

Öffentliche Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 3. Dezember 2014 zum Abschluss einer Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung II (LuFV II).

Vorbemerkung

Der Bund beabsichtigt, mit der Deutschen Bahn AG und ihren Eisenbahninfrastrukturunternehmen eine neue Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV II) über die Erhaltung der Schienenwege im Zeitraum 2015 – 2019 abzuschließen. Diese Vereinbarung soll an die LuFV I anschließen, die seit 2009 in Kraft ist. Grundlage für diese Vereinbarung ist der grundgesetzliche Gewährleistungsauftrag des Bundes für die Eisenbahninfrastruktur (vgl. Art. 87e GG).

Mit dem Abschluss der LuFV I im Jahr 2009 hat der Bund bei der Finanzierung der Ersatzinvestitionen in das Bestandsnetz einen Systemwechsel vollzogen: An die Stelle eines bürokratieintensiven einzelmaßnahmenbezogenen Verfahrens ist eine leistungs- und qualitätsbezogene Outputkontrolle auf Basis von Qualitätskennziffern und Nachweisindikatoren getreten.

Das Prinzip mehrjähriger vertraglicher Vereinbarungen für den Erhalt der Eisenbahninfrastruktur hat inzwischen auch die EU in die Richtlinie 2012/34/EU aufgenommen.

Die mit der LuFV verbundene Reform hat sich grundsätzlich bewährt. Durch eine verbindliche vertragliche Regelung zwischen dem Bund sowie der DB AG und ihren Eisenbahninfrastrukturunternehmen wurden Leistungen und Pflichten für den Erhalt der Schienenwege festgeschrieben. Der Bund stellt jährlich zweckgebunden einen festen Betrag als nicht rückzahlbaren Baukostenzuschuss zur Durchführung von Ersatzinvestitionen zur Verfügung. Im Gegenzug müssen die Eisenbahninfrastrukturunternehmen garantieren, die Schienenwege in einer definierten Qualität bereitzustellen und in definierten Mindestumfängen Investitionen zu tätigen und Instandhaltungsmaßnahmen durchzuführen. Wie die Eisenbahninfrastrukturunternehmen die vorgegebenen Ziele erreichen, bleibt ihrer unternehmerischen Entscheidung überlassen. Zielverfehlungen werden sanktioniert.

Die Allianz pro Schiene begrüßt, dass die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung nun für weitere fünf Jahre fortgeschrieben und weiterentwickelt werden soll.

I. Grundsätzliche Bewertung aus Sicht der Allianz pro Schiene

Ziel der LuFV II ist, die Schienenwege des Bundes in einem qualitativ hochwertigen Zustand zu erhalten und zu verbessern, sowie durch unternehmerisches Handeln eine hohe Effizienz beim Mitteleinsatz zu gewährleisten. Der vorliegende Entwurf der LuFV II, der auf den Erfahrungen mit der LuFV I aufbaut, der die Bundesmittel deutlich anhebt sowie anspruchsvollere Zielwerte für die Qualität des Netzes setzt, ist aus Sicht der Allianz pro Schiene grundsätzlich geeignet, dieses Ziel zu erreichen. Mit dem Steuerungsinstrument LuFV können die Infrastrukturmittel des Bundes effizient eingesetzt, eine verlässliche und stetige Finanzierung von Ersatzinvestitionen mehrjährig gesichert sowie die Qualität und Verfügbarkeit der Eisenbahninfrastruktur erhalten und verbessert werden. Damit liegt die LuFV II grundsätzlich im Interesse sowohl der Steuerzahler, als auch der Unternehmen des Eisenbahnsektors und der Kunden des Eisenbahnverkehrs.

Trotz der grundsätzlich positiven Bewertung hat die Allianz pro Schiene zu einzelnen Regelungen des vorliegenden LuFV-Entwurfs noch Anmerkungen.



II. Allianz pro Schiene-Bewertung im Einzelnen

- Höhe des Infrastrukturbeitrages des Bundes

Der Entwurf der LuFV II sieht vor, den Infrastrukturbeitrag des Bundes im Vergleich zur LuFV I deutlich aufzustocken. Insgesamt soll der Infrastrukturbeitrag des Bundes im Durchschnitt 3,9 Mrd. € pro Jahr erreichen (vgl. LuFV §§ 2 bis 2b).

Diese Aufstockung trägt der Tatsache Rechnung, dass der Infrastrukturbeitrag des Bundes den Bedarf bislang nicht gedeckt hat, und ist im Sinne eines langfristigen Substanzerhalts zu begrüßen. Die Aufstockung wird durch zwei Hauptinstrumente erreicht: Zum einen werden mehr Haushaltsmittel für die LuFV bereitgestellt, zum anderen sollen zusätzliche Dividendenzahlungen der DB AG in die LuFV fließen.

Mit der Verwendung der zusätzlichen Dividendenzahlungen für die LuFV soll sichergestellt werden, dass die Nachsteuerergebnisse der Eisenbahninfrastrukturunternehmen der DB AG vollständig an den Bund ausgeschüttet und auch vollständig wieder in die Eisenbahninfrastruktur reinvestiert werden. Dies ist grundsätzlich ein sinnvoller Weg.

Allerdings kommen die Dividendenzahlungen, die in die LuFV zurückfließen sollen, noch zu den ohnehin für die nächsten Jahre vorgesehenen Dividendenzahlungen der DB AG hinzu. Damit ergeben sich hohe Werte für die Gesamtdividenden in den nächsten Jahren. Es liegt auf der Hand, dass das Erreichen dieser Dividendenziele außer von der Qualität der unternehmerischen Führung maßgeblich davon abhängt, dass sich der Schienenverkehr in Deutschland positiv entwickeln kann.

Neben der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung haben nicht zuletzt politisch gesetzte Rahmenbedingungen wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung des Schienenverkehrs. Die Allianz pro Schiene weist deshalb darauf hin, dass es dringend erforderlich ist, dass die Politik Rahmenbedingungen schafft, die die Wettbewerbsfähigkeit des Schienenverkehrs stärken.

Falls die Dividendenziele in einzelnen Jahren nicht vollständig erreicht werden sollten, muss der Bund nach Auffassung der Allianz pro Schiene durch zusätzliche Haushaltsmittel sicherstellen, dass der Infrastrukturbeitrag des Bundes tatsächlich in der vorgesehenen Gesamthöhe zur Verfügung steht. Andernfalls wären geringere Ersatzinvestitionen die Folge, was nicht im Sinne eines langfristigen Substanzerhalts wäre.

Neben der Finanzierung von Ersatzinvestitionen im bestehenden Netz besteht in Deutschland unverändert auch Bedarf für Neu- und Ausbauinvestitionen in das Schienennetz (sog. Bedarfsplanvorhaben). Die Finanzierung dieser Investitionen ist nicht Gegenstand der LuFV. Gleichwohl weist die Allianz pro Schiene an dieser Stelle darauf hin, dass die Bundesmittel auch für diese Investitionen aufgestockt werden sollten. Dem stehen offenbar derzeit Überlegungen entgegen, in den kommenden Jahren die Mittel für Neu- und Ausbau zugunsten der LuFV abzusenken. Eine solche Umlenkung von Bundesmitteln sollte – wenn überhaupt – nur vorübergehender Natur sein. Keinesfalls sollte die notwendige und sinnvolle bessere finanzielle Ausstattung der LuFV dazu führen, dass die Bundesmittel für Neu- und Ausbauinvestitionen im Schienennetz dauerhaft sinken.

- Verteilung des Infrastrukturbeitrages auf die Laufzeit

Anders als in der LuFV I soll der Infrastrukturbeitrag des Bundes in der LuFV II nicht in gleichen Jahresscheiben fließen, vielmehr sollen die Jahresscheiben während der Laufzeit anwachsen (vgl. LuFV § 2b).



Mit dieser Verteilung ist zwar insgesamt keine Anhebung des Infrastrukturbeitrages des Bundes während der Laufzeit verbunden (der Infrastrukturbeitrag des Bundes ist für die Gesamtlaufzeit fixiert und beträgt im Durchschnitt 3,9 Mrd. € pro Jahr, einschließlich der in die LuFV fließenden zusätzlichen Dividenden). Diese Verteilung ist aber dennoch sinnvoll, da gerade größere Ersatzinvestitionen einen nennenswerten Planungsvorlauf erfordern. In der Praxis wird daher das Ersatzinvestitionsvolumen im Zeitverlauf anwachsen. Dem trägt die vorgesehene Verteilung der Jahresscheiben Rechnung.

Insgesamt hält auch die LuFV II an dem Prinzip fest, dass der Infrastrukturbeitrag des Bundes während der Laufzeit nicht an die Preisentwicklung angepasst wird. Damit entsteht ein erheblicher Effizienzdruck, zumal wesentliche sanktionsbewehrte Qualitätskennzahlen während der Laufzeit der LuFV II deutlich anspruchsvoller werden (s.u.).

- **Eigenmittel der DB für Ersatzinvestitionen und Instandhaltung**

Auch die Eigenmittel der Infrastrukturunternehmen der DB AG für Ersatzinvestitionen und für die Instandhaltung der Schienenwege werden im Vergleich zur LuFV I aufgestockt, mit einem Schwerpunkt bei den Mitteln für die Instandhaltung.

Die Eigenmittel für die Instandhaltung müssen zukünftig mindestens im Durchschnitt 1,6 Mrd. € pro Jahr erreichen. Hinzu kommen mindestens 0,1 Mrd. € Eigenmittel pro Jahr für Ersatzinvestitionen (vgl. LuFV §§ 4 und 8.2).

Insgesamt steigen somit auch die Mittel, die aus der Nutzerfinanzierung in die LuFV fließen. Hinzu kommen die oben genannten zusätzlichen Dividendenzahlungen.

Auch in Bezug auf die Vorgaben für einen höheren Eigenmitteleinsatz im Rahmen der LuFV II weist die Allianz pro Schiene darauf hin, dass es dringend erforderlich ist, dass die Politik begleitend Rahmenbedingungen schafft, die die Wettbewerbsfähigkeit des Schienenverkehrs stärken.

- **Weiterentwicklung der Qualitätskennzahlen**

Ziel der LuFV II ist es, die Schienenwege des Bundes in einem qualitativ hochwertigen Zustand zu erhalten und zu verbessern. Die Zielerreichung wird mit definierten Qualitätskennzahlen gemessen. Werden die Zielvorgaben bei sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen verfehlt, hat der Bund das Recht, Pönalen einzufordern. Dokumentiert wird die Entwicklung der Qualitätskennzahlen jährlich im Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht (IZB) (vgl. LuFV §§ 13, 14, 17 und 18).

Gegenüber der LuFV I werden die Qualitätskennzahlen nun weiterentwickelt und ergänzt.

Strategisch soll in langfristiger Perspektive in 25 Jahren ein optimaler Netzzielzustand erreicht werden („Generationenansatz“). Mit Blick auf diesen Zielzustand werden wesentliche sanktionsbewehrte Qualitätskennzahlen während der Laufzeit der LuFV II von Jahr zu Jahr deutlich anspruchsvoller, u.a. „Theoretischer Fahrzeitverlust Gesamtnetz“ und „Anzahl Infrastrukturmängel“.

Geprüft wird außerdem, ob während der Laufzeit der LuFV II andere oder ergänzende Qualitätsparameter herangezogen werden können, um die Transparenz der Netzqualität weiter zu verbessern (vgl. LuFV § 13 und Anlage 13.3).



Neu eingeführt wird eine Qualitätskennzahl „Zustandskategorie voll- und teilerneuerte Brücken“. Hier muss während der Laufzeit der LuFV für mindestens 875 Brücken eine Zustandsverbesserung um mindestens eine Zustandskategorie nachgewiesen werden. Mit Pönalen bewehrt sind neu auch zustandsbedingte Brückensperrungen (vgl. §§ 13 und 17).

Neu ist zudem, dass Infrastrukturmängel zukünftig schon nach kürzerer Frist relevant für die Erreichung der Qualitätskennzahlen werden (Verkürzung der Karenzzeit von 180 auf 100 Tage, vgl. LuFV Anlage 13.2.1).

Desweiteren werden die Berichtspflichten im Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht (IZB) weiterentwickelt. Sollte es bei den zugrundeliegenden Daten zu viele Datenfehler geben, werden auch hier Pönalen fällig (vgl. LuFV § 18).

Schließlich werden auch die Modalitäten für die externe Finanzkontrolle neu geregelt (vgl. LuFV § 21) sowie Sanktionen bei vorsätzlichen oder grob fahrlässigen Verstößen gegen das Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung (vgl. LuFV § 9).

Nach wie vor nicht durch eine Kennzahl abgebildet ist allerdings die Entwicklung der Netzkapazität. Die Allianz pro Schiene erkennt an, dass die Entwicklung einer tragfähigen und praxistauglichen Kapazitätskennzahl für die LuFV komplex ist und bislang nicht gelungen ist.

Da die Kapazität ein wesentlicher Aspekt der Infrastrukturqualität ist, sollte hier aber weiter nach einer Lösung gesucht werden.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass der verbesserten finanziellen Ausstattung der LuFV II auch ein deutliches Mehr an Infrastrukturqualität und Transparenz gegenübersteht.

- **Sanktionen**

Ziel der LuFV ist es, die Schienenwege des Bundes in einem qualitativ hochwertigen Zustand zu erhalten und zu verbessern. Damit dieses Ziel nicht durch von den Eisenbahninfrastrukturunternehmen zu vertretende Pflichtverletzungen gefährdet wird, muss der Bund etwaigen Pflichtverletzungen mit wirksamen Sanktionen begegnen können. Im LuFV-Entwurf ist vorgesehen, dass von den Eisenbahninfrastrukturunternehmen zu vertretende Pflichtverletzungen den Bund zur Einforderung von Pönalen berechtigen (vgl. LuFV §§ 9, 17 und 18).

Wenn derartige Rückforderungen aber im Ergebnis dazu führen sollten, dass der Schieneninfrastruktur zum Erhalt erforderliche Mittel dauerhaft entzogen werden, wäre die Wirkung kontraproduktiv.

Die Allianz pro Schiene plädiert daher dafür, eingeforderte Pönalen der Infrastruktur nicht dauerhaft zu entziehen, sondern zweckgebunden für die Beseitigung der sanktionsauslösenden Mängel einzusetzen. Geprüft werden sollten auch weitere Sanktionsformen (z.B. Bindung von Vorstandsboni an das Erreichen der Qualitätsziele).

- **Umfang des Schienennetzes**

Der LuFV-Entwurf schreibt den Umfang des Schienennetzes nicht auf dem aktuellen Niveau fest, sondern sieht einen Korridor von 2 % vor, innerhalb dessen sich die Streckenlänge verändern kann, ohne dass eine Anpassung der in der LuFV vereinbarten Finanzierungsbeträge eintritt (vgl. LuFV § 5). Diese Regelung kann als Fehlanreiz wirken, da (unter Einhaltung der gesetzlichen Regeln des AEG) eine nicht unerhebliche Reduzierung des Netzes möglich ist, ohne dass der Infrastrukturbeitrag des Bundes gemindert wird.

Die Allianz pro Schiene erkennt an, dass ein gewisser Spielraum bei der Streckenlänge sinnvoll



ist, um nicht schon bei minimalen Änderungen eine Anpassung der LuFV vornehmen zu müssen. Aus Sicht der Allianz pro Schiene ist sinnvoll, dass der LuFV-Entwurf ausdrücklich auch die Möglichkeit einer Netzerweiterung berücksichtigt. Der im LuFV-Entwurf vorgesehene 2 %-Korridor erscheint jedoch zu weit gefasst und sollte auf 1 % reduziert werden.

- **Weiterentwicklung der LuFV**

Auch der Entwurf der LuFV II sieht den Abschluss einer Folgevereinbarung vor (vgl. LuFV § 25). Die Allianz pro Schiene begrüßt diese Bereitschaft zur Verstetigung und Weiterentwicklung der LuFV, die einer langfristigen Infrastrukturentwicklung im Sinne eines Generationenansatzes Rechnung trägt.

Ziel sollte sein, die Folgevereinbarung rechtzeitig vor Ende der Laufzeit der LuFV II abzuschließen.

III. Fazit

Aus Sicht der Allianz pro Schiene ist die vorgesehene neue LuFV II geeignet, um die Schienenwege des Bundes in qualitativ hochwertigem Zustand zu erhalten und zu verbessern und einen effizienten Einsatz der Bundesmittel zu erreichen. Insgesamt ist die LuFV II ein Anreiz- und Steuerungsinstrument, das der Komplexität der Aufgabe entspricht. Die Allianz pro Schiene spricht sich daher für das Inkrafttreten des vorliegenden LuFV-Entwurfs zum 01.01.2015 aus.

Damit die zur vollständigen Finanzierung der LuFV II erforderlichen Dividendenziele auch tatsächlich erreicht werden können, muss die neue LuFV II durch eine Verkehrspolitik des Bundes flankiert werden, die die Wettbewerbsfähigkeit des Schienenverkehrs insgesamt stärkt.

Berlin, den 01. Dezember 2014

Allianz pro Schiene e.V.
Reinhardtstraße 31
10117 Berlin

E-Mail: info@allianz-pro-schiene.de

www.allianz-pro-schiene.de