

Antrag

der Abgeordneten Matthias Gastel, Stefan Gelbhaar, Oliver Krischer, Cem Özdemir, Markus Tressel, Daniela Wagner, Lisa Badum, Harald Ebner, Dr. Bettina Hoffmann, Christian Kühn (Tübingen), Renate Künast, Steffi Lemke, Dr. Ingrid Nestle, Dr. Julia Verlinden, Gerhard Zickenheiner und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Die deutsche Bahnpolitik in eine europäische Verkehrswende einbetten

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Europas Entwicklung ist seit der Industrialisierung untrennbar mit der Eisenbahn verbunden. Die Entstehung von Industriezentren, Großstädten und Ballungsgebieten wäre ohne die Revolution des Transport- und Verkehrswesens durch die Eisenbahn undenkbar gewesen. Trotz der bis in die heutige Zeit gepflegten nationalstaatlichen Organisation des Bahnwesens hat die Eisenbahn von Beginn an zur Überwindung von Grenzen und zur europäischen Integration beigetragen.

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs hatten die Eisenbahnen Europas mit zunehmender Konkurrenz im Verkehrsmarkt zu kämpfen. Eine einseitige Verkehrspolitik, die beispielsweise durch massiven Ausbau des Fernstraßennetzes jahrzehntelang den Straßenverkehr bevorzugte, trug ihr Übriges dazu bei, dass der Schienenverkehr im Personen- wie Güterverkehr Marktanteile verlor. Mit der Entwicklung neuer Angebote im Personen- und Güterverkehr haben sich die Bahnen den neuen Rahmenbedingungen gestellt, auch wenn der verkehrspolitische Rückhalt dafür in der Vergangenheit allenfalls halbherzig war.

Vor dem Hintergrund der Herausforderungen der Klimakrise ist der Schienenverkehr heute der Problemlöser für den Verkehrssektor. Kein anderer Verkehrsträger ist so energieeffizient und erbringt bereits heute die Verkehrsleistungen in weiten Teilen elektrifiziert, so dass eine vollständige Umstellung auf Erneuerbare Energien und somit Klimaneutralität vergleichsweise einfach möglich ist. Die Erreichung der Klimaziele im Verkehrssektor ist nur durch massive Verlagerung von Personen- und Güterverkehr von der Straße auf die Schiene erreichbar.

Zur Stärkung des Schienenverkehrs im Zuge einer Verkehrswendestrategie in der Europäischen Union ist ein umfassender Aus- und Neubau von Eisenbahninfrastruktur eine zentrale Säule, wenn verkehrspolitische Zielstellungen zur Verlagerung von Personen- und Güterverkehr auf die energieeffiziente und damit klimafreundliche Schiene Erfolg haben sollen. Durch seine Lage in Zentraleuropa kommt Deutschland für den Ausbau des europäischen Schienenverkehrs die tragende Rolle zu. Denn nur wenn

Engpässe im deutschen Schienennetz beseitigt werden, kann beispielsweise langlaufender Lkw-Verkehr zwischen West- und Osteuropa auf die Schiene verlagert werden. Wichtig für eine europäisch abgestimmte Ausbaustrategie ist die Orientierung an verkehrspolitischen Zielen, wie das Erreichen von höheren Verkehrsmarktanteilen im Schienenpersonen- und Schienengüterverkehr.

Für das Gelingen der Verkehrswende sind faire Wettbewerbsbedingungen im Verkehrsmarkt von existenzieller Bedeutung. Der Rückzug einiger europäischen Bahnen aus dem Nachtzuggeschäft ist vor allem darauf zurückzuführen, dass das bisherige Geschäftsmodell vielfach nicht auskömmlich, sondern teilweise prekär war. So ist der Nachtreiseverkehr auf der Schiene durch Billigflieger, die weder Mehrwertsteuer noch Energiesteuer entrichten, immer stärker unter Druck geraten. Auch im Güterverkehr gibt es Marktsegmente, die durch Preisdumping im Straßengüterverkehr und Wettbewerbsverzerrungen beispielweise durch die Dieselsubventionen, immer mehr Anteile an den Lkw verloren haben. Diese Unwuchten im Verkehrsmarkt müssen dringend beseitigt werden.

Zu den strukturellen Wettbewerbsverzerrungen im deutschen Verkehrsmarkt zählen auch die im EU-Vergleich überdurchschnittlich hohen Entgelte für die Nutzung der Eisenbahninfrastruktur. Die Zuschläge, die der deutsche Infrastrukturbetreiber DB Netz für die Nutzung der Eisenbahninfrastruktur erhebt, zählen zu den höchsten in der EU. Viele andere EU-Mitgliedstaaten legen nur direkte Kosten für die Infrastrukturnutzung um und verzichten auf zusätzliche Aufschläge.

Deutschland hat in der Europäischen Union mit die höchsten Trassenpreise. Den Empfehlungen der EU-Verordnung zufolge sollten die Gebühren jedoch nur die Grenzkosten decken, aber in Deutschland werden viel höhere Infrastrukturentgelte als nötig verlangt. Für den Schienengüterverkehr haben einige Mitgliedstaaten die Gebühren gesenkt, nicht aber für den Schienenpersonenverkehr. Deutschland sollte sich am Beispiel der EU-Länder orientieren, die bereits heute Grenzkosten verlangen und die Trassenpreise auf das Niveau der direkten Kosten senken. Eine Kompensation der durch die Absenkung der Infrastrukturentgelte entstehenden Einnahmeausfälle bei den Eisenbahninfrastrukturunternehmen durch Erlöse aus europäischem Emissionshandel (EU-ETS, CO₂-Zertifikatehandel) erscheint auf europäischer Ebene eine mögliche Lösung zu sein. Allerdings sind vorher nationale Lösungen zu finden, solange ein solcher Kompensationsmechanismus in der EU noch nicht eingerichtet ist.

Die Bundesregierung hat außerdem die Chance verstreichen lassen, in der Pandemie die Infrastrukturentgelte weiter abzusenken, so wie es die EU-Kommission ausdrücklich erlaubt hat (Absenkung auf „Null“ wie beispielsweise in Österreich). Das hätte dem gesamten Sektor in der Krise umfassend und schnell geholfen. Auch eine nachträgliche und rückwirkende Absenkung lehnt die Bundesregierung bis heute ab.

Deutschland ist zudem das einzige Land in der Europäischen Union, das keinen Aufgabenträger bzw. eine Organisation zur Bestellung gemeinwirtschaftlicher Personenverkehre hat. Das muss umgehend geändert werden. Die Einrichtung eines bundesweiten Aufgabenträgers für den Fernverkehr ist notwendig, damit der Zielfahrplan des Deutschlandtakts umgesetzt werden kann und die damit verbundenen Verbesserungen tatsächlich beim Fahrgast ankommen. Der bundesweite Aufgabenträger koordiniert an der Schnittstelle zwischen Schienenpersonenfernverkehr und Schienenpersonennahverkehr die Fernverkehrsangebote mit den Aufgabenträgern des Nahverkehrs. Gleichzeitig sorgt der bundesweite Aufgabenträger für die Koordinierung bzw. Bestellung internationaler Sprinter- und Nachtzugverbindungen mit den europäischen Partnern. Wenn nötig, sind diese Verbindungen auch als gemeinwirtschaftliche Verkehre über öffentliche Dienstleistungsaufträge zu organisieren. Denn das Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit hat letztendlich dazu geführt, dass ganze Regionen und zahlreiche Großstädte vom Fernverkehr abgehängt wurden. Diese Fehlentwicklung muss genauso korrigiert werden, wie die weitgehende Einstellung des Nachtreiseverkehrs auf Schienen in Deutschland.

Das Beispiel der von der schwedischen Regierung seit 2020 forcierten Nachtzugverbindungen Stockholm – Hamburg und Malmö – Kopenhagen – Hamburg – Köln – Brüssel illustriert gut die Unzulänglichkeiten des derzeitigen deutschen Organisationsmodells im Fernverkehr. Während Dänemark und Schweden die besagten Nachtzugverkehre über einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag auf den Weg bringen und ihren Start bis 2023 konkret planen, verweist die Bundesregierung gebetsmühlenhaft auf das Prinzip der „Eigenwirtschaftlichkeit“, das für den Fernverkehr gelte und will damit nur von ihrer passiven Haltung gegenüber neuen Nachtzugverbindungen ablenken (s. BT-Drs. 19/22059). Wenn 2023 die Nachtzugverbindungen zwischen Deutschland und Nordeuropa ihren Betrieb aufnehmen, dann ist dies einzig und allein dem Engagement den schwedischen und dänischen Regierungen zu verdanken. Deutschland profitiert durch die zentrale Lage in Europa besonders stark von den Nachtzugrelationen, trägt aber selbst aktiv nichts dazu bei, dass diese herausragenden Angebote des internationalen Schienenverkehrs tatsächlich in Fahrt kommen. Europäische Solidarität mit unseren Nachbarn ist in der Bahnpolitik der Bundesregierung bisher kaum erkennbar.

Vor diesem Hintergrund sind auch die Ankündigungen von Bundesverkehrsminister Andreas Scheuer zur Schaffung eines Konzepts für einen „Grenzüberschreitenden Hochgeschwindigkeits- und Nachtverkehr auf der Schiene für den Klimaschutz“, das er im Spätsommer 2020 der Öffentlichkeit präsentierte, sehr kritisch zu sehen. Denn bis heute hat die Bundesregierung keinen Plan vorgelegt, wie die im Konzept enthaltenen Fernverkehrsverbindungen in konkrete Angebote für die Fahrgäste umgesetzt werden können. Statt die konkreten Pläne der Schweden und Dänen für Nachtzüge zwischen Mittel- und Nordeuropa mit einer Anschubfinanzierung zu unterstützen, beschränkte sich die Bundesregierung auf die Vorstellung wohlfeiler Konzepte, die wieder in der Schublade verschwanden.

Besonders eklatant ist die Kluft zwischen verkehrspolitischem Anspruch der Bundesregierung und der Realität beim Ausbau der grenzüberschreitenden Eisenbahninfrastruktur zwischen Deutschland und seinen Nachbarländern. Deutschland liegt bei einigen Vorhaben teilweise Dekaden hinter dem Umsetzungsstand unserer Nachbarn. Durch seine zentrale Lage in Europa und neun direkten Nachbarländern kommt dem Aus- und Neubau von Eisenbahninfrastruktur in Deutschland für einen leistungsfähigen wie attraktiven Schienenverkehr in Europa überragende Bedeutung zu. Umso erschreckender ist der Rückstand auf deutscher Seite, der sich bei den vereinbarten bilateralen Verträgen zeigt.

So haben Deutschland und Polen den Ausbau und die Elektrifizierung der Strecke Dresden – Görlitz – Wrocław bereits 2003 vereinbart. Ende 2019 schloss die polnische Bahn auf ihrer Seite die Elektrifizierungslücke auf dieser Hauptstrecke, so dass an der Neißebrücke die Fahrt für E-Loks endet. Auf deutsche Seite läuft gerade einmal die Planung. Doch vor 2028 ist an einen durchgehenden elektrischen Betrieb nicht zu denken. Bleibt es bei diesem Zeitplan, dann werden seit dem Vertragsschluss mit Polen 25 Jahre vergangen sein und Deutschland liegt gegenüber der polnischen Seite fast eine Dekade zurück.

Ein ähnliches Bild ergibt sich beim Ausbau der Eisenbahninfrastruktur zwischen Deutschland und Tschechien. So ist der 1995 mit Tschechien vereinbarte Ausbau der Strecken Berlin – Dresden auf weitgehend 200 km/h auch ein Vierteljahrhundert später nicht abgeschlossen. Die Fahrzeiten der 1930er-Jahre werden bis heute nicht erreicht und der Ausbau zieht sich noch bis mindestens 2028.

Auf der traditionellen Fernverkehrsverbindung Frankfurt – Nürnberg – Prag stellte die Deutsche Bahn bereits 2003 den Fernverkehr ein. Zwar hat Deutschland 1998 die Elektrifizierung der Strecke Nürnberg – Marktredwitz – Bundesgrenze mit Tschechien vereinbart, doch bis heute „dieselt“ es auf der Pegnitztalstrecke. Erst 2028 – und damit 30 Jahre nach der Vereinbarung mit Tschechien – sollen zwischen Nürnberg und Prag die Dieselloks endlich abgelöst werden.

Am weitesten ist der Rückstand beim Ausbau der grenzüberschreitenden Eisenbahninfrastruktur zum „Bahnland“ Schweiz. Bereits 1996 schlossen Eidgenossen und Deutsche den Vertrag von Lugano ab, der unter anderem den viergleisigen Ausbau der Oberrheinstrecke vorsieht. Zwar startete 1987 noch die Deutsche Bundesbahn das Großprojekt, doch das Vorhaben kam zu Beginn des neuen Jahrtausends ins Stocken. Zwischenzeitlich baute die Schweiz ab 1999 die sogenannte Neue Eisenbahn-Alpen-transversale (NEAT) mit drei langen Basistunnel. Für rund 23 Milliarden Franken und innerhalb von zwei Dekaden haben die Schweizer damit die Voraussetzungen für die weitgehende Verkehrsverlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene geschaffen. Zum Fahrplanwechsel im Dezember 2020 ging mit dem Ceneri-Basistunnel die letzte wichtige Etappe in Betrieb.

Der Aus- und Neubau der Oberrheinstrecke wird sich dagegen bis weit in die 2030er-Jahre hinziehen. Der Projektabschluss wird derzeit auf 2041 terminiert – 45 Jahre nach Abschluss des Vertrags von Lugano.

Die Parole „Güter auf die Schiene“ schmückte viele verkehrspolitische Sonntagsreden der CSU-Verkehrsminister in den letzten Jahren. Die Niederländer handelten und bauten für den Güterverkehr zum Hafen Rotterdam zwischen 1998 und 2007 eigens eine Neubaustrecke für insgesamt 4,7 Milliarden Euro. Doch bis heute wartet die Betuwe-route an der niederländisch-deutschen Grenze auf Anschluss in Deutschland. Erst 2006 schlossen Bund und Deutsche Bahn eine Planungsvereinbarung zum dreigleisigen Ausbau der Strecke Oberhausen – Emmerich – Bundesgrenze. Es gibt Zweifel, ob die Kapazität einer dreigleisigen Strecke langfristig ausreichen wird. Bis heute besteht nur in fünf von zwölf Planfeststellungsabschnitten Baurecht. Wenn alles gut geht, dann ist der Ausbau der Strecke 2028 vollendet. Damit hätte Deutschland dann 21 Jahre Verspätung.

Bei der feierlichen Eröffnung des Ceneri-Basistunnels am 4. September 2020 fasste die Schweizer Bundespräsidentin und Verkehrsministerin Simonetta Sommaruga den verzögerten Ausbau auf deutscher Seite gut zusammen, als sie mit Blick auf die Zulaufstrecke in Deutschland feststellte: „Deutschland hat Verspätung. Das ist ein Problem“ (s. www.tagesschau.de/ausland/ceneri-basistunnel-101.html). Deutschland ist in Europa zum Problemland beim Infrastrukturausbau geworden. Wir brauchen beim Ausbau der grenzüberschreitenden Strecken die verlässliche und zügige Umsetzung der vereinbarten Bahnprojekte und neue bilaterale Verträge für den weiteren Ausbau des europäischen Schienenverkehrs. Notwendig ist die Aufstockung der Mittel für den Aus- und Neubau von heute kümmerlichen 1,5 auf zunächst 3 Milliarden Euro jährlich sowie eine weitere Erhöhung in der zweiten Hälfte der 2020er-Jahre.

Auch bei der ETCS-Ausrüstung des Schienennetzes muss Deutschland vorangehen und endlich einen finanziell abgesicherten Ausbauplan bis 2035 vorlegen. Der fehlt bis heute genauso wie eine Förderung der ETCS-Fahrzeugausrüstung, bei der Bundesfinanzminister Olaf Scholz sich sogar weigert für diesen Zweck Mittel aus dem Europäischen Wiederaufbaufonds einzusetzen.

Mit ihrer Strategie für eine nachhaltige und intelligente Mobilität hat die EU-Kommission 2020 ein starkes Plädoyer für eine sofortige Verkehrswende in Europa abgegeben. Verkehrswachstum darf es künftig nur bei grüner Mobilität geben, die Mobilität in Europa ist auf ein effizientes und vernetztes multimodales Verkehrssystem zu stützen. Bis 2030 soll sich dabei unter anderem der Hochgeschwindigkeitsverkehr in der EU verdoppeln. Der Beitrag Deutschlands zu diesem Ziel fällt bislang aus. Die Bundesregierung muss endlich Anschluss knüpfen an die europäische Verkehrswendestrategie und ein Garant für ihren Erfolg werden.

- II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,
1. sich für eine ambitionierte Umsetzung des europäischen Green Deals einzusetzen, zur Ausrichtung der Verkehrspolitik auf eine Verkehrswende in Europa in den Jahren bis 2030 maßgeblich beizutragen und den Aufbau eines multimodalen Verkehrssystems konsequent zu fördern – das heißt die Ausrichtung der Verkehrspolitik in Deutschland auf einen weiter wachsenden Pkw-Bestand und immer mehr Straßenbau zu beenden;
 2. umgehend Maßnahmen zu ergreifen und den Deutschlandtakt schrittweise umzusetzen, dazu zählt:
 - a) der Aufbau einer Organisation bzw. eines Aufgabenträgers auf Bundesebene zur Absicherung des Angebots des Deutschlandtakts zuzüglich internationaler Sprinter- und Nachtzugverbindungen, die in Abstimmung mit den europäischen Partnern die Verkehre auch über öffentliche Dienstleistungsaufträge organisieren dürfen,
 - b) die Sicherstellung eines Angebots über sogenannte Systemtrassen und Konzessionen, so dass die im Deutschlandtakt hinterlegten Fernverkehrsleistungen tatsächlich erbracht werden können,
 - c) die Entwicklung eines neuen Zielfahrplans, mit dem jede Großstadt und jedes Oberzentrum mindestens stündlich an das Fernverkehrsnetz angebunden wird;
 3. faire Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsträgern zu schaffen, indem
 - a) die Nutzungsentgelte für die Schieneninfrastruktur („Trassen- und Stationspreise“, „Schienenmaut“) künftig nicht mehr nach dem Vollkostenprinzip festgesetzt werden, sondern sich an den Grenzkosten der Nutzung orientieren,
 - b) die EU-Wegekostenrichtlinie in Brüssel so weiterentwickelt wird, dass künftig die externen Kosten (Klimafolgekosten, Unfallkosten, Lärmbelastungskosten und Luftverschmutzungskosten) des Lkw-Verkehrs vollumfänglich über die Lkw-Maut verursachergerecht angelastet werden,
 - c) der derzeitige nationale Handlungsspielraum zur Erhöhung der Lkw-Maut voll ausgeschöpft wird,
 - d) sämtliche Mautausnahmen abgeschafft werden und die Lkw-Maut zeitnah zu einer echten CO₂-Maut weiterentwickelt wird,
 - e) die sogenannte Mautlücke für Lkw zwischen 3,5 und 7,5 Tonnen zulässigen Gesamtgewichts umgehend geschlossen wird und alle Straßenfahrzeuge über 3,5 Tonnen künftig mautpflichtig sind,
 - f) die Energiesteuervergünstigung für Dieselkraftstoff schrittweise abgeschafft wird,
 - g) die Kontrolldichte im Straßengüterverkehr erhöht wird und auf diese Weise die Wettbewerbsverzerrung durch Missachtung von Tempolimits, Wochenendfahrverboten, Sozialstandards und technischen Vorschriften vermindert wird,
 - h) die Kranbarkeit aller Lkw-Sattelaufleger in der EU verpflichtend geregelt wird, um den Kombinierten Verkehr zu stärken,
 - i) im innerdeutschen Flugverkehr Kerosin nach den im Verkehrsmarkt üblichen Energiesteuersätzen besteuert wird, und sich für die EU-weite Besteuerung von Kerosin einzusetzen,

- j) die Umsatzsteuerbefreiung für grenzüberschreitende Flüge umgehend abgeschafft wird, und die Bundesregierung sich dafür einsetzt, dass EU-weit ein einheitlicher Mehrwertsteuersatz auf Flüge erhoben wird,
 - k) so lange, bis auf EU-Ebene umfassende Entscheidungen zur Kerosinsteuer und Umsatzsteuer getroffen werden, die Luftverkehrsteuer angehoben wird, um entgangene Steuerausfälle auszugleichen,
 - l) die Fahrgastrechte unter den Verkehrsträgern angeglichen werden;
4. die Investitionen in den Aus- und Neubau sowie die Modernisierung der Eisenbahninfrastruktur massiv zu erhöhen und die Verkehrsinfrastrukturpolitik neu auszurichten, um auf diese Weise eine „Investitionsoffensive Bahn“ zu starten, indem
- a) ein Bahninfrastrukturfonds zur dauerhaften Finanzierung des Ausbau-, Neubau- und Modernisierungsprogramms im Zuge der Verkehrswende eingerichtet wird, der aus Einnahmen der Lkw-Maut, Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt und Krediten gespeist wird,
 - b) der „Finanzierungskreislauf Straße“ („Straße finanziert Straße“) umgehend aufgelöst wird und die freiwerdenden Mittel der Lkw-Maut zur Absicherung der Finanzierung der Vorhaben des Bedarfsplans Schiene und weiterer Projekte der Verkehrswende (Elektrifizierungsprogramm, Streckenreaktivierungsprogramm, Bahnhofssanierungsprogramm sowie weitere Verkehrswendeprojekte des Umweltverbands) verwendet werden,
 - c) die Infrastrukturpolitik des Bundes an der Erreichung konkreter verkehrspolitischer Ziele ausgerichtet wird; dazu zählt ein Marktanteil im Schienenpersonenverkehr von 20 Prozent und im Schienengüterverkehr von 30 Prozent im Jahr 2030,
 - d) die Planungskapazitäten bei der DB Netz AG aufgestockt werden, so dass alle Vorhaben des Vordringlichen Bedarfs des Bundesverkehrswegeplans 2030 einschließlich der Vorhaben, die in Zusammenhang mit dem Deutschlandtakt stehen, sowie die Streckenelektrifizierungen bis 2030 zur Baureife gebracht werden können,
 - e) die Genehmigungskapazitäten beim Eisenbahn-Bundesamt an die verstärkte Investitionstätigkeit im Bereich Aus- und Neubau angepasst werden,
 - f) ein verbindlicher Zeit- und Finanzierungsplan für das netzweite Ausrollen von ETCS festgelegt wird, der das Ziel verfolgt, die ETCS-Ausrüstung des deutschen Schienennetzes bis 2035 abzuschließen,
 - g) die Mittel aus dem Europäischen Wiederaufbaufonds für eine Förderung der fahrzeugseitigen ETCS-Ausrüstung eingesetzt werden,
 - h) ein Europa-Programm für den Kapazitätsausbau im internationalen Schienengüterverkehr aufgelegt wird, mit dem gezielt Engpässe im grenzüberschreitenden Verkehr beseitigt und Ausweichstrecken zur Verbesserung der Netzresilienz (z. B. durch Streckenelektrifizierungen) geschaffen werden,
 - i) ein „5.700 Schöne-Bahnhöfe-Programm“ aufgelegt wird, mit dem innerhalb von zehn Jahren alle Bahnhöfe zu Visitenkarten der Städte und Gemeinden und zu Mobilitätsdrehscheiben des Umweltverbands entwickelt werden können, wozu insbesondere die Errichtung von Fahrradparkhäusern zählt;

5. Initiativen für einen einheitlichen europäischen Eisenbahnraum auf europäischer Ebene zügig voranzutreiben, indem
- a) eine einheitliche „Bahnsprache“ verabredet und verbindlich eingeführt wird,
 - b) für die Einführung der „Digitalen Automatischen Kupplung“ (DAK) im europäischen Schienengüterverkehr ein verbindlicher Zeitplan für die Migration erstellt und die Finanzierung der Umrüstung auf die DAK von europäischer Ebene unterstützt wird,
 - c) das durchgängige und einfache Buchen von internationalen Fahrkarten durch eine allgemeine Vertriebspflicht aller europäischen Eisenbahnverkehrsunternehmen wieder ermöglicht wird.

Berlin, den 13. April 2021

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

