

DISKUSSIONSPAPIER

Elemente für ein zukunftsweisendes Schienenkonzept

Deutschland braucht eine Strategie zur Verdoppelung des Schienenverkehrs bis 2030

Einleitung

Die Klimabilanz des Verkehrssektors in Deutschland ist ernüchternd. Seit 1990 hat er praktisch nichts beigetragen, die Treibhausgasemissionen zu senken, während in dieser Zeit die Emissionen insgesamt um ein Viertel zurückgingen. Aktuell sind die CO₂-Emissionen des Verkehrs gegenüber dem Niveau von 1990 quasi unverändert hoch. Das Verkehrssektorziel der Bundesregierung zielt bis 2030 auf minus 42-40% gegenüber 1990.¹ Für das Erreichen von Deutschlands Klimazielen ist die Einhaltung dieses Sektorziels von hoher Bedeutung. Klar ist zudem schon jetzt, dass die Verkehrsemissionen nach 2030 weiter schnell sinken müssen.

Eine Grundvoraussetzung für einen solchen Emissionspfad ist eine deutliche Abnahme des Verkehrsträgeranteils des motorisierten Individualverkehrs (MIV) von derzeit gut 80 % auf unter 50 % im Zeitraum bis 2050.² Gleichzeitig müsste der Anteil des Schienenverkehrs massiv steigen. Der Koalitionsvertrag der aktuellen großen Koalition setzt bereits das Ziel, die Zahl der Bahnkunden bis zum Jahr 2030 zu verdoppeln und wird dabei von einer aktuellen Machbarkeitsstudie der Denkfabrik Agora Verkehrswende unterstützt.³ Aus Germanwatch-Sicht sollte dieses Verdoppelungsziel auch für den Güterverkehr gelten.

Doch für beides bedarf es jetzt einer Strategie. Die vom Bundeskabinett am 19. September 2018 eingesetzte Kommission zur Erreichung des 2030-Sektorziels im Verkehr sollte nun die Leitplanken einer solchen Schienenstrategie abstecken.

Auch das vom Bundeskabinett Ende 2016 beschlossene Sektorziel von 42-40% Emissionssenkung bis 2030 bedeutet praktisch, dass neben der Elektrifizierung des Autoverkehrs insbesondere in den Ausbau des Schienenverkehrs investiert und die für den Zeitraum bis 2030 geplanten Investitionen in zusätzliche Autobahnen und Schnellstraßen neu bewertet werden müssen.⁴ Da der Schienenverkehr unter Klimaaspekten der günstigste Verkehrsträger ist und leicht elektrifiziert werden kann, sollte er in den kommenden Jahren prioritär entwickelt werden.

¹ vgl. dazu auch die Forderungen von Germanwatch und WWF unter "Weckruf für den Klimaschutz" vom 7. August 2018, siehe <https://germanwatch.org/de/15729>.

² vgl. Wege zur Verkehrs-Perspektive 2050. Hintergrundpapier Germanwatch, Oktober 2012, siehe <https://germanwatch.org/de/5453>.

³ AGORA Verkehrswende: Klimaschutz im Verkehr: Maßnahmen zur Erreichung des Sektorziels 2030, siehe <https://www.agora-verkehrswende.de/veroeffentlichungen/klimaschutz-im-verkehr-massnahmen-zur-erreichung-des-sektorziels-2030/>. Im Szenario „Nutzerkosten & Verkehrsnachfrage“ bewältigt der Öffentliche Verkehr im Jahr 2030 immerhin 392 Mrd Personenkilometer (Pkm) – das ist mehr als eine Verdopplung gegenüber dem Stand des Jahres 2015. Damit einher geht eine Absenkung des PKW-Anteils an der Verkehrsleistung von jetzt 80 auf 60%.

⁴ Der Koalitionsvertrag für die aktuelle 19. Legislaturperiode auf S.77 dazu: "Mit einem Schienenpakt von Politik und Wirtschaft wollen wir bis 2030 doppelt so viele Bahnkundinnen und Bahnkunden gewinnen."

Die Instandhaltung der Infrastruktur und der Ausbau des Netzes können dabei nur zum Teil über den Markt finanziert werden. Das Investitionsverhalten der Schweiz als "Klassenbestem" im europäischen Schienenverkehr zeigt dies deutlich. Dort investierte der Staat im Jahr 2016 pro Einwohner 378 Euro in die Schiene – gegenüber 64 Euro in Deutschland.⁵ Mit der Folge, dass hierzulande das Netz oft aufgrund Überalterung und schlechtem Zustand erhebliche Schwächen aufweist (etwa die häufigen Signal- oder Bahnübergangsstörungen und die ungenügende Anzahl von Überholgleisen). Das führt zu Verspätungen, Kundenunzufriedenheit und geringerer Leistungsfähigkeit.

Schienenpersonenfernverkehr: Der Deutschland-Takt muss kommen und braucht ausreichende Ressourcen vom Bund

Zu Umsetzung der aufgeführten Ziele muss der Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) einen weit höheren Anteil am Verkehrsträgeranteil (Modal Split) erreichen als heute – die Schiene insgesamt kommt im Personenverkehr heute auf geringe 8 Prozent.⁶ Da die Züge bereits heute in Spitzenzeiten ausgelastet sind, bedarf es dafür zusätzlicher Fahrzeuge, welche vom Betreiber finanziert werden müssen. Eine Senkung der Trassenpreise (etwa durch einen höheren Finanzierungsanteil des Bundes bei Betrieb und Instandhaltung des Schienennetzes) wäre ein geeignetes Mittel, damit mehr SPFV angeboten wird.

Das Bundesverkehrsministerium plant aktuell, dass im Rahmen des Deutschland-Taktes zusätzliche Mittelzentren Anbindung an den SPFV erhalten. Der Bund, der Aufgabenträger des Fernverkehrs ist, entwickelt entsprechend der Vorgabe in Artikel 87e Absatz 4 Grundgesetz⁷ ein Schienenpersonenfernverkehrsgesetz, mit dem Ziel einer Anbindung von Zentren in der Fläche an den SPFV ähnlich wie in der Schweiz. Das ist begrüßenswert. Für die Finanzierung der Anbindung von Mittelzentren im Rahmen des Deutschland-Taktes soll der Aufgabenträger Bund in den ersten Jahren jährlich 500 Mio Euro bereitstellen. Folgend wäre zu prüfen, inwiefern dies ausreichend ist.

Viele wichtige Schienenprojekte konnten nicht in den Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 2030⁸ aufgenommen werden, da die Prüfung über ihre Würdigkeit nicht rechtzeitig abgeschlossen werden konnte und immer noch nicht abgeschlossen ist. Die Prüfkapazitäten sollten darum umgehend gestärkt werden und zusätzliche Schienenprojekte sollten in den BVWP 2030 aufgenommen werden. Die notwendigen Mittel für die Realisierung zusätzlicher Schienenprojekte bis 2030 können durch Umschichtung aus den Mitteln für

⁵ vgl. <https://www.allianz-pro-schiene.de/wp-content/uploads/2017/07/Pro-Kopf-Invest-EU-Grafiken.pdf> zu Pro-Kopf-Investitionen des Staates in die Schieneninfrastruktur, 2016.

⁶ Das 2014 erstellte Konzept der deutschen Nichtregierungsorganisationen zum klimafreundlichen Verkehr für das Jahr 2050 (<https://germanwatch.org/de/8738>) erreicht im Zieljahr einen Modal Split des Schienenverkehrs insgesamt (Personen plus Güterverkehr) von 15,5 Prozent (absolut 174 Mrd Personenkilometer) und damit einen doppelt so hohen Anteil wie heute (vgl. Abb. 5.1, S.47). Dieser Anteil wird in der Schweiz bereits heute erreicht.

Deutschland hat sich nach Veröffentlichung dieses Konzepts zur Einhaltung der ambitionierten Ziele des Klimaabkommens von Paris verpflichtet. Dies impliziert eine notwendige Aktualisierung der deutschen Klimaziele nach oben. In der Folge würde absehbar bis 2050 deutlich mehr als eine Verdoppelung des Anteils der Schiene am Gesamtverkehr notwendig.

⁷ "Der Bund gewährleistet, dass dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes sowie bei deren Verkehrsangeboten auf diesem Schienennetz, soweit diese nicht den Schienenpersonennahverkehr betreffen, Rechnung getragen wird. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt."

⁸ Der BVWP 2030 hat als großes Defizit, dass er im Schienenverkehr praktisch kaum Nahverkehrsprojekte berücksichtigt, allerdings einer hohen Zahl von Ortsumgehungen mit fragwürdiger Fernverkehrsrelevanz eine Finanzierungsperspektive gibt. Vgl. dazu die Pressemitteilungen "DNR, NABU und Germanwatch üben scharfe Kritik an Verkehrswegepolitik von Bundesverkehrsminister Dobrindt" (<https://germanwatch.org/de/12586>) vom 26.7.2016 und "Dobrindts Bundesverkehrswegeplan als Beschlussgrundlage für das Parlament ungeeignet" (<https://germanwatch.org/de/12741>) vom 1.9.2016.

den derzeit überdimensionierten Neubau von Autobahnen (insbes. Nordseeautobahn) genommen werden. Der BVWP sollte aus Sicht vieler Akteure, darunter Germanwatch, ohnehin an die Vorgaben des Verkehrssektorziels und des Pariser Klimaabkommens angepasst werden.

Schienenpersonennahverkehr: Mehr Bundesmittel zur Anbindung abgehängter Regionen nötig

Seit 1994 hat Deutschland in der Bilanz fast 8000 km seiner Schienenstrecken stillgelegt – ein Nettorückgang von knapp 20 Prozent.⁹ Dem Neubau von wenigen Fernverkehrsstrecken steht ein massiver Rückbau in der Fläche entgegen. Bereits vor 1990 waren in der alten Bundesrepublik mehrere Tausend Schienenkilometer stillgelegt worden. Auch wenn durch die Stilllegungen finanzielle Mittel an anderen Stellen frei wurden für Modernisierungsinvestitionen, das massive Abschneiden ländlicher Regionen von einem bequemen öffentlichen Verkehrsangebot hat nicht nur in Ostdeutschland in vielen Dörfern und Kleinstädten zu Perspektivlosigkeit und Abwanderung beigetragen. Dadurch wurde der im Grundgesetz postulierten Angleichung der Lebensverhältnisse diametral entgegengewirkt. Eine erneute Stärkung des im Vergleich zum Bus und wahrscheinlich auch zu zukünftigen Optionen schnelleren Regionalbahnnetzes hat das Potential, ländliche Arbeitslosigkeit, städtischen Siedlungsdruck und Protestwählerpotential durch die bessere Anbindung an die großen Städte zu senken.

Durch die endgültige Einigung im Rahmen der Revision der Regionalisierungsmittel zwischen Bund und Ländern am 16. Juni 2016 konnte die Finanzierung des Schienenpersonennahverkehr (SPNV) bis zum Jahr 2030 gesichert und im Vergleich zum gegenwärtigen Zeitraum um 12 % ausgeweitet und dynamisiert werden. Allerdings sind diese Ergebnisse noch nicht in Reaktion auf das Pariser Klimaabkommen oder das Sektorziel Verkehr 2030 entstanden und die Mittel müssten deshalb deutlich höher liegen. In der aktuellen Legislatur sollte nun ein Verfahren angestoßen werden, mit dem die Lücke geschlossen werden kann. Langfristiges Ziel sollte sein, die bereits heute in der Schweiz angebotene Quantität des SPV (gemessen in Personenzug-Kilometern pro Einwohner für 2015: in der Schweiz 23 gegenüber 10 in Deutschland) zu erreichen,¹⁰ was für Deutschland eine Verdopplung gegenüber heute wäre.

Weiterhin existieren in Deutschland noch zahlreiche Bahnstrecken mit erheblichem Verkehr, die nicht elektrifiziert sind.¹¹ Dieses Defizit sollte mit einer Investitionsoffensive vorrangig angegangen werden. Allerdings sollte keine Vollelektrifizierung des Schienennetzes wie in der Schweiz für Deutschland angestrebt werden, weil dies die Existenz schwächer nachgefragter Strecken in Frage stellen könnte. Zudem bieten sich auf weniger frequentierten Strecken bereits verstärkt Modernisierungslösungen wie die in Nordniedersachsen derzeit im Test befindliche Wasserstofftechnologie als Ersatz für Dieseltriebwagen an.

Schienengüterverkehr: Den Masterplan Schienengüterverkehr zügig umsetzen

Für die Senkung der Treibhausgasemissionen im Verkehr zählen Verbesserungen im Schienengüterverkehr zu den wichtigsten Maßnahmen. Eine relativ kostengünstig und schnell zu erreichende Verbesserung mit

⁹ Der aktuelle sogenannten Wettbewerber-Report des Lobbyverbandes Netzwerk Europäischer Bahnen (NEE) weist einerseits hin auf die sich öffnende Schere zwischen höheren Schienentrassenpreisen und sinkender Lkw-Maut – andererseits auf den Rückbau der Infrastruktur: Seit 1994 nahm die Zahl der Personenbahnhöfe um 50 Prozent ab. Die Schienennetzlänge wurde trotz einiger Zubauten seither netto um gut 21 Prozent reduziert, die Zahl der Weichen sank um 51 Prozent. Gar vier von fünf Gleisanschlüssen des Güterverkehrs wurden aufgegeben, viele unkoordinierte Baumaßnahmen verzehren jetzt zusätzlich Netzkapazität, vgl. Mofair, NEE, VPI: Zugkraft für den Verkehrssektor. Wettbewerber-Report 2017/2018, siehe https://mofair.de/wp-content/uploads/2017/10/Wettbewerber-Report_Eisenbahn_2017_18_Langfassung.pdf, S. 17).

¹⁰ vgl. die Kennzahlen am Ende von "Nicht erst seit der Dieselkrise: Der Schienenpersonenverkehr ist ein Schlüssel zum Erreichen des 2030-Emissionsziels im Verkehr", August 2017, vgl. <https://germanwatch.org/de/14180>.

¹¹ Beispielsweise die Nahstrecke von (Mainz-) Gau Algesheim ins Saarland, die Südbahn Ulm – Friedrichshafen oder auch Regionalverbindungen wie Neustadt/Weinstraße – Wörth.

erheblicher Wirkung ist der Ausbau des Netzes für die längeren 740-Meter-Güterzüge. Als zweite zentrale Maßnahme sollte eine auf Dauer angelegte Halbierung der Trassenpreise für Güterzüge bundespolitisch zeitnah angegangen werden. Generell ist die Herstellung von faireren Wettbewerbsbedingungen im Güterverkehr zentral für das Erreichen der gesetzten Ziele. Der Gesetzgeber sollte die Einhaltung der Vorschriften (u.a. Lenkzeiten, technischer Zustand der LKW, Beladung, Mindestlohn) im Straßengüterverkehr konsequenter durchsetzen.

Schließlich muss auch hier zügiger in die Infrastruktur investiert werden – vgl. etwa den Staatsvertrag mit der Schweiz zum Ausbau der Rheinschiene, wobei Deutschland weit über ein Jahrzehnt in Verzug ist. Eine stärkere Förderung von lärmarmen Güterwaggons, die vor der gesetzlich vorgeschriebenen Frist zur Einführung lärmreduzierter Waggons Wirkung zeigt, trägt zur notwendigen höheren Akzeptanz des Schienengüterverkehrs bei.

Stadt- und Straßenbahnen: Investitionsmittel sollten stark erhöht werden

Die Empirie zeigt, dass die Attraktivität des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) steigt, wenn eine Schienenverbindung vorliegt.¹² Dies und sein relativ kostengünstiges Entwicklungspotenzial¹³ sprechen für eine Stärkung insbesondere des "leichten" Schienenverkehrs in den Städten.¹⁴ Zum Erreichen wirtschaftlicher Städte sollte der Anteil des ÖPNVs am Verkehrsträgeranteil langfristig mindestens verdoppelt werden. Das Beispiel der Schweizer Bundeshauptstadt Bern zeigt, dass es bei einer langfristigen Förderung des ÖPNV (mit der Tram als Schwerpunkt) und begleitenden Maßnahmen möglich ist, 500 ÖV-Fahrten pro Einwohner und Jahr zu erreichen und so den Anteil des MIV im Modal Split des Stadtverkehrs auf 20 % zu senken. Bern strebt nun einen weiteren Rückgang des motorisierten Individualverkehrs auf 15 % bis zum Jahr 2030 an.¹⁵

Der Bund sollte eine mithilfe einer Studie klären,

- in welchen Städten, die bisher noch schienenfrei sind (etwa Aachen oder Münster; aber auch Großstädte wie Hamburg, die im Schienenverkehr nur noch Schnellbahnen besitzen) Tramsysteme eingeführt werden können/sollten;
- wo in Städten mit existierenden Straßen- oder Stadtbahnssystemen zur Flächenerschließung neue Linien einzuführen sind (etwa in weiten Teilen Westberlins).

¹² Gegenüber dem Busverkehr wird unter Verkehrsexperten allgemein ein Schienenbonus von 20 Prozent angesetzt, was bedeutet, dass das Angebot auf der Schiene 20 % mehr Fahrgäste anzieht als der Bus.

Vgl. auch den weltweiten Städtevergleich in Kenworthy et al: "Rail transit systems, compared to all other motorised transport, appear to have the best energy efficiency and greatest ability to attract people out of cars, they are the most important factor in the recovery of transit operating costs, seem to be the catalyst for compact sub-centre development and make a major contribution to sustainability on all indicators. Transforming cities towards efficiency in both economic and environmental terms would appear to involve good quality rail systems." (Kenworthy, Laube, Newman, Barter, 1997: 30), Kenworthy, J; F. Laube; P. Newman; P. Barter (1997): Indicators of Transport Efficiency in 37 Global Cities. A Report for the World Bank. Sustainable Transport Research Group, Institute for Science and Technology Policy, Murdoch University, Perth, Australia.

¹³ Die Tram ist gegenüber dem Ausbau einer U-Bahn kostengünstiger; dies gilt hinsichtlich des Betriebs auch gegenüber stark nachgefragten Buslinien.

¹⁴ Die Renaissance der Straßen-/Stadtbahn oder Tram begann weltweit Mitte der 1980er Jahre in Frankreich. Dort wurden in vielen Städten sehr überzeugende oberirdische Schienensysteme entwickelt, mit deren Hilfe es gelang, die Innenstädte teilweise autofrei und deutlich attraktiver zu machen, vgl. etwa Strasbourg, Montpellier, Bordeaux.

¹⁵ vgl. Naumann, T. (2018): Tra(u)mstadt Bern?; stadtverkehr 7-8/2018, S. 29-37.

Die Bundesregierung sollte sich zum Ziel setzen, dass im Zuge der durch Paris-Abkommen und Klimaschutzplan 2050 (mit seinem Verkehrssektorziel 2030) angestoßenen Verkehrswende bis 2030 auch in kleineren Städten Tramsysteme wieder üblich werden, wie es vor der Dominanz des motorisierten Individualverkehrs die Regel war.¹⁶ Hierfür sollte ein entsprechendes investives Förderprogramm aufgelegt werden.

Da der Betrieb des ÖPNV in der Regel nicht kostendeckend ist, gibt es in Deutschland starke lokale Unterschiede in ÖPNV-Angebotsquantität und -qualität: Nur wohlhabende Kommunen haben die Ressourcen für ein ÖPNV-Angebot, das eine ausreichende Qualität (und Quantität) erreicht, um gegenüber dem MIV attraktiv sein zu können. Daher sollte geprüft werden, ob der Einstieg in die Betriebskostenfinanzierung beim städtischen ÖPNV – analog zu den Regionalisierungsmitteln beim SPNV – die bestehende Lücke füllen kann.

¹⁶ vgl. etwa den immensen Erfolg bei der Verlängerung der Tram aus Strasbourg nach Kehl: Naumann, T. (2017): Strasbourg: "Tram des Deux Rives" nach Kehl in Betrieb, stadtverkehr 06/2017, S. 26 -28.

Autor: Dr. Manfred Treber

Redaktion: Oldag Caspar

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter: <https://www.germanwatch.org/de/15880>.

September 2018

Herausgeber: Germanwatch e.V.

Büro Bonn

Kaiserstr. 201

D-53113 Bonn

Tel. +49 (0)228 / 60 492-0, Fax -19

Internet: www.germanwatch.org

Büro Berlin

Stresemannstr. 72

D-10963 Berlin

Tel. +49 (0)30 / 2888 356-0, Fax -1

E-Mail: info@germanwatch.org