

Initiative Deutschlandtakt



08. Oktober 2021

Stellungnahme der Initiative Deutschlandtakt zum Abschlussbericht vom 31. August 2021

Die Initiative Deutschlandtakt als loser Zusammenschluss von Umwelt- und Fahrgastverbänden sowie Fachleuten des Bahnsektors legt die folgende Stellungnahme zum „Abschlussbericht Zielfahrplan Deutschlandtakt - Grundlagen, Konzeptionierung und wirtschaftliche Bewertung“ der Gutachter SMA+Partner und Intraplan im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur vom 31. August 2021 vor.

Eingangsbemerkung

Mit dem Abschlussbericht ist man zwar an einem wichtigen Meilenstein angekommen und hat eine gute Ausgangsbasis für die Planung des Schienenverkehrs der Zukunft geschaffen, gleichwohl wird erkennbar, dass damit alles andere als ein „Abschluss“ erreicht ist.

Der eigentliche Planungsprozess für den Schienenverkehr der Zukunft und die dafür notwendige Infrastruktur hat vielmehr erst angefangen, nunmehr auf der Grundlage eines vorgeschlagenen Zielfahrplans, der die Richtschnur für die Ausgestaltung der im Bundesverkehrswegeplan bisher enthaltenen Maßnahmen ebenso darstellen soll wie die Begründung für die Aufnahme neuer Maßnahmen.

Im Weiteren werden wir in unserer Stellungnahme aufzeigen, welche weiteren Herausforderungen bestehen, wenn auf der Grundlage eines Deutschlandtakts die Attraktivität und Leistungsfähigkeit des deutschen Schienennetzes (Stichwort: Verdoppelung des Schienenverkehrs bis 2030) entscheidend gesteigert werden soll.

Die Bezeichnung „Abschlussbericht“ kann sich daher nur auf das Erreichen eines wichtigen Meilensteins der Arbeit der Gutachter und den Entwurf eines Zukunftskonzepts beziehen, jedoch nicht auf das Gesamtprojekt Deutschlandtakt und dessen Einbindung in einen europäischen Schienenverkehr: Dies gilt auch für den Zielfahrplan, dessen Entstehungsgeschichte durchaus noch systematische Mängel aufweist. Bei einer Revision der Zielfahrpläne müssen die Aspekte der Verlässlichkeit, Pünktlichkeit, Anschluss-Sicherheit und nicht zuletzt der Umwelt- und Klimaverträglichkeit stärker berücksichtigt werden.

Die Initiative Deutschlandtakt wird wie bisher den weiteren Prozess konstruktiv begleiten, aber auch auf den weiteren Handlungsbedarf hinweisen.

1. Infrastrukturinvestitionen für das Schienennetz der Zukunft und deren Finanzierung

Die Notwendigkeit einer gewaltigen Steigerung der Infrastrukturinvestitionen in das deutsche Schienennetz als Voraussetzung für die Steigerung von Attraktivität und Leistungsfähigkeit des Schienenverkehrs ist hinreichend bekannt. Vielfach wird bezweifelt, dass eine nach Jahrzehnten bemessene Realisierungsperspektive der für den Deutschlandtakt vorausgesetzten Infrastruktur genügt, um Klimaziele rechtzeitig zu erreichen. Für die rasche Realisierung der wesentlichen Projekte für den Deutschlandtakt mit ausreichender Kapazität im Güterverkehr ist absehbar eine große Gemeinschafts-Anstrengung mit innovativer Finanzierung notwendig.

Daneben sehen wir jedoch ein großes Risiko für einen zeitgerechten und ausgewogenen Ausbau des Schienennetzes darin, dass neben direkten Bundesmitteln auch Finanzierungsbeiträge aus Finanzmitteln eingeplant sind, die im Verfügungsbereich der Bundesländer liegen. Zumindest ein Teil der Länder sucht nicht konstruktiv mit dem Bund zusammen nach schnellen Lösungen, sondern legt taktisches Verhalten an den Tag, um eigene Finanzbeiträge gering zu halten.

Ein Planungsprozess für ein ausgewogen geplantes Netz, das überall die notwendige Attraktivitäts- und Leistungssteigerung des Schienennetzes in kurzen Realisierungszeiträumen erlaubt, bedarf in einem Bundesstaat sicher einer umfassenden Beteiligung der Bundesländer. Finanzierungsbeiträge der Länder, die diese herunterverhandeln oder durch „Aussitzen“ aufgrund des Handlungsdruck der Bundesregierung verringern können, sind dafür jedoch grundsätzlich kontraproduktiv.

Ein Schienennetz „aus einem Guss“ kann am besten und schnellsten entstehen, wenn nur die für das bundesweite Schienennetz zuständige staatliche Ebene, nämlich der Bund, in das Netz investiert und nicht Beiträge von Dutzenden Ländern und Aufgabenträgern einzusammeln versucht. Wenn der Bund dabei verhindern will, dass übermäßige Bestellungen der Länder für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) erfolgen, die nicht durch die erwartbare Nachfrageentwicklung gedeckt sind, können Bestellgarantien der Länder in Frage kommen.

Für die Entscheidung, welche Ausbaumaßnahmen für das künftige Schienennetz vorrangig weiterverfolgt werden, ist eine volkswirtschaftliche Bewertung notwendig. Das Bewertungssystem sollte modernen Ansprüchen genügen und nicht nur die Reisezeit im Fernverkehr in den Mittelpunkt stellen.

Die Initiative Deutschlandtakt weist darauf hin, dass Infrastrukturinvestitionen in das Bundesschienennetz grundsätzlich nur durch den Bund erfolgen sollten. Bei der Bewertung von Einzelmaßnahmen sollten neben der Reisezeitverkürzung im Personenverkehr auch kurze Beförderungszeiten im Güterverkehr sowie die Robustheit des Gesamtnetzes stärker gewichtet werden, ebenso wie die Klimabelastung durch die Bau-Ausführung, solange keine klimaneutralen Baustoffe zur Verfügung stehen.

2. Klare Anforderungen an die Planung der Bundesländer beim Zielfahrplan

Die Bundesländer und die Aufgabenträger unterhalb der Länderebene wurden von den Gutachtern bei der Planung des Zielfahrplans umfassend einbezogen. Da die Bundesländer und nachgeordneten Aufgabenträger für rund zwei Drittel der Zugkilometer, die im deutschen Netz gefahren werden, verantwortlich sind, ist das künftig geplante Angebot im SPNV entscheidend wichtig bei der Definition künftig notwendiger Infrastruktur. Für die tägliche Erfahrung der Fahrgäste und die Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger für Infrastrukturmaßnahmen ist die Qualität des künftigen Nahverkehrs oft wichtiger als die Anbindung im Fernverkehr.

Nicht alle Länder haben hierbei einen vergleichbaren Ansatz beim Zielfahrplan des Deutschlandtakts verfolgt. Nur ein Teil der Länder hatte bereits eigene Zukunftsplanungen für den SPNV entwickelt, die eine deutliche Erhöhung des Marktanteils des Schienenverkehrs ermöglichen, und hat die eigenen Planungen eingebracht bzw. mit den Planungsschritten der Bundes-Gutachter weiterentwickelt. Einige Länder bereiten sogar bereits Planungen vor, die über den Zielfahrplan hinausgehen.

Andere Länder waren deutlich weniger ambitioniert. Sie verfügen entweder nicht über eigene langfristige Zukunftsplanungen, die über das periodische Fortschreiben anlässlich von SPNV-Ausschreibungen hinausgeht, und/oder sie haben taktisches Verhalten gezeigt, um nicht für einen Teil der Investitionen in Anspruch genommen zu werden.

Die Initiative Deutschlandtakt fordert, dass die Bundesländer verpflichtet werden, in transparenten Planungsverfahren zusammen mit Kommunen und Bürgerinnen und Bürgern jeweils ein Zukunftsnetz für den SPNV mit dem Planungshorizont 2035 und dem Ziel einer aus Gründen des Klimaschutzes notwendigen deutlichen Steigerung des Schienenverkehrs zu erarbeiten. Dazu sollte die Bundesregierung den Ländern auch ein verbindliches Ziel für die in den nächsten Jahren und Jahrzehnten erforderliche Reduzierung der Klimabelastung durch den Verkehr vorgeben.

3. Bundes-Aufgabenträger für den Schienenpersonenfernverkehr

Der Bund ist seit 1994 für die Angebote der Eisenbahnen des Bundes im Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) zuständig (Grundgesetz §87e), bisher hat der Bundestag die im Grundgesetz geforderte bundesgesetzliche Regelung dieser Zuständigkeit nicht ausgefüllt. Weder im Bundesverkehrsministerium noch in nachgeordneten Behörden gibt es derzeit ausreichend Kompetenz und Kapazität, um die politischen Aufgaben für die Planung des SPFV angemessen zu übernehmen. Eine rein eigenwirtschaftliche Erbringung des Fernverkehrs wird immer dazu führen, dass bevorzugt Hauptlinien zu nachfragestarken Zeiten bedient werden; der Anspruch des „überall“ des Deutschlandtakts kann so nicht erreicht werden.

Den Bundesländern und SPNV-Aufgabenträgern steht kein Bundes-Aufgabenträger gegenüber. Eine DB Fernverkehr AG, die sich selbst als Wettbewerbsteilnehmer in einem offenen Markt definiert, kann diese Aufgabe nicht übernehmen, jedenfalls nicht, solange sie kein Bundesunternehmen mit einem vertraglich festgelegten Inhouse-Auftrag für Leistungen im Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) ist.

Für die weiteren Planungsschritte für ein Zielnetz des Deutschlandtakts ist es jetzt überfällig, dass der Bund (ggf. auf der Grundlage des im Grundgesetz vorgesehenen Gesetzes) einen Aufgabenträger für den SPFV einrichtet. Dieser Aufgabenträger muss die Verantwortung für das langfristig geplante Angebot im SPFV und die im nachfolgenden Kapitel 5 beschriebenen Steuerungsaufgaben im Detail übernehmen. Dieser Bundes-Aufgabenträger muss auch dafür sorgen, dass SPFV und SPNV gemeinsam gestärkt werden.

Nach Überzeugung der Initiative Deutschlandtakt ist jetzt der richtige Zeitpunkt, um auf Seiten des Bundes die notwendige Kompetenz und Kapazität für die Planung des Schienenverkehrs der Zukunft im Zuständigkeitsbereich des Bundes aufzubauen, indem ein Bundes-Aufgabenträger geschaffen wird.

Sicherlich wird es für den Bund auch weiterhin sinnvoll sein, die Dienste von geeigneten Unternehmen für die technischen Durchführung von Planungen (wie im Fall der Gutachter bei der Erstellung des vorliegenden Zielfahrplans) in Anspruch zu nehmen. Allerdings ist es nicht sinnvoll, externen Dienstleistern die politische Abstimmung zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen zu übertragen – dies ist Sache von Politik und Verwaltung.

Der planerische Beitrag der DB Fernverkehr AG bei der Konzeption des Deutschlandtakts kann umfassender ausfallen, wenn DB Fernverkehr einen Inhouse-Auftrag des Bundes erhält, ggf. mit der Verpflichtung zur Unterauftragsvergabe an Wettbewerbsunternehmen. Allerdings ist auch dann ein kompetenter Aufgabenträger als Vertragspartner von DB Fernverkehr erforderlich.

4. Akzeptanz von Großprojekten des Neu- und Ausbaus von Schienenwegen

Für den Zielfahrplan 2030+ sind Großprojekte für Ausbau- und Neubaustrecken unterstellt. Derartige Projekte sind nach Auffassung der Initiative Deutschlandtakt grundsätzlich zu unterstützen, stoßen aber auf bereits jetzt auf örtliche Widerstände und in Einzelfällen auf den Widerstand ganzer Bundesländer. Grundsätzlich wird der fahrplanbasierten Infrastrukturplanung zwar weitgehend zugestimmt, bemängelt wird der Zielfahrplan im Detail und das Fehlen der Prüfung von Alternativen.

Um diesen Bedenken zu begegnen, genügt es nicht, auf den Umweltvorteil der Schiene, den Zielfahrplan und den Planungsprozess mit früher Öffentlichkeitsbeteiligung zu verweisen. Vielmehr muss auch über Alternativen diskutiert werden dürfen, die durch Veränderungen außerhalb des von den Gutachtern vorgeschlagenen Ausbau- und Neubaubereichs liegen können.

Insbesondere im Fall eines komplex gelagerten Neubauprojektes sind im Planungsverfahren bisher die Einwendungen der Bürger und mögliche Alternativvorschläge mit Hinweis auf unbedingt einzuhaltende Zielfahrzeiten in Teilabschnitten nicht berücksichtigt worden.

Darüber hinaus haben die von Neubauten betroffenen Bürger bisher den Eindruck, dass ihnen die Neubaustrecke keinerlei Nutzen bringt, was den Widerstandswillen deutlich erhöht. Ein Zusatznutzen für die Region kann hingegen die Akzeptanz deutlich fördern.

Solcher Zusatznutzen besteht sicherlich in besserer Nutzung der jeweiligen Bestandsstrecke für den regionalen Personenverkehr, er kann aber auch darin bestehen, dass

- Überholbahnhöfe für den Personenverkehr nutzbar werden,
- Neubauten so konzipiert werden, dass sie auch für die Region durch den Halt von Fernverkehrszügen oder durch den Bau von Gleisverbindungen zum Bestandsnetz deutliche Verbesserungen für Regionalverkehre erbringen.

Auch hier ist eine Abstimmung zwischen einem Bundesaufgabenträger und den Aufgabenträgern für den Regionalverkehr sinnvoll, um die Akzeptanz von Neubauvorhaben zu fördern, denn der Vorhabenträger DB Netz kann nicht von sich aus Änderungen des Liniennetzes oder neue Linien vorschlagen.

Die Initiative Deutschlandtakt weist darauf hin, dass die Akzeptanz von Neu- und Ausbauvorhaben wichtig ist für eine schnelle Realisierung. Anders als bisher sollte der Nutzen auch für die betroffenen Regionen optimiert werden, nicht nur für das bundesweite Netz. Auch hier kann ein Bundes-Aufgabenträger in der Diskussion mit regionalen Aufgabenträgern eine wichtige Rolle übernehmen. Eine Zielfahrzeit für kleine Teilabschnitte als einziges Argument für eine bestimmte Streckenführung ist nicht in jedem Einzelfall geeignet, ausreichende Akzeptanz zu erreichen.

5. Regulierung, Marktmodell im SPFV und Organisation des Trassenzugangs

Deutschlandtakt bedeutet, dass das Fahrplanangebot im Wesentlichen aufgrund langfristig vorab festgelegter Systemtrassen bestimmt ist. Es muss auf geeignetem Wege sichergestellt sein, dass diese Systemtrassen im Personenverkehr tatsächlich befahren („Bedienungspflicht“) und nicht durch andere, konkurrierende Trassenanmeldungen beeinträchtigt werden sowie von den Fahrgästen des Gesamtsystems „öffentlicher Verkehr“ zu angemessenen Bedingungen auch genutzt werden können (Tarif, Fahrgastinformation, Vertrieb usw.).

Derzeit wird der Marktzugang für Anbieter im SPFV durch die Trassenvergabe des Infrastrukturbetreibers nach Kriterien, die ein Gesamtsystem nicht unterstützen, geregelt. Für die Verkehrsunternehmen gilt weitgehende Freiheit bei den Angeboten gegenüber den Fahrgästen, ohne Verpflichtung zu tariflicher Integration.

Es ist offenkundig, dass dies nicht so bleiben kann, wenn der Deutschlandtakt zu einem attraktiven Gesamtsystem des öffentlichen Verkehrs führen soll. Systemtrassen des Zielfahrplans müssen Vorrang vor open-access-Trassenanmeldungen genießen.

Weiterhin ist sicherzustellen, dass in allen relevanten Relationen mit mehreren Betreibern im SPFV bzw. im SPFV und SPNV auch Angebote bestehen, die die freizügige Nutzung aller Angebote ermöglichen. Zur Auslastungssteuerung und Nachfragesteigerung im Personenverkehr können zug- oder unternehmensgebundene Angebote (wie heute) auch im Deutschlandtakt weiter eine wichtige Rolle spielen, aber: In Konzessionen oder Verkehrsverträge müssen die Anbieter zur Anerkennung übergreifender flexibler Angebote zu angemessenen Konditionen verpflichtet werden.

Mit der Gründung des Deutschlandtarifverbands durch Verkehrsunternehmen und SPNV-Aufgabenträger besteht bereits eine Grundlage, die durch Beteiligung eines Bundes-Aufgabenträgers weiter ausgebaut werden sollte.

Die Initiative Deutschlandtakt fordert, dass nunmehr bei der weiteren Arbeit zur Vorbereitung des Deutschlandtakts für den SPFV die Themen Regulierung, Trassenvergabe, Marktmodell im SPFV und Tarif eine weitaus größere Rolle spielen. Grundsatzentscheidungen sind dabei notwendig, dafür sind die Handlungsalternativen ohne Rücksicht auf Organisationsinteressen einzelner Beteiligter darzustellen und im Sinne eines integrierten Systems des öffentlichen Personenverkehrs sowie eines attraktiven Schienengüterverkehrs abzuwägen.

6. Deutschlandtakt als Teil eines Europatakt und Europarecht

Positiv ist zu bewerten, dass die Gutachter den vorliegenden 3. Entwurf des Zielfahrplans an den Grenzbahnhöfen mit den Nachbar-Infrastrukturbetreibern abgestimmt haben. Das Grundgerüst eines europäischen Schnellverkehrsnetzes („TEE 2.0“) ist teilweise bereits erkennbar.

Da in den Nachbarstaaten die Diskussion ebenfalls weitergehen wird und dem Schienenverkehr mit Blick auf Klimaziele größere Aufgaben im europäischen Verkehr zukommen werden, muss die Integration des Deutschlandtakt im Europatakt unbedingt einen Schwerpunkt der weiteren Arbeit bilden. In diesem Zusammenhang muss auch nachgewiesen werden, dass langlaufende Nachtzugverbindungen zu den relevanten Zeiten in die Metropolen herein- und herausgeführt werden können und dass sich die Güterverkehrs-Nutzung von Hochgeschwindigkeitsstrecken zu den Nachtzeiten mit Nachtzügen des Personenverkehrs kombinieren lässt.

Für die möglicherweise notwendigen Anpassungen des europäischen Rechts, um den Trassenzugang im Sinne des Vorrangs von Systemtrassen zu erreichen, wird die politische Abstimmung auf europäischer Ebene mit den inzwischen zahlreicher werdenden „taktwilligen“ EU-Mitgliedern, die auf systematische Fahrpläne setzen, sehr wichtig sein. Eine Allianz von TEE-Ländern muss juristische Fragen des Trassenzugangs lösen, um systematische Fahrpläne flächendeckend zu ermöglichen und damit auch attraktive Verbindungen quer durch Europa.

Im Personenverkehr ist der Anteil des internationalen Verkehrs am Gesamtverkehr derzeit noch gering, soll aber durch bessere Verbindungen künftig steigen. Im Güterverkehr ist das völlig anders, hier ist heute schon ein großer Anteil des Güterverkehrs international. Der langlaufende internationale Güterverkehr muss dabei noch in weit größeren Umfang auf die Schiene gelenkt werden, wenn europäischen Klimaziele im Verkehr ernst gemeint sind.

Der europäische Ansatz des freien Netzzugangs im Schienengüterverkehr (SGV) für alle Eisenbahnverkehrsunternehmen im Wettbewerb ist dafür grundsätzlich weiterhin der richtige Weg. Nationale integrierte Unternehmen können ein Hindernis auf dem Weg zu höherem Marktanteil der Schiene im internationalen Güterverkehr sein. In Deutschland bietet ein ausgeprägter Wettbewerbsmarkt allerdings bereits gute Bedingungen für internationale Marktteilnehmer, eine konsequentere Ausrichtung des Betreibers der Bundesschienenwege an den Interessen aller Güterbahnen als Kundinnen ist allerdings auch hierzulande notwendig.

Die Initiative Deutschlandtakt regt an, die Zusammenarbeit mit den Mitgliedsländern der europäischen Union zu Fragen des Eisenbahnverkehrs deutlich zu intensivieren, den Deutschlandtakt im Personen- und Güterverkehr besser mit den Nachbarländern abzustimmen und mit den „taktwilligen“ Nachbarländern die Umgestaltung des europäischen Rechts zugunsten von systematischen Fahrplänen für den Personen- und Güterverkehr zu betreiben.

7. Ausreichende Wachstumsmöglichkeiten für den Schienengüterverkehr

In den Gremien des Deutschlandtakt-Projekts waren die Wachstumserwartungen für den Schienengüterverkehr (SGV) ein vielfach umstrittenes Thema.

Der Klimavorteil des SGV gegenüber dem Straßenverkehr ist noch deutlicher ausgeprägt als im Fall des Schienenpersonenverkehrs. Auch wenn die Idee des Deutschlandtakt ursprünglich vom Personenverkehr abgeleitet wurde, so ist doch in den Ländern mit systematischem Fahrplan im Personenverkehr bei entsprechender Berücksichtigung der Belange des Schienengüterverkehrs (SGV) auch eine deutliche Attraktivitäts- und Kapazitätssteigerung im Güterverkehr festzustellen. Gleichwohl erscheint der SGV nicht mit der ihm in Zukunft zustehenden Bedeutung beim Deutschlandtakt berücksichtigt.

Zusätzliche Marktanteile im SGV sind vor allem auch durch intensivere Nutzung des kombinierten Verkehrs zu gewinnen, mit dem Langlauf auf der Schiene und kurzem Vor- und Nachlauf auf der Straße. Der Neu- und Ausbau von Terminals für den kombinierten Verkehr zum Umschlag Schiene/Straße und zum „Umsteigen“ Schiene-Schiene sowie deren Bemessung für künftige klimabedingte Zusatzaufgaben wurde bisher im Projekt Deutschlandtakt nicht berücksichtigt – anders als beim Personenverkehr, wo die Kapazitäten der Bahnsteiggleise in den Bahnhöfen selbstverständlich mitgeplant und falls notwendig erweitert werden. Ähnliches gilt das auch für die Schieneninfrastruktur von Hafenanlagen im Inland und den Nachbarländern.

In der weiteren Arbeit an der Konzeption des Schienennetzes der Zukunft nach dem Deutschlandtakt ist daher darzustellen, wie die Anlagen für den Güterverkehr auf der Schiene erweitert werden müssen, um zusätzliche Marktanteile für den SGV zu gewinnen.

Die Initiative Deutschlandtakt regt an, den Schienengüterverkehr stärker als bisher zu berücksichtigen und mit deutlich höheren Wachstumszielen zu versehen. Bei der weiteren Planung des Deutschlandtakt sind auch die Anlagen des SGV, insbesondere die Terminals für den kombinierten Verkehr, analog dem Vorgehen beim Personenverkehr einzubeziehen; der Güterverkehr ist auch international besser abzustimmen. Nur wenn die Terminals und deren Aufgaben genauer definiert sind, kann die Planung von (Takt-)Trassen des SGV zur Verbindung der Terminals und Anlagen sinnvoll erfolgen.