinheit am Ausbau und Erhalt des Schienennetzes und des Schienenpersonennahverkehrs, aber auch an einzelnen, vor allem grenzüberschreitenden Fernverkehrsangeboten und an der Schienenfahrzeugförderung (Lärmschutz!) durchaus gerechtfertigt.

Finanzielle Auswirkungen

Der Abbau der Wettbewerbsverzerrungen verursacht in einzelnen Bereichen erhebliche Kosten für den Bundeshaushalt, die sich jedoch vor allem aufgrund von Subventionierungen in anderen Bereichen ergeben. Diese Kosten können, müssen aber auch mit der Abschaffung der Subventionen gegengerechnet werden, so daß sich im Hinblick auf den Bundeshaushalt keine zusätzliche Kostenbelastung ergibt. Dieses grundsätzliche Ziel gilt es, bei der fol-

genden Einzelbetrachtung der finanziellen Auswirkungen immer zu beachten.

Ziel von Forderung 1 ist die Senkung der Trassenentgelte; sie führt zu Mindereinnahmen im Geschäftsbereich Netz der DB AG bzw. der späteren Fahrweg AG. Diese Mindereinnahmen sind auszugleichen durch Mehrbestellung von Zügen und Bundeszuschüsse zur Erhaltung der Schieneninfrastruktur, zumindest solange auch der Straßenverkehr seine Wegekosten nicht deckt. Trassenentgelte als Schienenbenutzungsgebühren sind „politische Preise“, die eine Gleichstellung von Schiene und Straße herstellen sollen. Das heißt, die Trassenentgelte können um so höher sein, je stärker auch der Straßenverkehr über Straßenbenutzungsgebühren für seine Wegekosten aufkommt. Notwendig ist also die möglichst rasche Einführung der Schwerverkehrsabgabe für den Straßengüterverkehr und eine schrittweise Erhöhung der Mineralölsteuer für den Pkw.

Forderung 2 kann für den Bund kostenneutral umgesetzt werden.

Die Befreiung des Eisenbahnverkehrs von der Mineralölsteuer aufgrund Forderung 3 verursacht Kosten für den Bund in Höhe von jährlich ca. 550 Mio. DM. Das ist ein relativ marginaler Betrag im Verhältnis zum Flugverkehr: Die 1953 eingeführte Steuerbefreiung beim Kerosin stellt heute eine jährliche Subvention der Fluggesellschaften von über 7 Mrd. DM dar. Auch die Binnenschifffahrt wird aufgrund der bei ihr ebenfalls nicht erhobenen Mineralölsteuern mit jährlich rd. 800 bis 900 Mio. DM subventioniert, was allerdings eher als beim Flugverkehr zu rechtfertigen ist: Sie ist zum einen zusammen mit der Schiene der umweltverträglichste Verkehrsträger, zum anderen haben ihre Emissionen eine geringere Klimarelevanz als die Treibstoffverbrennung des Flugverkehrs in besonders sensiblen Atmosphärenschichten. Die Mineralölsteuerbefreiung der Eisenbahn ist also relativ einfach durch die Wiedereinführung der Kerosinsteuer gegenzufinanzieren; selbst bei der Erhebung nur des EU-Mindeststeuersatzes für Treibstoffe von 245 ECU pro 1000 Liter ergeben sich bereits Einnahmen von jährlich deutlich über 3 Mrd. DM. – Langfristig sollten jedoch Mineralölsteuern von allen Verkehrsträgern erhoben werden, so daß die Realisierung von Forderung 3 langfristig zu erheblichen Mehreinnahmen des Staates führen würde.

Forderung 4 führt über eine Abschaffung der Umsatzsteuer für den grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr zu jährlichen Mindereinnahmen von 118 Mio. DM, die durch Mehreinnahmen bei Mineralöl- und Kerosinsteuer sowie durch die Schwerverkehrsabgabe ausgeglichen werden können. Wenn alternativ dazu die Umsatzsteuerbefreiung des Luftverkehrs aufgehoben wird, ergeben sich erhebliche Mehreinnahmen.

Die Abschaffung von „Duty free“ im Flug- und Seeverkehr (Forderung 5) führt offenkundig zu Mehreinnahmen des Staates.

Eine Umwandlung der Kilometerpauschale in eine deutlich niedrigere Entfernungspauschale (Forderung 6) führt zu Mehreinnahmen des Staates. Das gilt selbst dann, wenn die Kosten öffentlicher Verkehrsmittel – z. Z. ca. 42 Pfennig pro Kilometer – zur Förderung

des Umstiegs auf Bus und Bahn im Berufsverkehr weiterhin in vollem Umfang angesetzt werden können.

Die Einhaltung bestehender Vorschriften für den Lkw-Verkehr gemäß Forderung 7 verursacht Mehrkosten durch eine verstärkte Überwachung, die jedoch durch entsprechende Einnahmen bei geahndeten Verstößen kompensiert werden können. Auch Forderung 8 verursacht keine Mehrkosten für den Bundeshaushalt.

Die Gleichstellung der Schiene beim Lärmschutz (Forderung 9) führt zu erheblichen Kosten im Infrastruktur- sowie im Schienenfahrzeugbereich. Letztere sollten eigentlich nach dem Verursacherprinzip von den Eisenbahnverkehrsunternehmen übernommen werden; allenfalls vorübergehend ist wegen der jahrelangen Untätigkeit des Gesetzgebers und wegen der allgemeinen Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der Schiene eine Förderung durch Bund und Länder anzudenken, die beispielsweise aus den Einnahmen der Schwerverkehrsabgabe gegenfinanziert werden könnte. Ein größeres Problem stellen die gleichzeitig notwendigen Lärmschutzmaßnahmen im Schieneninfrastrukturbereich dar, weil der Finanzmittelbedarf von insgesamt 5 Mrd. DM jährlich mindestens 400 Mio. DM zugunsten der Schiene erfordert. Die sauberste Finanzierung würde, wiederum nach dem Verursacherprinzip, durch Schienenbenutzungsgebühren, also über die Trassenpreise, erfolgen, kommt aber wegen der ohnehin schon vorhandenen Wettbewerbsverzerrungen im Hinblick auf die derzeit minimale Straßenbenutzungsgebühr nicht ohne weiteres in Frage. Zur Finanzierung gelten daher die selben Anmerkungen wie bei Forderung 1 zur Senkung der Trassenpreise. Solange eine deutliche Erhöhung der Straßenbenutzungsgebühren auf das Niveau der Schienenbenutzungsgebühren (nach dem Grenz- oder Vollkostenprinzip) nicht vollzogen ist, bietet es sich an, für den Lärmschutz an Bahnstrecken Mittel aus dem Straßenbauetat umzuschichten.

Die mit Forderung 10 angestrebte Anlastung der externen Kosten führt zu erheblichen Mehreinnahmen für den Staat, von denen schon ein geringer Teil ausreichen würde, um beispielsweise umfangreiche Lärmsanierungsprogramme zu finanzieren. Selbstverständlich sollen die Einnahmen nicht dazu dienen, Haushaltslöcher zu stopfen. Ziel ist vielmehr die Entlastung der Bürgerinnen und Bürger in den Bereichen, in denen sie z. Z. undifferenziert für die externen Kosten des Verkehrs zur Kasse gebeten werden. Die von den Schadensversicherern nicht gedeckten, verkehrsbedingten Unfallkosten im Gesundheitswesen werden beispielsweise heute allen Bürgerinnen und Bürgern – auch den Nichtautofahrerinnen und -autofahrern! – über ihre Krankenversicherungsbeiträge aufgebürdet: Die Krankenkassenbeiträge können also gesenkt werden, wenn die Unfallkosten vollständig vom verursachenden Straßenverkehr bezahlt würden.

