

Stellungnahme zum

„Abschlussbericht zum Zielfahrplan Deutschlandtakt: Grundlagen, Konzeptionierung und wirtschaftliche Bewertung“

8. Oktober 2021

Zusammenfassende Bemerkung

Der vorliegende Abschlussbericht ist ein wichtiger Meilenstein auf dem Weg zum Deutschlandtakt. Dessen Grundidee hat weiter das Potenzial, die Schiene deutlich attraktiver zu machen, die Fahrgastzahlen weiter zu steigern und mehr Güter auf die Schiene zu verlagern.

So weit wie jetzt – Akzeptanz und Förderung der Grundidee „Deutschlandtakt“ durch die Branche, durch fast alle politischen Kräfte und die Heraufstufung der Deutschlandtakt-Projekte in den „vordringlichen Bedarf“ der Bundesverkehrswegeplanung – waren wir noch nie.

Gerade deshalb wird aber auch deutlich, was alles noch fehlt:

1. Bisher „passen“ die Projekte des Deutschlandtakts nicht zu den sich rasant verändernden Rahmenbedingungen. Weder sind die Prognosezahlen aktuell, noch spielen Klimaschutzpolitische Vorgaben eine nennenswerte Rolle.
2. Die Philosophie des Deutschlandtakts an sich wird durch neue Großprojekte verwässert, die öffentliche Akzeptanz ist auch deshalb in Gefahr. Die Verkehrsarten müssen gleichmäßig berücksichtigt werden. Eine Ausrichtung auf den DB-Fernverkehr ist inakzeptabel.
3. Ein auf den Deutschlandtakt angepasstes Marktmodell im SPFV ist aus politischen Gründen bisher nicht andiskutiert.
4. Ein Abgleich mit anderen infrastrukturellen Großaufgaben wie der Digitalisierung ist noch nicht erfolgt. Knappe Kapazitäten sowie „Bauen“ an sich kommen im Abschlussbericht kaum vor, sind aber Alltag und werden es bleiben.
5. Die europäische Einbettung ist trotz gegenteiliger medialer Wirkung nicht einmal embryonal vorhanden.
6. Die Finanzierung der Einzelprojekte steht nicht einmal rudimentär fest. Die Finanzierungsverantwortung zwischen Bund und Ländern ist dabei unklar.

Der vorliegende Bericht kann deshalb gerade kein „Abschluss-“, sondern maximal ein „qualifizierter Zwischenbericht“ sein. Vielmehr muss die Weiterarbeit eher beschleunigt werden, damit eine sukzessive Umsetzung überhaupt möglich wird. Offene Fragen werden im Folgenden benannt.

1. Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen

1.1. Konsequente Ausrichtung auf Klimaschutz

Der Deutschlandtakt soll dem Oberziel dienen, Verkehr auf die Schiene zu verlagern. Alle bisher von der Politik genannten Wachstumsziele (Verdoppelung der Fahrgastzahlen etc.) können nur erreicht werden, wenn sich die Qualität und die Quantität der Verkehre auf der Schieneninfrastruktur wesentlich verbessert. Die derzeit gefahrene oder auch theoretisch mögliche Kapazität auf der heutigen Schieneninfrastruktur ist zu begrenzt, als dass die ambitionierten Ziele erreicht werden könnten. Erst die gedankliche und planerische Umstellung – die Infrastruktur folgt dem Zielfahrplan, statt, wie zuvor, *vice versa* – schafft die notwendigen Grundlagen; dafür muss der Deutschlandtakt jedoch diszipliniert angewandt werden. Der bisherige Bericht und die bisherigen Untersuchungen erfassen aber die Klimaschutzrelevanz in nur ungenügendem Maß.

1.2. Anpassung der Bedarfsplanprognose

In diesem Zusammenhang ist es hochproblematisch, dass dem aktuellen Bericht noch immer die Prognosedaten zum Bundesverkehrswegeplan 2016 zugrunde liegen. Die seinerzeit für einzelne Verkehrsarten für das Jahr 2030 unterstellten Verkehrsmengenprognosen sind erstens z. T. heute (2021) bereits übertroffen. Und zweitens berücksichtigen sie nicht seit 2016 ergangene politische Festlegungen insbesondere klimaschutzpolitischer Art, die eine Verkehrssteigerung auf der Schiene gewissermaßen voraussetzen, da anderweitig die vorgesehene Reduktion von Treibhausgasen nicht erreicht werden kann.

Als Folge kann es derzeit passieren, dass Schieneninfrastrukturprojekte nicht aus Bundesmitteln gefördert werden könnten, weil die daraus sich ergebende Kapazitätssteigerung „zu hoch“ wäre – nicht für den heute erkennbaren Bedarf, aber vor dem Hintergrund der 2016er Zahlen. Das ist absurd und schafft derzeit bei den Projekten des Starterpakets der „Digitalen Schiene Deutschland“ zusätzliche Probleme. Zwar wird die Kapazitätssteigerung politisch gewünscht und ist verkehrlich offensichtlich notwendig. Förderfähigkeit ist sie aber nicht.

Daraus folgt, dass die Zahlen umgehend angepasst werden müssen. Meldungen aus dem BMVI, dass die Überarbeitung bis Ende 2023(!) erfolgen soll, sind unbefriedigend, weil Eile geboten ist. Hier ist ein politisches Umsteuern dringend erforderlich.

2. Beibehaltung der Planungsphilosophie des Deutschlandtakts

2.1. Überprüfung (zu?) großer Projekte

Die Grundidee des Deutschlandtaktes ist, den Infrastruktur am Zielfahrplan auszurichten. Der Abschlussbericht zum Zielfahrplan Deutschlandtakt hält dieses Prinzip jedoch nicht immer durch: Es fehlt an einer Etappierung und Abstimmung des Gesamtprojekts, wodurch – entgegen der ursprünglichen Zielsetzung – die Gefahr droht, dass doch wieder teure und langwierige Einzelprojekte (etwa die Beschleunigung auf 300 km/h, Tiefbahnhof Frankfurt) in den Vordergrund rücken und den Fortschritt des Gesamtprojekts behindern.

Je größer die Neubauprojekte werden, desto größer die Gefahr, dass die Akzeptanz vor Ort schwindet, alle Möglichkeiten des Rechtsweges gegen sie ausgeschöpft werden und so eine Realisierung der Einzelprojekte grundsätzlich in Frage gestellt wird.

Gleichzeitig kann es leicht passieren, dass diese neuen „Leuchttürme“ wieder eine Ausrichtung der Fahrpläne auf die neu gebaute Infrastruktur erfordern, dass also die Planungsphilosophie des Deutschlandtakts erneut auf den Kopf gestellt wird.

2.2. Kleine und mittlere Maßnahmen

Im Rahmen der geforderten Etappierung sind unbedingt die kleinen und mittleren Maßnahmen prominenter, als im Abschlussbericht geschehen, zu adressieren. Das Abarbeiten der Infrastrukturliste, insbesondere der dort genannten Großprojekte, wird noch eine (zu) lange Zeit in Anspruch nehmen – so wichtig diese Maßnahmen auch sind.

Auf dem Weg dorthin sind aufgrund des Zeithorizonts jedoch schon andere Bauvorhaben zu realisieren, um die Situation sowohl für die Anbieter (EVU), wie auch Nachfrager (Fahrgäste und Güterverkehrskunden) in kürzerer Zeit substantiell zu verbessern. Dafür müssen die kleinen und mittleren Maßnahmen besser finanziert werden. Die Planungskapazitäten bei DB Netz und bei den Behörden müssen so ausgestaltet werden, dass die zur Verfügung gestellten Gelder zügig verbaut werden können.

2.3. SPNV und SGV stärker berücksichtigen, keinen DB-Fernverkehrstakt etablieren

In der öffentlichen Kommunikation zum Deutschlandtakt steht der SPNV, und hier fast ausschließlich der SPNV der DB Fernverkehr, in einem unguten Maß im Mittelpunkt. Etwa bei der Vorstellung eines (angeblichen) Halbstundentakts zwischen Berlin und Hamburg im Mai 2020 war das besonders eindrücklich: Weder handelt es sich um einen echten Halbstundentakt – dazu fehlt an entscheidenden Stellen noch die notwendige Infrastruktur – noch war der Vorstoß der DB Fernverkehr kompatibel mit dem Schienengüterverkehr auf der Strecke. Mit dem SPNV und den betroffenen Aufgabenträgern waren die Pläne auch nicht abgestimmt.

Dies war also ein Musterbeispiel, wie man die Philosophie des Deutschlandtakts konterkariert und damit die an sich sehr potenziell positive Marke „Deutschlandtakt“ entwertet. Bei allem Verständnis dafür, dass man die KundInnen von heute nicht allein auf eine (ferne) Zukunft verweisen kann, in der die Infrastrukturausbauten allesamt fertiggestellt sind und der Zielfahrplan ohne Abstriche gefahren werden kann: Schritte auf dem Weg dahin müssen sauber definiert und mit allen Verkehrsarten abgestimmt sein. Andernfalls scheitert der Deutschlandtakt, ehe er richtig begonnen hat,

3. Marktmodell im SPFV

Trotz der prominenten Rolle des SPFV in der Gesamtdarstellung des Deutschlandtakts schweigen sich die Planungen des Bundes bisher noch immer völlig über eine Weiterentwicklung des Marktmodells im Fernverkehr aus. Wenn aber bestimmte Bedienqualitäten auch im SPFV künftig sichergestellt werden sollen, stellt sich die Frage nach einer wie auch immer im Detail gearteten koordinierenden Institution auf Bundesebene, denn der Zielfahrplan „fährt sich nicht von selbst“.

Zumindest muss die Frage beantwortet werden, wie Fernverkehrslinien, für die sich kein eigenwirtschaftlicher Betreiber findet, nachhaltig sichergestellt werden (denkbar wäre eine Anreizsetzung über den Trassenpreis).

Für die Zuteilung der attraktiven Trassen, auch und gerade im Hochgeschwindigkeitsverkehr, muss eine faire Chance für Newcomer gesichert werden. Die Absicherung von Investitionen in geeignetes Rollmaterial etwa durch Rahmenverträge und/oder eine abgesicherte Verfügbarkeit auf geeignete Fahrzeuge muss dabei gewährleistet werden.

Die Diskussion über diese Fragen muss nun schnell geführt werden, nachdem sie von der Bundesregierung in der vergangenen Legislaturperiode auch innerhalb des „Zukunfts-bündnisses Schiene“ systematisch unterbunden worden war.

4. Infrastrukturelle Fragen

4.1. Abstellanlagen und Serviceeinrichtungen

Abstellanlagen sowie Serviceeinrichtungen sowie Lok- und Leerfahrten sind im Abschlussbericht nicht ausreichend berücksichtigt. Um sämtliche im Deutschlandtakt vorgesehenen Verkehre zu fahren, bedarf es nicht nur der eigentlichen Fahrtrassen für die Züge, sondern auch entsprechender Abstellanlagen – außerhalb der verkehrlichen Hochlastzeiten und nachts – und Serviceeinrichtungen zur Wartung. Bereits unter dem heutigen Fahrplan- und Auslastungsniveau sind diese Anlagen oftmals nicht in ausreichender Anzahl vorhanden, wodurch bspw. SPNV-Züge nachts viele Kilometer von ihrem Einsatzort entfernt abgestellt werden müssen. Manche geplanten SPFV-Verkehre können sogar gar nicht stattfinden, da für sie keine Flächen und Einrichtungen vorhanden sind. Ein großvolumiger Ausbau samt dahinterstehender Finanzierung ist für die geplanten Mehrverkehre unter dem Regime des Deutschlandtakts mithin zwingend notwendig.

4.2. Barrierefreiheit, Bahnsteiglängen und -höhen

Nicht deutlich wird ferner, inwiefern abseits des eigentlichen Streckenausbaus, auch andere infrastrukturelle Rahmenbedingungen berücksichtigt worden sind. Hier wäre das Bahnsteighöhenkonzept und dessen Umsetzung zu nennen, die noch immer übliche Bahnsteigverkürzung bei Sanierung und die gesetzlich geforderte Herstellung von Barrierefreiheit in den Stationen. Für die Dimensionierung von Umsteigezeiten spielen diese Fragen eine wichtige Rolle. Auch die Schaffung zusätzlicher Zugangsmöglichkeiten zum System bzw. weiterer Umsteigebeziehungen (etwa durch zusätzliche Unterführungen an Knotenbahnhöfen) sind hier zu beachten.

4.3. Digitale Schiene, ETCS

In einer Weiterbearbeitung des Berichts ist die politisch gewollte, aber noch nicht zu Ende geplante und fiskalisch abgesicherte Digitalisierung des Netzes mittels ETCS, digitaler Stellwerke u. a. zu betrachten. Die Deutschlandtaktplanungen einerseits und die zur Digitalen Schiene andererseits liefen bisher nebeneinanderher. Zurzeit ist das volle technische Potenzial, das sich aus der Digitalisierung der Schiene ergeben kann, noch nicht voll abschätzbar.

4.4. Betriebsqualität

Es gibt Hinweise, dass die im Zielfahrplan unterstellten Mengengerüste auf der vorhandenen Infrastruktur nicht sicher fahrbar sind. So werden für die Syltstrecke fünf Fahrten pro Stunde und Richtung auch ohne Ausbau veranschlagt, obwohl nur vier Fahrten sicher abgewickelt werden können.

Es bleibt unklar, an wie vielen Stellen im Netz ähnliche, zu optimistische Annahmen getroffen worden sind. Letztlich wird der Erfolg der Schiene als Verkehrsträger bei Fahrgästen wie Verladern an der Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit gemessen werden. In der Vergangenheit ist es immer mehr zur Gewohnheit geworden, dass zu viele Trassen vergeben worden sind und die Betriebsqualität zunehmend sank, vor allem, aber nicht nur auf den überlasteten Schienenwegen.

DB Netz als größter Betreiber der Schienenwege wird durch das geltende System der „Anreizregulierung“ gerade in diese Richtung gedrängt: Zu Beginn einer fünfjährigen Regulierungsperiode werden die in der Vergangenheit erzielten Verkehrsmengen quasi als „gesetzt“ definiert und als Grundlage zur Berechnung der Trassenpreise herangezogen. Mehr vergebene Trassen bedeuten für DB Netz zusätzliche Einnahmen über die „Garantie“-einnahmen hinaus. Für die Stabilität des Betriebs ist das aber ein Fehlanreiz, den oftmals die EVU ausbaden müssen: Frustration bei Fahrgästen und Verladern, unverschuldete Pönalen bei den Verkehrsunternehmen des SPNV.

Im Abschlussbericht gibt es keine Berücksichtigung der aktuellen und bekannten Ursachen für Zugverspätung (fehlende Servicemöglichkeiten, umgekehrte Wagenreihung, Wetteranfälligkeit der Infrastruktur/Fahrzeuge etc.). Sollten diese Ursachen nicht korrigiert werden, würde die praktische Umsetzung des Deutschlandtaktes, bei vergleichbarem Verspätungsaufkommen wie heute, nicht funktionieren.

Vor diesem Hintergrund und im Interesse der Nachhaltigkeit müssen die Kapazitäten bei der Weiterentwicklung des Zielfahrplans eher konservativ geschätzt werden. Für den Deutschlandtakt, für den funktionierende Anschlüsse essenziell sind, ist das eine Frage von Sein oder Nichtsein.

5. Europäische Einbettung des Deutschlandtakts

Angesichts der hohen medialen und politischen Aufmerksamkeit, die noch recht vage Überlegungen zu einem „Europatakt“, zum „TEE 2.0“ und zur Renaissance eines besseren Nachtzugnetz beinhalten, muss auch über die europäische Verankerung des Deutschlandtakts nachgedacht werden und müssen die Planungen mit den Nachbarländern abgestimmt werden.

Dazu findet sich im bisherigen Bericht wenig. Dabei hat gerade der Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom Juli 2021 hochfliegenden europäischen Träumen einen erheblichen Dämpfer gegeben, dem zufolge die Vorrangkriterien aus der EU-Richtlinie 2012/34/EU sowie dem ERegG künftig so interpretiert werden sollen, dass die bisherige Bevorzugung der internationalen Linien praktisch wegfällt.

Die Nachtzugverkehre wurden im Bericht bisher nicht betrachtet. Dabei gibt es bereits heute erhebliche Kapazitätsprobleme für Nachtzüge. Kritisch sind dabei nicht die eigentlichen Nachstunden, aber die Abend- und Morgenstunden, in denen Nachtzüge typischerweise aus Ballungsgebieten heraus- bzw. hineinfahren und sich dort mit anderen Fern- und vor allem Pendlerverkehren knappe Kapazität teilen müssen.

6. Finanzierung und Organisation

Nicht zuletzt ist die Finanzierung der Deutschlandtakt-Maßnahmen zu klären. Zusätzlich zu dem bereits vorab genannten Investitionsbedarfen für die Schiene im vordringlichen Bedarf des Bundesverkehrswegeplans in Höhe von 56 Milliarden Euro sind durch Überführung der Deutschlandtakt-Maßnahmen in den vordringlichen Bedarf 48 Milliarden hinzugekommen. Angesichts vorhersehbarer Baukostensteigerungen dürfte der Gesamtbedarf jedoch nicht bei gut 100 Milliarden, sondern eher bei 150 Milliarden liegen. Nicht betrachtet sind hierbei die Mittel für die Digitalisierung der Schiene oder weitere sinnvolle Maßnahmen. Bei einer jährlichen Rate von zwei Milliarden Euro, die im Haushalt vorgesehen ist, wird dieses Volumen nicht erreichbar sein, weshalb in den kommenden Jahren eine Aufstockung der Aus- und Neubaumittel des Bundes auf fünf Milliarden Euro zum Ende des Jahrzehnts erforderlich sein wird.

Dabei sollte sich der Bund zu seiner Verantwortung für die Infrastruktur bekennen und die Finanzierungsverantwortung perspektivisch allein übernehmen, statt die Länder für (nur vermeintlich!) reine SPNV-Strecken auf das GVFG zu verweisen. Die heute getrennten Finanzierungsstöcke zwischen Bund und Ländern verschärfen die „Spaghettifinanzierung“ des öffentlichen Verkehrs, schaffen unklare Verantwortungen und fordern taktisches Verhalten der Bundesländer – erstmal keine Bedarfe anmelden, in der Hoffnung, dass man dann keine Eigenmittel aufwenden muss – geradezu heraus.