

NEE-Stellungnahme zur „EU-Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität“

Güterbahnen-Verband warnt vor Wiederholungsfehler im Güterverkehr – EU-Mobilitätsstrategie könnte das verbliebene „Window of opportunity“ im Klimaschutz verpassen

Berlin, 21. Dezember 2020

Die am 9. Dezember 2020 vorgestellte EU-Mobilitätsstrategie „Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität“ geht im Güterverkehr das Risiko ein, erneut und dieses Mal mit gravierenderen Folgen, die Weichenstellung für einen größere Bedeutung des besonders klimafreundlichen und energieeffizienten Schienentransports zu verpassen. Im Vergleich mit dem „Weißbuch zum Verkehr 2011“, der letzten EU-Verkehrsstrategie, macht die neue Konzeption sogar einen Schritt rückwärts: Während damals steigende Marktanteile der Schiene das Ziel der EU waren, wird 2020 nur noch von einem Wachstum um 50 Prozent bis 2030 und einer Verdoppelung des Schienengüterverkehrs bis 2050 gesprochen. Die damit vermutlich gemeinte Verkehrsleistung muss im Verhältnis zum angenommenen gleichzeitigen Wachstum des Straßengüterverkehrs gesehen werden, um einschätzen zu können, ob die EU eigentlich Verkehre von der Straße auf die Schiene oder alle Verkehrsmittel gleichzeitig wachsen lassen will. Die in der aktuellen Strategie angestrebte Verdoppelung des Schienengüterverkehrs bis 2050 ist „kein großes Ding“, denn dafür ist ein jährliches Wachstum von nur 2,3 Prozent erforderlich. Im vergangenen Jahrzehnt lag das durchschnittliche Wachstum im deutschen Schienengüterverkehr nur 0,3 Prozentpunkte darunter. Diffus bleibt die Strategie beim Volumen der erwarteten Straßenverkehre, die fast vollständig mit Diesel aus fossilem Erdöl mit hohen und immer weiter wachsenden CO₂-Emissionen betrieben werden. Es ist zu vermuten, dass die EU von einem weiterhin ungebremsen Wachstum auf der Straße ausgeht und die anspruchsvollen Klimaziele durch den Wechsel zu klimafreundlichen Antrieben erreichen will. Abgesehen davon, dass CO₂-Einsparung nicht die einzige Herausforderung für den äußerst dynamisch wachsenden Straßentransport ist, könnte die „konsequent modal unentschiedene“ Strategie etwas realitätsfern sein. Denn klimafreundliche Antriebe sind deutlich kostenintensiver und müssen entweder durch ordnungsrechtliche Vorgaben, höhere Dieselabgaben oder gigantische Subventionen oder eine Mischung dieser Instrumente in den Markt gebracht werden. Dass dafür sowohl die Technologien als auch die politische Akzeptanz fehlen, haben die vergangenen zehn Jahren gezeigt – die immer wieder verfehlten Klimaziele des Verkehrs haben daran nichts geändert. Währenddessen wurde die Schiene beim Infrastrukturausbau in vielen Mitgliedstaaten vernachlässigt sowie durch eine mäßig erfolgreiche Europäisierung des Rechtsrahmens und der Auseinandersetzung mit den Interessen der weiterhin dominierenden Staatsbahnen aufgehalten.

Es ist sehr bedauerlich, dass es für die „Verkehrsverlagerung“ kein konkretes Ziel gibt, denn nur dieses Instrument liefert sofort Beiträge zum drängenden Klimaschutz-Problem und zur Verkehrssicherheit. Eine echte Strategie muss Prioritäten setzen, auch wenn – das ist die gute Nachricht – die für die Stärkung des Schienengüterverkehrs aufgeführten Instrumente nun richtig und zielgerichteter sind als dies im Weißbuch der Fall war. Neu ist die Absicht, den Wettbewerb fairer gestalten zu wollen. An dieser Stelle sind die Güterbahnen, die stärker wachsen wollen als der Markt, vorsichtig optimistisch, auch wenn sie sich noch deutlich mehr Rückenwind aus Brüssel erhofft hatten. Wir werden stärker herausheben, dass Investitionen in die Schiene für die Gesellschaft erheblich günstiger sind als ausufernde Subventionen für Straßenantriebe, die zudem auf große Mengen der knappen erneuerbaren Energien angewiesen seien.

Dennoch: durch die Schärfung der Ziele des Weißbuches in der neuen Strategie spiegelt sich die Programmatik des NEE um ein Vielfaches besser wider. Die vorrangige Berücksichtigung der Schiene bei der Infrastrukturfinanzierung und der bedarfsgerechte Neu- und Ausbau der Infrastruktur (700 Meter auf den Korridorstrecken, Signal- und Gleisanlagen, Berücksichtigung der

Lichttraumprofile beim Tunnelausbau, etc.) werden – anders als im Weißbuch – durch die Kommission unterstützt. Auch die Modernisierung der schienenengebundenen und intermodalen Verkehre und Umschlagtechnologien durch Forschungs- und Innovationsförderung erhält eine eigene inhaltliche Berücksichtigung – jedoch weiterhin ohne die weitere Entwicklung und Standardisierung intermodaler Transportgefäße. Hervorzuheben ist auch die neue inhaltliche Akzentuierung auf die Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs zwischen Eisenbahnverkehrsunternehmen und der Stärkung der Anbietervielfalt im Übergang aus immer noch monopolistisch orientierten Strukturen und die Förderung alternativer Antriebe auf der Schiene. Neu und richtig ist außerdem, dass fossile Treibstoffe nicht länger subventioniert werden sollen und ein einheitliches Regelwerk zur Berechnung von CO₂-Emissionen des Verkehrs erstellt werden soll.

Der sich im Anhang zur Strategie befindende „Action Plan“ setzt klare Zeithorizonte für die Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen, die der Zielerreichung dienen.

Hinter ihren Möglichkeiten zurück bleibt die Strategie jedoch bei der Stärkung unabhängiger und gewinnfrei arbeitender Schieneninfrastrukturbetreiberstrukturen über die vorhandenen Güterverkehrskorridore hinaus, bei der Gewährung konkreter Vorgaben für Kontrollen im Straßengüterverkehr, bei der messbaren Vorgabe für eine weitere Elektrifizierung der Schiene, bei der Vorgabe für eine deutlich schnellere „Vergrünung“ des Bahnstroms, bei der bahnspezifischen Gestaltung der Klimaabgaben sowie bei der Vereinfachung und weitergehenden Vereinheitlichung des Regelwerks der Eisenbahn (auch hinsichtlich einer möglichen Bahnreform II oder dem 5. Eisenbahnpaket), welche im Weißbuch noch Erwähnung fanden. Leider verzichtet die Kommission auch auf eine Positionierung zum Oberleitungs-Lkw. Es wird deutlich, dass die Leistungsfähigkeit des Schienengüterverkehrs weiterhin stark unterschätzt wird. Es handelt sich um eine nur vorgeblich verkehrsträgerübergreifende Verkehrsstrategie, die die Wirksamkeit der einzelnen Verkehrsträger bei der notwendigen CO₂-Reduktion nicht miteinander vergleicht bzw. daraus Prioritäten ableitet.

Weiterhin ist es auffällig, dass viele der Ziele, die schon vor zehn Jahren von besonderer Aktualität für den Schienenverkehr waren, in derselben Form wieder von der Europäischen Kommission aufgenommen wurden. Die Frage, wie es sein kann, dass nach dem rapiden Verkehrs- und Emissionswachstums der letzten Jahre und eines Rückganges des Schienenverkehrs kaum Veränderung in den Zielen vorgeschlagen wird, bleibt ebenso unbeantwortet wie die Frage, ob und was die Kommission 2020 hinsichtlich der gleich gebliebenen Ziele eigentlich anders machen will.

Es folgt eine nach den Leitinitiativen der am 9. Dezember veröffentlichten Strategie sortierte Analyse der Kernforderungen.

Leitinitiative 1 – Förderung der Nutzung emissionsfreier Fahrzeuge und erneuerbarer und CO₂-armer Kraftstoffe sowie des Aufbaus der dafür erforderlichen Infrastruktur

Die RFC und TEN-T sollen zusammengelegt werden in „europäische Verkehrskorridore“ mit Schwerpunkt auf "schnell zu erreichenden Ziele" (Seite 12) - beispielsweise in Bezug auf Zuglänge, Lademaß und verbesserte Betriebsvorschriften - sowie auf der Schließung zentraler Verbindungslücken und der Anpassung des Kernnetzes. Zur Umsetzung plant die Europäische Kommission mit weiteren Investitionen und einer Überarbeitung der Verordnung über SGV-Korridore und TEN-V-Verkehrskorridore. 300 Mrd. Euro sollen weiterhin in das TEN-V-Kernnetz zur "Vollendung und zum Aufbau als echtes multimodales System" (Seite 21) fließen. Es ist jedoch nicht erwähnt, ob hier auch Telematiklösungen, wie in der Leit- und Sicherungstechnik, eingeschlossen sind. Ähnliche Ziele, mit höheren finanziellen Mitteln, verfolgte auch die Strategie des Weißbuches: 2011 wurden zur Vollendung des TEN-V-Netzes bis 2020 rund 550 Mrd. EUR veranschlagt, wovon rund 215 Mrd. EUR für die Beseitigung der Hauptengpässe eingeplant wurden.

Ziel der jüngsten Strategie ist es, dass bis 2030 80.000 emissionsfreie Lkw in Europa unterwegs sind, bis 2050 sollen „fast alle“ Lkw emissionsfrei sein (Seite 8). Zum Vergleich: Die Anzahl der Lkw belief sich allein in Deutschland im Jahr 2020 auf rund 3,3 Mio. Fahrzeuge. Im Weißbuch gab es zum Straßengüterverkehr keine messbaren Zielvorgaben.

Da, wo keine Elektrifizierung möglich ist, sollen im Schienenverkehr verstärkt Wasserstoffkraftstoffe eingesetzt werden. Wasserstoff ist generell sehr präsent in der neuen Strategie, wohingegen dieser im Weißbuch noch keine Rolle spielte.

Leitinitiative 3 – Nachhaltigere und gesündere Mobilität zwischen und innerhalb von Städten

Bis 2030 soll es mindestens 100 klimaneutrale Städte in Europa geben, der Schienengüterverkehr wird aber nicht als strategisches Mittel zur Zielerreichung betrachtet. Für die Verbesserung der städtischen Logistik im Güterverkehr werden „die Einführung bereits verfügbarer emissionsfreier Lösungen, einschließlich Frachtfahräder, automatisierter Lieferungen und Drohnen (unbemannte Luftfahrzeuge) und eine bessere Nutzung der Binnenwasserstraßen“ (Seite 12) vorgeschlagen.

Der Fokus liegt generell sehr auf dem Personenverkehr in Städten. Im Weißbuch hieß das Ziel noch „Erreichung einer im Wesentlichen CO₂-freien Stadtlogistik in größeren städtischen Zentren bis 2030“, dessen Zielerreichung mit einem klaren Fokus auf den Lkw ausgerichtet war.

In Umkehrung der obigen Abgrenzung wird das Europäische Jahr der Schiene dagegen im Abschnitt über Städtische Mobilität erwähnt.

Leitinitiative 4 – Ökologisierung des Güterverkehrs

Die Infrastruktur im intermodalen Verkehr wird als Schwachstelle ausgewiesen, sodass der Fokus auf der Schließung der Lücken in der Infrastruktur, besseren Umschlagstechnologien, dem multimodalen Datenaustausch (v.a. papierloser Güterverkehr) und der Überarbeitung des rechtlichen Rahmens im Kombinierten Verkehr liegt. Die Ziele wurden bereits im Weißbuch benannt.

Leitinitiative 5 – CO₂-Bepreisung und bessere Anreize für Nutzer

Die Ziele der neuen Strategie sind hier sehr ähnlich zu denen aus dem Weißbuch: Einführung und Umsetzung des Verursacher- und Nutzerprinzips und Internalisierung der externen Kosten. Es soll ein Vorschlag für die Änderung der Eurovignetten-Richtlinie gegeben werden, die eine „effiziente Erhebung von Gebühren für die Infrastrukturnutzung“ (Seite 14) vorsieht.

Neu ist, dass fossile Treibstoffe nicht länger subventioniert werden sollen und ein einheitliches Regelwerk zur Berechnung von CO₂-Emissionen des Verkehrs erstellt werden soll.

Leitinitiative 6 – Verwirklichung einer vernetzten und automatisierten Mobilität und Leitinitiative 7 – Innovation, Daten und Künstliche Intelligenz für eine intelligenter Mobilität

Die Strategie fordert die Gewährleistung einer verkehrsträgerübergreifenden Technologieoffenheit und ein „innovationsgerechtes Regulierungsumfeld“ (Seite 18). Als Innovation im Bereich Schienenverkehr wird vor allem die Einführung von ERTMS priorisiert, aber auch die Entwicklung des automatisierten Zugbetriebes sowie autonomer Fahrzeuge. Im Weißbuch lag der Fokus ebenfalls auf der Einführung von ERTMS, jedoch darüber hinaus auf der "schrittweisen Einführung neuer Fahrzeuge mit leisen Bremsen und automatischen Kupplungen" sowie auf der Fahrzeugeffizienz.

Leitinitiative 8 – Stärkung des Binnenmarktes

Die Strategie fordert die Gewährung fairer bzw. gleicher Wettbewerbsbedingungen: Sicherstellung, dass bei der Gewährung staatlicher Beihilfen etablierte Betriebe gegenüber neuen Marktteilnehmern nicht bevorzugt werden und keine neuen Wettbewerbshindernisse aufgebaut werden. Hierzu sollen die Vorschriften über staatliche Beihilfen für den Schienenverkehr überarbeitet werden. Diese Zielsetzung wurde im Weißbuch noch nicht verfolgt.

Im Vergleich zur 2011 veröffentlichten Strategie wird der Fokus außerdem stark auf nachhaltige Investitionen gelegt: Der Investitionsbedarf soll auf Grundlage der Taxonomieverordnung ermittelt werden. Investitionen sollen verkehrsträgerübergreifend in die Modernisierung der Fahrzeugbestände fließen.

Kleinen bis mittleren Unternehmen (KMU) soll der Zugang zu Finanzmitteln erleichtert werden.

Leitinitiative 9 – Faire und gerechte Mobilität für alle und Leitinitiative 10 – Verbesserung der Verkehrssicherheit

Es wird dasselbe Ziel wie im Weißbuch verfolgt: Verkehrsträgerübergreifend praktisch keine Todesopfer mehr in der EU bis 2050.

Der Rechtsrahmen für die Arbeitsbedingungen für Beschäftigte soll gestärkt werden, jedoch gibt es keine Forderung nach konsequenten Vorgaben für Kontrollen im Straßengüterverkehr.