

Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des Schienenpersonennahverkehrs (BAG-SPNV) zum Entwurf des BVWP 2030

Die BAG-SPNV repräsentiert alle 27 Aufgabenträger für den Schienenpersonennahverkehr in Deutschland. Diese bestellen rund 65% aller in Deutschland gefahrenen Zugkilometer und sind damit die mit Abstand größte Nutzergruppe der Bahnstrecken.

Die BAG-SPNV begrüßt die nunmehr erfolgte Vorstellung des Entwurfs des Bundesverkehrswegeplans. Sie erkennt auch das Bemühen des BMVI um Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung ausdrücklich an.

Vorbemerkung:

Der BVWP sollte eine Leitlinie für den Verkehr bis zum Jahr 2030 darstellen. Vor diesem Hintergrund fehlt aus Sicht der BAG-SPNV eine Berücksichtigung der gerade im Verkehrsbereich bevorstehenden gravierenden Änderungen, die durch die „Dekarbonisierung und Automatisierung“ bevorstehen. Stattdessen nimmt der BVWP in seinen Verkehrsprognosen vorrangig Trendverlängerungen vor.

Darüber hinaus vermisst die BAG-SPNV die Darstellung der mit dem BVWP verfolgten verkehrspolitischen Ziele zur Steuerung der künftigen Verkehrsnachfrage (z.B. Modal Split nach Verkehrsträgern und nach Verkehrsleistungen). Besonders auffällig ist das Fehlen von Aussagen, wie die Bundesregierung die Realisierung der verpflichtenden Ziele zur Reduzierung des Klimagasausstoßes im Verkehr- und Mobilitätssektor erreichen will und welchen Beitrag die Verkehrsträger dazu leisten sollen.

Am Anfang hätte u.E. eine Szenariendiskussion für unterschiedliche denkbare Entwicklungen stehen müssen. Mit dieser Diskussion wäre zu erörtern gewesen, mit welcher Wahrscheinlichkeit es aufgrund der genannten Entwicklungen und Zielsetzungen zu welchen Veränderungen im Verkehr in Deutschland kommen wird.

Dabei wäre besonders interessant, wie die Mobilität von Personen und Gütern sich in einer dekarbonisierten Zeit verändert, wenn beispielsweise der Güterfernverkehr auf der Schiene mit seinem bereits heute weitestgehend elektromobilen und energiesparenden Transport in deutlich höherem Maße als im BVWP vorgesehen ausgebaut werden müsste. Sofern keine entsprechenden Netzkapazitäten geschaffen werden, könnte dies zu schwerwiegenden Beeinträchtigungen des SPNV führen.

Wir halten es daher für notwendig, im Rahmen des BVWP zu dieser grundsätzlichen Frage eine Diskussion von Szenarien zu führen und in Anbetracht der technologischen Umbruchsituation zu versuchen, einen gesellschaftlichen Konsens über das Vorgehen zu erzielen.

Konzeptionelle Neuausrichtung begrüßt

Begrüßt wird auch die **Fokussierung auf die Engpassbeseitigung**, für die es künftig eine eigene Prioritätsstufe (Vordringlicher Bedarf – Engpassbeseitigung [VB-E]) gibt. Dies entspricht einer langjährigen Forderung aller Nutzer. Allerdings bleibt der BVWP an dieser Stelle noch recht vage: Zwar sind im Vorfeld Streckenprojekte, die der Engpassauflösung dienen sollen, bewertet worden und haben Eingang in den BVWP-Entwurf gefunden. Die mindestens ebenso wichtigen Engpässe in den **Knoten** sollen dagegen erst im Nachgang bewertet werden. Weil das Schienennetz historisch gewachsen sternförmig angelegt ist, müssen aber gerade die Knoten mit Vorrang ertüchtigt werden, um die Leistungsfähigkeit des Gesamtnetzes ausschöpfen zu können. Insoweit erfüllt der neue BVWP (noch) nicht die Erwartungen. Gerade der innerhalb der Ballungsräume und im Zulauf auf diese besonders ausgeprägte SPNV ist dringend auf eine kapazitive Leistungssteigerung der Infrastruktur in den Knoten angewiesen, um der wachsenden Nachfrage auch künftig gerecht werden zu können. Schon heute können die AT Mehrleistungen häufig nicht bestellen, weil das Netz diese Verkehre nicht mehr aufnehmen kann. Wenn die Bundesregierung die Minderung der Schadstoffbelastung durch den Verkehrssektor ernsthaft verfolgen will, muss sie, speziell dem SPNV, gerade in den Ballungsräumen, wo er seine Systemvorteile in besonderer Weise ausspielen könnte, mehr Entwicklungsmöglichkeiten eröffnen. Auch die angestrebte Weiterentwicklung zu einem integrierten Taktfahrplan (ITF) im Personenverkehr („Deutschland-Takt“) erfordert einen Ausbau der Knoten einschließlich der Zulaufstrecken; diese sind heute schon oft nicht in der Lage, ITF-konforme Angebotskonzepte vollständig aufzunehmen.

Die angekündigte Fokussierung auf die Engpassbeseitigung droht allerdings im Bewertungsstau hängen zu bleiben, wenn die zentralen Großknoten erst im Nachgang bewertet und „ggfs. durch Entscheidung des Deutschen Bundestages in den Bedarfsplan aufgenommen werden sollen“¹. Aus Nutzersicht ist eine Verabschiedung des neuen BVWP schwerlich vorstellbar, wenn noch 40 Projekte („Potentieller Bedarf“)² bewertet und ggfs. nachträglich in die Prioritätsstufen integriert werden müssen.

Weitgehend unklar bleibt, wie mit denjenigen Projekten umgegangen wird, die in die Kategorie "Vorhaben des Potentiellen Bedarfs, die in den VB oder WB aufsteigen können", umgegangen werden soll. Es ist nicht ersichtlich, unter welchen Randbedingungen diese Projekte in eine andere Kategorie aufsteigen können und ob dann hierüber auch zu einem späteren Zeitpunkt eine Entscheidung des Deutschen Bundestages über eine Aufnahme in den Bedarfsplan des Bundesschienenwegeausbaugesetzes herbeigeführt wird. Es erscheint mehr als fraglich, ob diese Entscheidungen tatsächlich dann auch noch getroffen werden. Außerdem dürften die als Platzhalter für die 2. Phase vorgesehenen 4 Mrd. € bei Weitem nicht ausreichen, um auch nur einen Teil dieser Projekte umzusetzen.

¹ BVWP-E, S. 39

² BVWP, Anlage 2 – Projektliste Schiene)

Auch bleibt offen, ob die von DB Fernverkehr im letzten Jahr angekündigte Fernverkehrsoffensive, die auf ausgewählten Hauptverkehrsachsen (z.T. neben IC-Verkehren) eine Aufstockung auf zwei ICE-Linien pro Stunde und insgesamt eine Erhöhung des Zugkm-Volumens um 25% bis 2030³ vorsieht, sich im Entwurf des BVWP wiederfindet.

Des Weiteren ist zu kritisieren, dass bei einer Vielzahl der angemeldeten Maßnahmen die Einstufung der Projektvorschläge äußerst knapp gehalten wurde und damit kaum nachvollziehbar ist. Es wird in der Regel lediglich die Aussage getroffen, dass die Vorhaben nicht wirtschaftlich seien. Dabei erschließt sich nicht, wie der Gutachter im Einzelnen zu dieser Bewertung gekommen ist und ob beispielsweise Kostenschätzungen durchgeführt wurden.

BVWP muss SPNV einbeziehen

Generell ist festzuhalten, dass der BMVI der Infrastrukturverantwortung, die dem Bund nach Artikel 87 e Grundgesetz auferlegt ist, nicht gerecht wird, wenn er die Ausbauplanung auf Projekte des Personenfern- und Güterverkehrs beschränkt:

- Zum einen geht die tatsächliche Bedeutung des SPNV heute weit über die gesetzliche Definition (z.B. durchschnittliche Reiseweite ≤ 50 km) hinaus; Gründe dafür sind sowohl verkehrlicher (Einzugsbereiche der Ballungszentren haben sich in den letzten 20 Jahren deutlich ausgeweitet [ablesbar auch an der Entwicklung der Verbundräume], Vermeidung von Umsteigevorgängen; Wegfall InterRegio/Rückzug des SPNV aus der Fläche⁴) als auch betrieblicher Natur (Kapazitätsentlastung von Knotenbahnhöfen). Zudem leistet der SPNV eine wichtige Zu- und Abbringerfunktion für den Fernverkehr.
- Zum anderen steht der SPNV für Zweidrittel der insgesamt rd. 1 Mrd. Trassenkilometer

In der aktuellen Entwurfsfassung liegt eine nicht sachgerechte Ungleichbehandlung in der Finanzierung von Schiene und Straße im Nahverkehr vor, die den Straßenverkehr massiv bevorzugt:

Die im BVWP berücksichtigten Streckenabschnitte von Bundesfernstraßen dienen – insbesondere in Verdichtungsräumen - in der Mehrzahl überwiegend bis zum Teil nahezu ausschließlich dem Nah- und Regionalverkehr. Sie werden in der Regel zu 100 % vom Bund finanziert.

Umgekehrt liegt der Fernverkehrsanteil des SPNV in aller Regel bei 10 % und mehr: In den (langlaufenden) Regionalexpresslinien ist schon das originäre Punkt-zu-Punkt-Verkehrsaufkommen mit Reiseweiten über 50 KM vielfach erheblich.

³ Lt. vorgestelltem Konzept soll die Produktionsleistung der DB Fv von 130 auf 162 Mio. Zugkm in 2030 steigen

⁴ Die Unterscheidung nach Produktgruppen als Abschichtung zwischen SPNV und Fernverkehr greift zu kurz: Als notwendig wird – wie bei den Fernstraßen – die Betrachtung der Gesamtbelastung in einem Streckenabschnitt angesehen (Im Fernstraßenbereich wird auch nicht unterschieden, ob auf einer Autobahn der überwiegende Anteil über oder unter 50 km weit fährt und die Ausbaunotwendigkeit wird folgerichtig auf Basis der Gesamtbelastung gemacht. Im Schienenbereich wird hier jedoch nach Produktgruppen, nicht mal nach Reisezeiten/, bei denen der SPNV nach Rückzug des Fernverkehrs in Teilen deutlich „nachgelegt“ hat, differenziert.) Der Bund bestraft die Fläche somit doppelt: Rückzug des Fernverkehrs (für den der Bund verantwortlich ist) und nach dessen Rückzug Negieren des Ausbaubedarfs bei der BVWP-Konzeption.

Hinzu kommt der Anteil des Zu- und Abbringerverkehrs zum Fernverkehr, so dass der Fernverkehrsanteil im SPNV häufig 25% und mehr betragen dürfte.

Es ist politisch geboten, Straße und Schiene in der Finanzierung mindestens gleich zu behandeln, in Anbetracht der alleinigen Verantwortung des Bundes für das Bundesschiennetz nach Art. 87e scheint uns die Finanzierungsverantwortung des Bundes für die SPNV-Strecken zweifelsfrei gegeben. Daher kann nicht nachvollzogen werden, dass vorgeschlagene Schienenausbauvorhaben, die insbesondere dem SPNV dienen, bis auf wenige Ausnahmen „als nicht in den BVWP aufzunehmen“⁵ abgelehnt wurden. Das BMVI verkennt dabei die ihm obliegende umfassende Infrastrukturverantwortung aus Art. 87 e GG, insbesondere wenn er an anderer Stelle – beim Netzzumfang⁶ der Schiene und den Investitionen in das Bestandsnetz⁷ - genau auf dieses Gesamtnetz abstellt.

Daher wäre es im Interesse der seit langem schwelenden Knotenproblematik aus gesamtverkehrlicher Sicht erforderlich, den SPNV gleichrangig einzubinden. Trotz seiner verkehrlichen Bedeutung hat der SPNV sowohl in der Prognose als auch in der Ausbaukonzeption selbst nur sehr begrenzt Berücksichtigung gefunden: So enthält das der BVWP-Bewertung zu Grunde liegende Netzmodell SPNV-Mehrleistungen nur insoweit, als ihnen

1. Anpassungen an unterstellte Neu- und Ausbaumaßnahmen der Eisenbahninfrastruktur,
2. Angebotsänderungen aus bestehenden Verkehrsverträgen für zukünftige Fahrplanperioden oder
3. Angebotsänderungen aus vorliegenden Ausschreibungsunterlagen für künftige Verkehrsverträge

zu Grunde liegen. Der SPNV wurde damit im Grundsatz auf den Fahrplan 2010 „eingefroren“. Wegen der für 2014 anstehenden Revision der Regionalisierungsmittel bestand zum Zeitpunkt der Datenerhebung (2011/12) zudem Unsicherheit über den langfristigen Finanzierungsrahmen; schließlich stellen diese Mittel die maßgebliche Finanzierungsquelle des SPNV dar. Auch enden die Verkehrsverträge in der Regel deutlich vor dem Planungshorizont des BVWP (2030), so dass - anders als beim Fern- und Güterverkehr, wo gesamtwirtschaftliche Entwicklungen in die Verkehrsprognose und damit das Zielnetz eingehen - diese beim SPNV keine Berücksichtigung im weiteren Planungsprozess erfahren haben.

Noch in einem weiteren Punkt wird – leider – die Benachteiligung des SPNV dokumentiert: Während im Bereich des Verkehrsträgers Straße etwa 25% der Mittel in „sonstige Bundesstraßen“, darunter Ortsumgehungen, fließen, denen überwiegend nur regionale Bedeutung zukommt,

⁵ BMVI-Homepage; Projektinformationssystem PRINS, Projekte, (Schiene) die nicht Bestandteil des BVWP 2030 sind

⁶ Vgl. BVWP-E, Seite 27: 33.000 km

⁷ Vgl. BVWP-E, Seite 27 ff

Bei der Bewertung der Engpässe im Netz werden unterschiedliche Maßstäbe angelegt: Zur Klassifizierung als Engpass

- genügt bei den Bundesautobahnen bereits eine „gelegentliche Staugefahr“ an mehr als 100 Stunden im Jahr, während
- bei der Schiene eine Streckenauslastung von über 110 % erforderlich ist; dabei erfolgt die Bewertung in der Regel über 24 Stunden.⁸

Es besteht daher – auch in Anlehnung an die verkehrliche Funktion der „sonstigen Bundesstraßen“ - weiterhin die Erwartung, dass das BMVI die Bedeutung des regionalen Verkehrsaufkommens und deren Ausbaubedarf auch im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung anerkennt, zumindest soweit Mischverkehrsstrecken und Eisenbahnknoten betroffen sind. Andernfalls besteht die ernste Sorge, dass ohne Berücksichtigung des größten Nutzers, des SPNV, die Netzausbauplanung gesamtwirtschaftlich und verkehrlich zu einer Fehlallokation der knappen Investitionsmittel führt.

Deutschland-Takt

Die BAG-SPNV begrüßt ausdrücklich, dass im Entwurf des BVWP 2030 der Deutschland-Takt und das Prinzip, Ausbaumaßnahmen im Bundesschiennetz auf der Grundlage einer langfristigen Fahrplan-Planung und kapazitätsorientiert zu planen, Einzug gehalten hat. Mit diesem wichtigen Schritt wurde – zusammen mit dem kürzlich an sma vergebenen Auftrag - die nächste Realisierungsphase für den Deutschland-Takt eingeleitet.

Der Deutschland-Takt, geplant als integraler Taktfahrplan mit sehr guten Anschlüssen in den Knotenbahnhöfen auf der Grundlage eines Langfristfahrplans, stellt eine große Chance dar, dem Ziel „mehr Verkehr auf die Schiene“ entscheidend näher zu kommen:

Wesentlich mehr Fahrgäste durch ein vernetztes und damit flächig wirkendes Angebot und durch die Imagewirkung der Marke „Deutschland-Takt“; maximal effizienter Netzausbau durch die punktgenaue Ermittlung der Ausbaunotwendigkeit auf der Grundlage der langfristigen Fahrplanplanung.

Ein zukunftsweisendes Taktverkehrssystem für Deutschland kann nur im Team und in Zusammenarbeit aller Beteiligten geschaffen werden. Darum wird es in den nächsten Jahren gehen. Die BAG-SPNV wird dies gern weiter begleiten.

Vor diesem Hintergrund regen wir folgende Veränderungen im BVWP-Entwurf an:

1. In logischer Weiterentwicklung der Formulierung in der Koalitionsvereinbarung wird im BVWP an geeigneter Stelle deutlich festgelegt: „Der Ausbau der Bundesschiene erfolgt mit dem Ziel eines Deutschland-Takts mit bundesweit aufeinander abgestimmten Anschlüssen sowie leistungsfähigen Güterverkehrstrassen.“
2. Die auf den Deutschland-Takt bezogenen Maßnahmen des „potenziellen Bedarfs“, insbesondere die Position Nummer 20, S. 171, „weitere Knoten mikroskopische Maßnahmen“

⁸ BVWP-E, Abbildungen 5ff, S. 17 ff

wird in den vordringlichen Bedarf übernommen und deutlich höher als im Entwurf (750 Mio. Euro) dotiert.

Ausbauplanung weiterhin unterfinanziert

Wenngleich der Anteil der Schiene an Aus- und Neubauvorhaben im Zeitraum 2016-2030 von 38 auf 40 %⁹ ansteigt, so müssen die Berechnungen doch kritisch hinterfragt werden: Zunächst einmal darf das Gesamtinvestitionsvolumen für die Schiene von 109,3 Mrd. € nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Löwenanteil dieser Mittel für Erhaltungs- und Ersatzinvestitionen vorgesehen ist. Die Grundlage dafür ist, zumindest bis 2019, durch die LufV II geschaffen. Die BAG-SPNV begrüßt die Haltung des BMVI, der Bestandserhaltung und –sicherung des Schienennetzes Priorität einzuräumen. Im Umkehrschluss sind damit für Aus-/Neubauinvestitionen nur insgesamt 40 Mrd. €; davon 25,6 Mrd. € im Zeitraum 2016 – 2030 vorgesehen. Von diesem Finanzierungsbedarf entfallen nach dem BVWP-E 8,4 Mrd. € auf laufende und fest disponierte Projekte und 34 Mrd. € auf neue Vorhaben des BVWP¹⁰, davon 17,2 Mrd. €, die bis 2030 investiert werden sollen. Allerdings basiert diese Rechnung auf sehr optimistischen Annahmen:

1. Der Rest-Finanzierungsbedarf für die laufenden/fest disponierten Projekte ist nach unserer Ansicht realistisch deutlich höher einzuschätzen.

Nach dem Verkehrswegeinvestitionsbericht 2013¹¹ belief sich der ausstehende Investitionsbedarf für diese Vorhaben – vorbehaltlich möglicher Projektanpassungen – Stand 31.12.2013, auf rd. 19 Mrd. €. Selbst unter Berücksichtigung der 2014 und 2015 eingesetzten (Bundes)Mittel¹² wird der aktuelle Investitionsbedarf eher bei etwa 16 Mrd. €¹³ gesehen.

2. Der Investitionsbedarf für die aufgeführten Neuen Vorhaben (VB, VB-E) wird mit rd. 40 Mrd. € ebenfalls deutlich zu niedrig geschätzt.

Nicht nur, dass die Neuen Vorhaben in der Regel noch nicht ansatzweise geplant sind („Leistungsphase 0“) und daher noch erhebliche Kostenrisiken bergen, wird die Sammelposition für Großknoten, die mit insgesamt 2,5 Mrd. € angenommen ist, als deutlich zu niedrig angesehen.

⁹ BVWP-E, S. 33ff

¹⁰ BVWP-E; S. 40, Tabelle 12, und S. 14, Tabelle 2; die Angaben weichen in Teilen geringfügig voneinander ab

¹¹ BT-Drs. 18/5520

¹² BHH 2014: 1,236 Mrd. € und BHH 2015 1,04 Mrd. € für Aus-/Neubauvorhaben, zzgl. Drittmittel (z.B. EFRE) in allerdings geringem Umfang

¹³ Dieser Betrag ist als unterer Eckwert anzusehen: Er leitet sich ab aus dem ausstehenden Investitionsbedarf Ende 2013 lt. Verkehrsinvestitionsbericht 2013 abzügl. der in 2014 und 2015 bereit gestellten Bundesmittel (in Summe 2,2 Mrd. € und – in geringem Umfang - weiterer Mittel (z.B. EFRE-Mittel).

3. Die Mittelbereitstellung bleibt hinter dem Bedarf zurück.

Nimmt man dem Finanzierungsbedarf bis 2030, den der BVWP-E für die laufenden/fest disponierten und Neuen Vorhaben des Vordringlichen Bedarfs mit rd. 25 Mrd. € beziffert, als best-case-Variante an, so würde allein die Ausfinanzierung dieses Volumens bei Annahme eines jährlichen Mittelzuflusses von 1,3 Mrd. €¹⁴ rund 19 Jahre dauern. D.h. selbst im best-case, der keineswegs realistisch erscheint, würde die Zielstellung des BVWP um 5 Jahre verfehlt. Insoweit setzt sich die Unterfinanzierung der Bundesverkehrswegeplanung fort.

Umso wichtiger ist eine an klaren verkehrlich-wirtschaftlichen Kriterien festgemachte Priorisierung der Projekte. Unterstützt wird grundsätzlich die Fokussierung auf die verkehrliche Bedeutung; aus Nutzersicht, speziell aus Sicht des SPNV, der bei dieser Ausbaukonzeption unterrepräsentiert ist, ist aber problematisch, dass Ausbauprojekte, die gleichzeitig zur Beseitigung eines akuten Erhaltungs- bzw. Ersatzbedarfs beitragen, vorrangig umgesetzt werden sollen¹⁵. Wenn dadurch, wie angedeutet¹⁶, LuFV-Mittel¹⁷ zur Kofinanzierung von Aus-/Neubauvorhaben des Güter- und Fernverkehrs herangezogen würden, würde diese Mittel für die Erhaltung des Netzes gerade jenseits der Hauptverkehrsachsen und damit für die Vorhaltung insbesondere der SPNV-Infrastruktur fehlen. Des Weiteren stellt sich die Frage, ob eine solche Querfinanzierung Einfluss auf die in der LuFV II vereinbarten Qualitätskennziffern hat.

Für Rückfragen:
BAG-SPNV e.V.
Frank Zerban
zerban@bag-spnv.de
030-816160990

¹⁴ Annahme auf Basis BHH 2014 (1,236 Mrd. €) und 2015 (1,04 Mrd. €), zzgl. event. Drittmittel

¹⁵ BVWP-E, S. 11

¹⁶ BVWP-E; S. 40, Tabelle 12

¹⁷ Lt. BVWP-E, S. 29f: 6 Mrd. € im Zeitraum 2016 - 2030