

Handlungsempfehlungen zur Modernisierung und Stärkung des Systems Schiene

Die Eisenbahn in Deutschland steht vor großen Herausforderungen: Zwar konnten in den Jahren 2016 und 2017 Rekorde bei den Fahrgastzahlen verzeichnet werden. Ferner hat sich der ohnehin bereits intensive Wettbewerb auf dem deutschen Schienennetz insgesamt weiter verstärkt und das Regulierungsniveau zur Absicherung fairer Marktzutrittsbedingungen zur Schiene nochmalig erhöht. Trotz dieser auch im internationalen Maßstab vorbildlichen intramodalen Wettbewerbsbedingungen kann die Schiene seit einiger Zeit nicht mehr an die in den Jahren zuvor gerade im Güterverkehr erzielten Zuwächse anknüpfen. Es bedarf erheblicher Anstrengungen, um die Zuwächse im Schienenverkehr wieder zu steigern und Marktanteile zurückzugewinnen.

Vor diesem Hintergrund sind bereits im Rahmen des Programms „Zukunft Bahn“ weitreichende unternehmerische Initiativen zur spürbaren Verbesserung von Qualität und Pünktlichkeit mit Wirkung für den gesamten Schienenverkehr ergriffen worden. Diese zeigen bereits erste Erfolge. Zugleich hat auch die Politik in dieser Legislaturperiode begonnen, erste wichtige Voraussetzungen für die notwendige Trendwende für ein nachhaltiges Wachstum auf der Schiene zu schaffen. Meilensteine hierfür sind u.a. die Erhöhung der Mittel für Bestandsnetzinvestitionen und zur Leistungsbestellung im Schienenpersonennahverkehr, die Empfehlungen der Reformkommission Großprojekte und des Innovationsforums Planungsbeschleunigung, der neue Bundesverkehrswegeplan zum Abbau von Engpässen im Schienennetz sowie die im Masterplan Schienengüterverkehr hinterlegten Maßnahmen.

Diese unternehmerischen und politischen Initiativen sind in der neuen Legislaturperiode konsequent weiterzuführen und auszubauen. Nur wenn es gelingt, die Wettbewerbsfähigkeit des Systems Schiene weiter zu stärken und dabei dessen Innovationspotential im Bereich der Digitalisierung und Automatisierung zu nutzen, können die hohen verkehrs- und klimapolitischen Erwartungen an den Schienenverkehr erfüllt werden. Hierfür erforderlich ist ein Maßnahmenpaket zur Stärkung der Schiene mit einem „Dreiklang“ aus **Investieren, Modernisieren und Entlasten**. Folgende **10 Handlungsempfehlungen** für die kommende Legislaturperiode sind der Schlüssel für mehr Verkehr auf der Schiene:

Investitionsoffensive für die Infrastruktur fortsetzen

1. Aus- und Neubau der Infrastruktur bedarfsgerecht dotieren

Zur Umsetzung des neuen BVWP 2030 ist der Bedarfsplan Schiene im Bundeshaushalt so zu dotieren, dass zentrale Vorhaben begonnen und mit diesen wesentlichen Engpässe möglichst bis 2030 beseitigt werden können. Beispiele hierfür sind der Ausbau der Großknoten, die Verlängerung des Ostkorridors und die Verwirklichung des 740m-Netzes, das signifikante Effizienzsteigerungen für den Schienengüterverkehr ermöglicht.

2. „Deutschland-Takt“ in der Infrastrukturentwicklung verankern

Viele der im Bedarfsplan Schiene enthaltenen Maßnahmen sind Voraussetzung für eine bessere Vertaktung zwischen Personenfern- und Personennahverkehr im Sinne eines von der Branche geforderten Deutschland-Takts. Hierzu ist in der nächsten Legislatur zunächst die Entwicklung eines Langfristfahrplans prioritär zu verfolgen, der die Konzeption für ein attraktives Gesamtverkehrsangebot zum Ziel hat.

3. Qualität des Bestandsnetzes sichern

Für die Gewährleistung einer dauerhaft hohen Qualität des Bestandsnetzes und der Fortsetzung der mit der LuFV II begonnenen durchgreifenden Modernisierung bedarf es einer weiteren Aufstockung der Investitionsmittel im Rahmen der mit dem Bund noch zu verhandelnden LuFV III. Hierfür besteht für die Jahre 2020 bis 2024 ein zu hinterlegender Investitionsbedarf von rd. 5,1 Milliarden Euro p. a., einschließlich DB-Eigenmittel. Hiermit sollten auch Fortschritte im Bereich der Barrierefreiheit erzielt und der Anteil stufenfreier Bahnhöfe weiter sukzessiv erhöht werden. Darüber hinaus sollte, wie auch von den Branchenverbänden gefordert, die Beeinträchtigung des Zugbetriebs durch die Bautätigkeit auf ein möglichst geringes Maß reduziert werden. Die hierfür anfallenden zusätzlichen Kosten für kundenfreundlicheres Bau-en sind in den Budgetansätzen der LuFV III zu berücksichtigen.

4. Leistungsfähigkeit der Infrastruktur durch ETCS und Modernisierung der Stellwerke steigern

Der beschleunigte netzweite ETCS-Ausbau und die digitale Modernisierung in der Leit- und Sicherheitstechnik schaffen einen Technologiesprung für die Schiene. Dieser trägt wesentlich zur Steigerung der Leistungsfähigkeit und der Kapazität des Netzes bei. Gleichzeitig sinken Betriebskosten durch Verringerung der Technikvielfalt in den Stellwerken. Hiervon profitiert der gesamte Sektor Schiene. Eine bedarfsgerechte Budgetierung für die infrastruktur- und fahrzeugseitige ETCS-Ausrüstung ist im Bundeshaushalt zu verankern.

5. Sicherheit im Bahnverkehr durch Erneuerung von BOS-Funk- und Videotechnik erhöhen

Die notwendige forcierte Um- und Erstausrüstung der Schieneninfrastruktur mit digitalem Funk für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) wie Feuerwehren und Bundespolizei erfordert die Hinterlegung eines gesonderten Finanzierungsbudgets. Ferner ist in enger Zusammenarbeit mit dem Bund zum Schutz von Fahrgästen, Mitarbeitern sowie zur Reduzierung von Sachschäden die Videotechnik in Zügen und Bahnhöfen unter Beachtung der geltenden Vorgaben des Datenschutzes auszubauen. Neben unternehmerischen Beiträgen sind notwendige Mittel für den erforderlichen Ersatz veralteter Anlagen und der Implementierung neuer innovativer Techniken zusätzlich im Bundeshaushalt zu berücksichtigen.

6. Akzeptanz für Infrastrukturentwicklung sichern

Mehr Verkehr auf die Schiene erfordert auch Anstrengungen, die notwendige Akzeptanz in der Öffentlichkeit frühzeitig zu schaffen. Hierzu müssen der Lärmschutz weiterhin mit hoher Priorität vorangetrieben und die bestehenden Dialogformate der Bürgerbeteiligung ausgebaut werden. Die aktuell beschlossenen ordnungsrechtlichen Maßnahmen flankieren für die Zeit nach 2020 die Ausstattung der Güterwagen mit leisen Bremsen. Die Nutzung von lauten Wagen ab dem Fahrplanwechsel 2020/21 systemgerecht auszuschließen bzw. zu beschränken ist vor diesem Hintergrund folgerichtig. Hier bedarf es insbesondere einer entsprechenden Initiative in Brüssel, um ein europaweit vergleichbares Vorgehen sicherzustellen.

Bei der Bürgerbeteiligung gilt es unter Nutzung von Building Information Modeling (BIM) verstärkt digitale Beteiligungsformate einzusetzen und diese auch in den anschließenden Beteiligungsverfahren der Genehmigungsbehörden zu nutzen.

Modernisierung der Schiene vorantreiben

7. Effizienz beim Planen und Bauen erhöhen – Planungsrecht reformieren

Mit einer substanziellen und zeitnahen Reform des Planungsrechts, wie vom Innovationsforum Planungsbeschleunigung (IF PB) empfohlen, wird eine „dreifache Dividende“ aus früherer Engpassbeseitigung (Entlastung Infrastrukturnutzer), geringeren Baukosten (Entlastung Haushalt) und deutlich höherem Mittelabruf (Vermeidung Ausgabenreste) erzielt.

Das Planungsrecht datiert im Wesentlichen aus der Zeit vor der Bahnreform. Drei der im Abschlussbericht des IF PB enthaltenen Empfehlungen an den Bund sind für die Schiene besonders bedeutsam. Sie beschleunigen jeweils das Planen, Genehmigen und Bauen von neuer Infrastruktur:

- **Bedarfsplanumsetzungsvereinbarung (BUV):** Die BUV – ein einheitliches Finanzierungsregime für den Neu- und Ausbau der Schiene – löst die bislang unterschiedliche Finanzierung von Planungs- und Baukosten ab, die zu Verzögerungen und Kostensteigerungen bei Bedarfsplanvorhaben geführt hat. Künftig können dank der BUV in Summe Projektrisiken minimiert (u. a. durch eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung) und Projekte schneller (ca. 12-24 Monate) sowie kostengünstiger realisiert werden.
- **Eisenbahn-Bundesamt (EBA) als zentrale Anhörungsbehörde:** Die bundesweite Etablierung des EBA als zentraler Anhörungsbehörde realisiert Potenziale für eine schnellere Planfeststellung durch das EBA (mind. 6 Monate), da u. a. Doppelprüfungen vermieden werden.
- **Partnerschaftlichen Projektentwicklung (PPA):** Mit neuen Vertragsformen kann das Wissen der Baupartner früher und umfassender bei der Durchführung der Projekte genutzt werden. Hierdurch lassen sich Bauzeiten verkürzen (6-12 Monate) und eine wirtschaftlichere und zeitgerechte Inbetriebnahme der Projekte verbessern.

Schließlich bestehen zwischen diesen Empfehlungen und dem bereits in ersten Projekten auf den Weg gebrachten digitalen Planen und Bauen mittels BIM erhebliche Synergien. Statt Projektlaufzeiten der Großprojekte / BVWP-Maßnahmen von aktuell rd. 18 Jahren (Vorplanung bis Inbetriebnahme) besteht daher die Chance, Großprojekte rd. 5 Jahre früher zu realisieren, wenn alle für die Schiene relevanten Empfehlungen des IF PB umgesetzt werden.

8. Forschung, Technologien und Innovationen fördern

Für eine umfassende Modernisierung und einen signifikanten Qualitätssprung im Schienenverkehr bedarf es aus Sicht der gesamten Branche einer Innovationsoffensive. Wichtige Bausteine dafür sind ein Bahnforschungsprogramm des Bundes und die Förderung von neuen Technologien. Dabei ist es notwendig, neue Lösungen in der Digitalisierung, Automatisierung und Umweltfreundlichkeit des Schienenverkehrs zu erforschen, zur Marktreife zu entwickeln und die Einführung zu stärken. Hierfür bedarf es der öffentlichen finanziellen Unterstützung ausgewählter Initiativen sowie der Implementierung entsprechender Rahmenbedingungen, bspw. der Anpassung eisenbahnrechtlicher Vorschriften, der Definition von Testumgebungen für automatisiertes Fahren im Streckenbetrieb und deren infrastrukturelle Voraussetzungen. Die deutsche Bahnindustrie gehört weltweit zu den Technologieführern. Um diese Position auszubauen, müssen mehr Piloten und Anwendungen neuer Technologien in Deutschland geschaffen werden.

Schiene spürbar entlasten

9. Trassenpreise wettbewerbsfähig gestalten

Die Infrastrukturpreise im Schienenverkehr müssen aus Sicht der gesamten Branche auf ein dauerhaft niedrigeres Niveau gesenkt werden. Anzustreben ist eine Halbierung der Infrastrukturpreise, unter Beachtung des EU-Rechts (Grenzkosten als Minimum). Die Absenkung sowie die Finanzierung der Erlösausfälle sind regulierungskonform und verbindlich in einem Mehrjahresvertrag zwischen Bund und Infrastrukturbetreiber zu verankern. Langfristig können Effizienzsteigerungen durch moderne Stellwerke und ETCS sowie Mengensteigerungen zur Rückführung der Bundesmittel genutzt werden.

In einem ersten Schritt ist dieses Instrument bereits 2018 für den Güterverkehr anzuwenden. Angesichts des hohen Wachstums des Gesamtmarktes, an dem der Schienengüterverkehr derzeit nicht ausreichend partizipiert, ist diese Sofortmaßnahme ein wichtiger Beitrag zur verkehrs- und klimapolitisch notwendigen Stabilisierung und Steigerung des Marktanteils der Schiene.

In einem zweiten Schritt sollte die Halbierung der Trassenpreise auch für den Personenverkehr möglichst ab 2019 umgesetzt werden. Diese Maßnahme würde die Anbindung vieler Regionen an den Fernverkehr unterstützen und somit dem Anliegen eines attraktiveren Personenverkehrsangebots Rechnung tragen.

10. Elektromobilität auf der Schiene stärken – energiepolitische Lasten abbauen

Zur Stärkung der Elektromobilität auf der Schiene bedarf es des Abbaus der Dreifachbelastung aus Stromsteuer, EEG und Emissionshandel. Deutschland nimmt bei der Belastung des Schienenverkehrs mit der Stromsteuer im europäischen Vergleich einen Spitzenplatz ein.

Zur Stärkung der Energiewende im Verkehr sollte die Stromsteuerlast für den Schienenverkehr spürbar abgesenkt werden.

Im Rahmen der Novelle des EEG 2014 wurde die Belastung für die Schienenbahnen nahezu verdoppelt. In Summe hat sich die EEG-Belastung alleine für den DB Schienenverkehr im Zeitraum 2012 bis 2015 vervierfacht. Durch eine Anpassung der Besonderen Ausgleichsregelung für Schienenbahnen nach § 65 EEG (2014) sollte die Belastung aus der EEG-Umlage auf den Stand vor dem EEG 2014 zurückgeführt werden.

In Anlehnung an bestehende Regelungen für die energieintensive Industrie sollte auf nationaler Ebene auch für den energieintensiven Schienenverkehr die Möglichkeit einer Strompreiskompensation im Emissionshandel geschaffen werden.

Fazit: Die Schiene zukunftsfest zu machen, zahlt sich aus

Die oben genannten Maßnahmen erfordern in der nächsten Legislaturperiode ein konzertiertes Engagement von Bund, Bahnen und Industrie. Mittel- bis langfristig zahlt sich dieser „Dreiklang“ aus **Investieren, Modernisieren und Entlasten** für die öffentlichen Haushalte nachhaltig aus: Infrastrukturprojekte werden substantiell schneller verwirklicht, die öffentlichen Haushalte werden durch die Vermeidung von Baukostensteigerungen und -risiken entlastet. Der netzweite ETCS-Ausbau und moderne Stellwerke verringern schrittweise den Zuschussbedarf des Bundes zur angestrebten Halbierung der Trassenpreise. Ferner trägt eine erfolgreiche und wieder wachstumsstarke Schiene signifikant dazu bei, die ambitionierten verkehrs- und klimapolitischen Ziele zu erreichen bzw. ggf. hohe Klimaschadensfolgekosten zu reduzieren. Für Deutschland eröffnet sich damit zudem die Chance, den Innovationsstandort zu stärken und die internationale Vorreiterrolle im Bereich der Bahntechnologie zu behaupten.