

Mehr Schiene für die junge Generation – und nicht nur für die!

Zusätzliche Maßnahmen, mit denen die Klimaschutz-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Güterverkehr umgesetzt werden kann

Das Bundesverfassungsgericht hat auf die Beschwerde einer Reihe jüngerer Menschen dem Bundestag aufgegeben, das am 12. Dezember 2019 beschlossene Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) nachzubessern, weil vor allem durch die Unklarheiten über die Wirksamkeit von Klimaschutzmaßnahmen speziell nach 2030 deren Freiheitsrechte in unzulässiger Weise beschränkt werden.

Die höchstrichterlich angemahnte Generationengerechtigkeit wirksamer Klimaschutzstrategien fordert in besonderem Maße Politik und Gewerbe im Sektor Güterverkehr und Logistik heraus.

Es ist nun erforderlich, der Schiene jetzt „höchste Priorität einzuräumen“, wie schon wörtlich ein Beschluss des Bundestages vom 27. Juni 2019 lautet, der aber im KSG – und auch in der sonstigen Verkehrspolitik - nicht konsequent realisiert wurde.

Mehrfach und über einen längeren Zeitraum wurden in der Vergangenheit die von Politik und teilweise auch Unternehmen beschlossenen Ziele und Minderungseffekte nicht Realität. Selbst Kabinettsbeschlüsse wie der am 3. Dezember 2014 beschlossene „Aktionsplan 2020“ enthalten mitunter Ankündigungen, die nicht umgesetzt wurden. So sollte bereits 2017 auf der Basis einer novellierten EU-Wegekosten-Richtlinie ab 2017 eine CO₂-emissionsbasierte Mautspreizung wirksam werden, die es bis heute nicht und wohl auch frühestens 2023 gibt.

Die Realität sieht ohnehin völlig anders aus. Während im Personenverkehr der Pkw nach einem kurzen Pandemieschock boomt wie sonst nur das Fahrrad, sind selbst im Pandemiejahr die Treibhausgasemissionen des Straßengüterverkehrs im Schnitt nur um etwa drei Prozent gesunken und längst wieder auf dem Wachstumspfad. Die absoluten Emissionen von Treibhausgasen im Verkehrssektor steigen kontinuierlich an, selbst spezifische Emissionsminderungen sind ohne Verkehrsträger- oder Antriebswechsel nicht in Sicht, mit Ausnahme des Schienengüterverkehrs nutzen alle Verkehrsmittel quasi vollständig fossile Treibstoffe und politische Debatten über Strategien und Maßnahmen werden seit Jahrzehnten routiniert, allerdings ohne strukturelle Änderungen geführt.

Bereits seit exakt elf Jahren arbeiten Experten sowie Industrie- und Ministeriumsvertreter:innen zunächst in der „Nationalen Plattform Elektromobilität“ und seit 2018 in der „Nationalen Plattform Zukunft der Mobilität“ daran, die klimafreundliche Zukunft der Mobilität von Menschen und Gütern zu entwerfen. Allein, es will nicht gelingen.

Der jüngst publizierte Zwischenbericht der Arbeitsgruppe 2 der „Nationalen Plattform Neue Mobilität“ zeigt wie im Brennglas, dass es weiterhin keinen Konsens zu den zu präferierenden Technologie der sog. „Antriebswende“ im Straßengüterverkehr gibt. Einig sind sich Hersteller und Nutzer des Lkw nur darin, dass alle Antriebsalternativen durch staatliche Zuschüsse auf das Niveau des Diesel-Lkw heruntersubventioniert werden müssten. Der Wunsch der Politik, Experten eine neue Antriebsstrategie – klimawirksam und gleichzeitig kostenneutral – finden zu lassen, statt selbst zu entscheiden, ist so unerfüllbar wie regelmäßig erneuert. Dieses letztlich ergebnislose Ping-Pong-Spiel wurde schon bei Pkw-Antrieben über mehrere Jahrzehnte ohne Ergebnis geführt. Im Gütertransport führt der Ansatz dazu, dass der Sektor die Nachhut in der Klimaschutzdebatte bildet.

Es bleibt die nicht neue Erkenntnis, dass – noch gar nicht verfügbare - andere Antriebskonzepte ohne Veränderung der relativen Wettbewerbsfähigkeit keine Bedeutung erlangen werden. Das herkömmliche Konzept mit Dieselantrieben ist unter den geltenden Rahmenbedingungen deutlich attraktiver. Den Wechsel des Verkehrsmittels als Option lassen - von der Regierung über die Fahrzeughersteller bis zu den Verladern - alle Beteiligten völlig außen vor. Der nun reklamierte Finanzbedarf zur Stützung der neuen Lkw-Antriebe ist utopisch hoch und gesellschaftlich nicht zu rechtfertigen.

Zugleich steht und fällt mit den hohen Emissionspotenzialen, die das Bundesverkehrsministerium dieser Antriebswende in seinen Prämissen für die Ziele des „Klimaschutzprogramm (KSP) 2030“ der Regierung beimisst (17 bis 18 Mio. Tonnen im Jahr 2030 - oder ein Drittel der bis dahin angestrebten Emissionsminderung des gesamten Verkehrs), der Gesamterfolg des nun für unzureichend befundenen Bundes-Klimaschutzgesetzes.

Umgekehrt hat der Bundesverkehrsminister aus nicht dargelegten Gründen der Verkehrsverlagerung auf Schiene und Binnenschiff nur einen geringen Klimaschutzbeitrag von zwei Millionen Tonnen im Jahr 2030 zuerkannt. Nach einer vom Netzwerk Europäischer Eisenbahnen beauftragten Untersuchung liegt das Potenzial alleine der Schiene etwa fünfmal so hoch. Vor diesem Hintergrund ist es – umgangssprachlich – als „Wink mit dem Zaunpfahl“ zu verstehen, wenn die Bundesverfassungsrichter:innen in Randziffer 121 ihres Beschlusses formulieren: „Wäre etwa eine ausgebaute CO₂-neutrale Verkehrsinfrastruktur errichtet und würden Transportmittel CO₂-neutral produziert, wären die Freiheitseinbußen eines Verbots CO₂-wirksamer Verkehrs-, Transport- und Produktionsvorgänge wesentlich geringer als ohne eine solche Alternative.“ Denn die Schiene ist von der flächendeckenden Klimaneutralität nur wenig entfernt – ihr Anteil an den gesamten Verkehrsemissionen liegt schon heute nur bei 0,5 Prozent.

Nicht alleine die Konkretisierung der Maßnahmen nach 2030, sondern auch die schnell wirksamen Maßnahmen (mit denen die Inanspruchnahme des „Treibhausgasbudgets“ verlangsamt werden kann) werden zu langsam umgesetzt. Die vor eineinhalb Jahren im KSP 2030 beschlossenen „schieneförderlichen“ Maßnahmen sind bisher nur in Bezug auf den Start der CO₂-Abgabe, die Begrenzung des sonst pandemiebedingten fälligen EEG-Umlagenanstiegs (anstelle der angekündigten Senkung) und Sondermittel für digitale Stellwerke wirksam geworden. Die zusätzlichen Infrastrukturmittel (bis 2030 je eine Mrd. Euro pro Jahr, ursprünglich vollständig als DB-Eigenkapitalerhöhung, mittlerweile zu 50 % als Baukostenzuschuss vorgesehen) hat die EU wegen berechtigter wettbewerbsrechtlicher Bedenken

nicht frei gegeben. Zugleich führt im Güterverkehr eine einzige andere Maßnahme, die Mautbefreiung von gasbetriebenen Lkw, durch die drastische Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit dieser Lkw direkt vom Klimaziel weg. Gasangetriebene Lkw sind nur wenig klimafreundlicher als Dieselfahrzeuge, bei der aus der Förderung folgenden Rückverlagerung von der Schiene steigen die Treibhausgasemissionen allerdings drastisch an. Neben der langsamen Umsetzung der KSP-Maßnahmen stellt sich als Hauptproblem dar, dass auf gezielte Maßnahmen zur nachhaltigen Verlagerung von Verkehrsströmen auf die Schiene auch im KSP 2030 verzichtet wurde.

Ähnlich rang sich auch der Bundesverkehrsminister im vergangenen Jahr nur erkennbar mühsam eine Unterstützung des im „Zukunftsbündnis Schiene“ entwickelten Zieles ab, den Marktanteil der Schiene im Güterverkehr von heute 18 auf mindestens 25 Prozent im Jahr 2030 zu steigern. Das Netzwerk Europäischer Eisenbahnen hält bis zum Jahr 2035 sogar einen Marktanteil von 35 Prozent für machbar, wenn die Weichen von der Politik entsprechend gestellt werden, insbesondere die kontraproduktive Strategie beendet wird, mit – zu – knappen Mitteln alle Verkehrsträger parallel auszubauen.

Für die Güterbahnen ist eine Logistik mit der schon heute hoch energieeffizienten und klimafreundlichen Schiene als Rückgrat die mit Abstand realistischste Strategie zur schnellen Minderung der Treibhausgase, denn sie ist skalierbar, kosteneffizient und kann erprobte Technologien weiterentwickeln.

„Rückgrat“ bedeutet, dass – ausgehend von großen Distanzen, auf denen die Schiene teilweise schon heute sehr hohe Marktanteile hat – der Anteil der Schiene (und des Binnenschiffs) in direkten wie auch in den multimodalen Transportketten gesteigert wird. Es wäre ein großer strategischer Fehler, dem funktionierenden Wettbewerb auf der Schiene auf langen Distanzen durch die Förderung von klimafreundlicheren schweren Lkw Konkurrenz zu machen. Unter Klimaschutz Gesichtspunkten muss das Ziel eine weitere Verlagerung dieser langlaufenden, vor allem internationalen Lkw-Verkehre auf die Schiene sein – und zugleich „quick wins“ für den Klimaschutz bei der Antriebselektrifizierung im Nahverkehr und bei leichteren Nutzfahrzeugen zu erzielen.

Zur Illustration dieser Aussage: Während der Verkehrsleistungssplit zwischen Schiene und Straße bei inländischen Gütertransporten in der Entfernungsstufe oberhalb von 700 Kilometern bei 54 zu 46 Prozent liegt, beträgt er in der gleichen Entfernungsstufe bei internationalen Verkehren nur 20 (Schiene) zu 80 (Straße). Die vor allem infrastrukturseitigen und transportrechtlichen Hindernisse, die der Verlagerung der weiträumigen und damit energieintensiven sowie besonders klimabelastenden Straßengüterverkehre auf die Schiene entgegenstehen, müssen schneller abgebaut werden. Denn grundsätzlich ist die Schiene deutlich schneller europaweit interoperabel zu gestalten als Lkw-Verkehre, die eine europäisch einheitliche Energieversorgung benötigen, auf die sich schon Deutschland seit Jahren nicht einigen kann. Hinzu kommt, dass in vielen Staaten die klare Präferenz eben auf der Stärkung der Schiene liegt, die in Deutschland bisher fehlt.

Zusammenfassend muss konstatiert werden, dass bisher – und nach den Vorstellungen der Regierung und der verladenden Wirtschaft - der Lkw-Verkehr mit vielerlei Maßnahmen so günstig wie möglich gehalten wird und werden soll, was ihn innerhalb des Verkehrsmarkts zusammen mit seiner Flexibilität so stark macht - und im Übrigen die Gesamtnachfrage nach Straßentransporten treibt.

Eine Änderung der Verkehrsmittelwahl kann durch finanzielle und ordnungsrechtliche Veränderungen auch kurzfristig angereizt werden. Ohne einen Wechsel bei den Prioritäten des Infrastrukturausbaus weg vom reinen Straßenverkehr hin zur Kombination Schiene/Letzte Meile würde diese allerdings in vielen Fällen bald an Kapazitätsgrenzen stoßen. Daher müssen sehr schnell langfristig wirkende konträre Infrastrukturstrategien – insbesondere der weitere Kapazitätsausbau im Straßennetz und die ausschließliche Anbindung von Gewerbegebieten und Orten mit hohem Sendungsaufkommen mit Straßenverbindungen – beendet werden. Der Ausbau sowie die Ertüchtigung und Wiederinbetriebnahme vorhandener Schieneninfrastrukturen (Strecken wie Verlademöglichkeiten) muss dagegen drastisch beschleunigt werden, um die Verlagerung zu ermöglichen.

Vertreter:innen der Regierungskoalition haben nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts angekündigt, noch in der zu Ende gehenden Legislaturperiode das KSG nachzubessern. Die folgenden Vorschläge sind daher unterteilt in Maßnahmen, die die derzeitige Bundesregierung bzw. Regierungsmehrheit im Bundestag noch in den verbleibenden beiden Monaten der Legislaturperiode beschließen könnte (A) und Maßnahmen für die kommende Legislaturperiode (B):

Kurzfristige Maßnahmen noch in dieser Legislaturperiode:

A 1: Sofortiger Stopp der Vorbereitung eines nächsten herkömmlichen Bundesverkehrswegeplans im Verkehrsministerium und Entwicklung einer Methodik für die Infrastrukturplanung, mit der die mittel- und langfristigen Klimaschutzziele erreicht werden können.

A 2: Vorbereitung einer Überprüfung des laufenden Bundesverkehrswegeplans durch ein Moratorium für bevorstehende Planfeststellungsbeschlüsse und Vergaben für kapazitätserweiternde Fernstraßenplanungen.

A 3: Beginn des Abbaus des Dieselsteuerprivilegs (z.Zt. 18,4 Cent/Liter Diesel) und Gespräche mit Nachbarstaaten mit niedrigeren Dieselpreisen (A, PL, CZ, I) zwecks Harmonisierung.

A 4: Entlastung der Schiene durch einen – zunächst ersten - Schritt zur Reduzierung der Vierfachbelastung aus Stromsteuer, EEG-Umlage, EE-bedingten Netznutzungsentgelten und Kosten aus dem Emissionshandel.

A 5: Anpassung des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans, z.B. zur Aufnahme der Förderung von ETCS-Geräten in Schienenfahrzeugen.

A 6: Verzicht auf die Ausweitung des mit überlangen Lkw befahrbaren Straßennetzes (vorliegender Entwurf der „11. Überlängen-VO“).

A 7: Auftrag an die DB Netz AG zur Ausarbeitung eines „Sofortprogramms Zusätzliche Schieneninfrastruktur“, mit dem die Umsetzung der folgenden Vorhaben im Vergleich zur bisherigen Entwicklung deutlich beschleunigt wird: Planfestgestellte Neu- und Ausbaumaßnahmen, Bypässe in gem. § 55 ERegG „überlasteten Schienenwegen“, „Kleine und Mittlere Maßnahmen“ zur Steigerung der Kapazität im bestehenden Netz, Elektrifizierungslücken beseitigen, geothermisch beheizte Weichen, Streckenreaktivierungen, Verladepunkte modernisieren, nichtbundeseigene Schienenstrecken modernisieren, IT-Systeme der DB Netz modernisieren, Förderung des ETCS-Einsatzes auch bei Eisenbahnverkehrsunternehmen durch Zuschüsse oder Trassenpreisvorteile, beschleunigte Umrüstung auf digitale Stellwerke, Ausbau des automatischen Monitorings von Zügen entlang der Infrastruktur, Einsatz längerer Güterzüge auf ausgewählten Strecken.

A 8: Verschiebung der Prämissen im Kabinettsentwurf des Bundeshaushalts 2022 zu Gunsten der Schiene, z.B.: Der Hochlauf der Mittel für Neu- und Ausbau von Schienenwegen muss steiler (bisher nur von 1,6 Mrd. Euro im Jahr 2021, auf 1,9 Mrd. Euro in 2022 und auf 2,0 Mrd. Euro im Jahr 2023 und 2024) sein als bisher geplant; Anhebung der Mittel für das „Bundesprogramm Zukunft Schienengüterverkehr“ auf die ursprünglich vorgesehene Höhe (100 Mio. Euro pro Jahr); vollständige Förderung des Austausches von GSM-R Funkgeräten zur rechtzeitigen Freigabe von Frequenzen für die Mobilfunkversorgung; Verzicht auf ausschließlich Eisenbahnen betreffende Gebührenerhebungen, Trassenpreisförderung auch auf den Strecken von nichtbundeseigenen Bahnen, Geltung der Anlagenpreisförderung wie ursprünglich vorgesehen für alle Anlagen wie Abstellgleise, Verzicht auf eine aus Infrastruktureinnahmen erzielte Dividende der DB AG.

A 9: Auftrag zur Ausarbeitung eines Gesetzentwurfes für die Errichtung eines Schieneninfrastrukturfonds nach Schweizer Vorbild, mit dem die Finanzierung von Neu- und Ausbaumaßnahmen der Schieneninfrastruktur über einen relevanten Zeitraum (z.B. bis 2035) und sowohl ausgaben-, als auch einnahmenseitig verbindlich durch ein Gesetz gesichert werden kann.

A 10: Auftrag zur Entwicklung einer internationalen Schienenverkehrsstrategie der Bundesregierung zur einheitlichen Verfolgung gleicher politischer Ziele in Deutschland selbst, der EU (insb. Abgleich mit dem Green Deal, der EU-Mobilitätsstrategie sowie anstehenden Vorhaben wie TEN-T-/Güterverkehrskorridormanagement) sowie mit den weiteren europäischen, asiatischen und afrikanischen Staaten in kurz-, mittel- und langfristiger zeitlicher Perspektive.

A 11: Eigenständige Förderung der Beschaffung kranbarer Sattelaufleger ohne Erfordernis, auch eine neue Zugmaschine zu erwerben.

A 12: Unterstützung der Schienenbranche bei der Schaffung von Ausbildungskapazitäten und der Durchführung von Ausbildung.

In der kommenden Legislaturperiode sollten die folgenden Maßnahmen ergriffen werden:

B 1: Fixierung einer mit EU, Ländern und Kommunen abgestimmten Infrastrukturstrategie, die auf eine Parallelförderung der Verkehrsträger verzichtet und die Schiene als Rückgrat in den Mittelpunkt stellt. Verzicht auf den Ausbau von Kapazität im Bundesfernstraßennetz und schnelle qualifizierte Beendigung der laufenden Vorhaben. Verankerung des Deutschlandtakt-Grundprinzips (fahrplanbasierte Infrastrukturentwicklung) und einer wirkungsvollen, wettbewerbsfreundlichen Zusammenarbeit der Beteiligten im Inland und auf europäischer Ebene in einem eigenen Deutschlandtakt-Gesetz.

B 2: Start eines möglichst durch die EU-Kommission oder eine andere supranationale Organisation (z.B. OECD, ISO) gesteuerten Prozesses zur Weiterentwicklung der Ladeeinheiten-Standardisierung („unterhalb“ bekannter Container/Wechselaufbauten/Trailer) zur Sicherung einer durchgängigen, automatisierten/automatisierbaren internationalen Lieferkette mit der Schiene als Rückgrat. Vorgezogen: EU-Initiative zur ordnungsrechtlichen Vorgabe, dass neu in Verkehr gebrachte Trailer kranbar sein müssen, um den kombinierten Verkehr zu stärken.

B 3: Gewährleistung einer zeitnahen Steigerung der CO₂-Kosten für die Nutzung fossiler Treibstoffe im Landverkehr (aus Steuern und/oder der CO₂-Abgabe), mit denen die Verlagerung von Verkehren und die Markteinführung klimafreundlicher Antriebe im technologieoffenen Wettbewerb die klimaschutzpolitisch notwendige Dynamik erreichen – um die Etablierung neuer Dauersubventionen zu vermeiden. Die laut KSG im Jahr 2025 erreichten 55,- Euro/Tonne CO₂ liegen fernab der vom Umweltbundesamt und Wissenschaftlern benannten Zielwerte (180 bis über 200 Euro/Tonne CO₂). Prüfung, ob die genannten Ziele stattdessen durch ein noch in einem frühen Diskussionsstadium befindliches europaweites Emissionshandelssystem ebenfalls erreicht werden könnten.

B 4: Anpassung der EU-Wegekostenrichtlinie an die Klimaschutzziele der EU und Deutschlands, Orientierung für die Höhe der künftigen Lkw-Maut gibt die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe der Schweiz. Einführung der Lkw-Bemautung auf dem gesamten Straßennetz und Ausdehnung auf alle Fahrzeuge ab 3,5 Tonnen zulässigem Gesamtgewicht. Kein Verzicht auf die Mauterhebung bei klimafreundlich angetriebenen Straßenfahrzeugen. Bei der angekündigten CO₂-basierten Mautspreizung keine Anrechnung der erhobenen CO₂-Abgabe und Stopp der Mautbefreiung von gasbetriebenen Lkw.

B 5: Etablierung einer verkehrsmittelübergreifenden und an den Klimaschutzziele orientierten Finanzierungsstrategie für die Verkehrsinfrastruktur (grundsätzlich nach dem in der Schweiz angewandten Prinzip „Verkehr finanziert Verkehr“) anstelle der verkehrsmittelinternen sog. „Finanzierungskreisläufe“.

B 6: Deutliche Beschleunigung des Ausbaus der Schieneninfrastruktur sowie der Nachelektrifizierung und der Lärmsanierung des bestehenden Netzes durch Bereitstellung zusätzlicher Planungs-, Dialog- und Behördenkapazitäten (z.B. auch durch Verlagerung aus dem Straßenbau), zusätzliche Bundesmittel (s. Maßnahmen A.2 und B 1).

B 7: Einrichtung einer Expertenkommission zur Ermittlung des konkreten Handlungsbedarfs für die Bahnreform II und die Neuorganisation der behördlichen Aufgaben (ähnlich dem Schweizer „Bundesamt für Verkehr“) im Eisenbahnwesen. Grundlegende Überarbeitung des Eisenbahnregulierungsrechts.

B 8: Entwicklung eines Konzepts mit den kommunalen Spitzenverbänden und dem verladenden Gewerbe zur deutlichen Steigerung der Anteile der Schiene im Gütertransport zu/von Städten. Sicherung von Flächen für die Umladevorgänge in intermodalen Lieferketten und auch für die Fahrzeugabstellung. Verschärfung der raumordnerischen und bauplanungsrechtlichen Anforderungen, um eine schienen-nahe Lage von neuen Gewerbegebieten und einen nur im Ausnahmefall entbehrlichen Anschluss an das Schienennetz gesetzlich zu fixieren.

B 9: Erarbeitung eines Konzepts, wie die Bahnstromerzeugung aus den Kohlekraftwerken Schkopau, Mannheim und Datteln IV früher als bisher vorgesehen beendet und die Errichtung direkt und indirekt einspeisender Stromerzeugungsanlagen und -speicher für die schnelle weitere Reduktion der spezifischen CO₂-Emissionen für alle Bahnstromkunden erreicht werden kann.

B 10: Am Stromverbrauch orientierte Betriebskostenzuschüsse zur Förderung von Zweikraftantrieben bei Schienenfahrzeugen, so lange Kostennachteile in der Beschaffung überwiegen, um den verbliebenen Dieselanteil schnell zu senken.

B 11: Priorisierung der Schiene und intermodaler Transporte bei der Finanzierung von Forschung und Entwicklung durch den Bund: Schwerpunkte bei der Automatisierung des Eisenbahnbetriebs vor allem auf kurzen Strecken, beim Rangieren, der Zugbildung und bei der Verladung, bei innovativen Güterwagen und bei Fahrzeugtechnologien, z.B. bei der Wagendiagnostik, der digitalen automatischen Kuppung insb. Förderung alternativer Verkehrskonzepte von Betrieben und Kommunen. Höhere finanzielle Ausstattung des Deutschen Zentrums für Schienenverkehrsforschung.

B 12: Entwicklung eines Konzeptes für die ordnungsrechtliche Privilegierung von elektromobilen und emissionsarmen/-freien Straßenfahrzeugen im Vor- und Nachlauf intermodaler Transporte.

B 13: Aufhebung der unwirksamen Förderrichtlinie Energieeffizienz und Verwendung der eingesparten Mittel für eine zeitlich befristete Abwrackprämie oder ggf. Nachrüstung älterer Schienenfahrzeuge.

B 14: Auftrag für ein Konzept zur Entbürokratisierung des Eisenbahnbetriebs und -ausbaus ohne Abstriche am Sicherheits- und Umweltniveau, Orientierung an akzeptierten Standards im Straßenverkehr.

B 15: Umfang der Kontrollen der Tarif-, Arbeits- und Sozialvorschriften im gesamten Güterverkehrssektor harmonisieren.-