
Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages am 16. Oktober 2019, 11:00 Uhr

Zum 1. Januar 2009 ist die erste Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) zwischen dem Bund und den Infrastrukturunternehmen der DB AG in Kraft getreten. Die zweite LuFV-Periode auf der Grundlage einer überarbeiteten Vereinbarung begann 2015 und endet mit Ablauf des Jahres 2019. Mit der LuFV wurde das Dickicht zahlloser Finanzierungsvereinbarungen mit Zuwendungsbescheiden und anschließenden projektbezogenen Verwendungs- und Rechnungsprüfungen durch den deutlich bürokratieärmeren und ergebnisorientierteren Ansatz einer Outputkontrolle ersetzt. Eine solche vertragliche Regelung entspricht nicht nur langjährigen Forderungen nahezu des gesamten Bahnsektors, sondern auch dem Ziel der Bahnreform, im Bahnsektor marktwirtschaftlichen und unternehmerischen Strukturen zum Durchbruch zu verhelfen. Auf dieses erklärte Ziel des Bundes zur Bahnreform wurde zwar vom Bundesrechnungshof in seinem Prüfbericht nach § 99 BHO bei der Aufzählung der Ziele der Bahnreform nicht hingewiesen, ist aber gleichrangig zu dem der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Verkehrsträgers und der Haushaltsentlastung zu sehen.

Während die ersten 15 Jahre seit der Bahnreform durch eine starke Reduzierung der Länge des Netzes der Eisenbahnen des Bundes, spürbare Kapazitätsreduzierungen selbst auf Hauptabfuhrstrecken, zunehmende und häufig dauerhafte Langsamfahrstellen im Netz und eine starke Konzentration der Bautätigkeit auf wenige große Neu- und Ausbauprojekte gekennzeichnet waren, hat sich die Tendenz in den letzten Jahren verändert. Die Arbeiten am Bestandsnetz haben in den letzten Jahren mit Blick auf Quantität und Qualität erheblich zugenommen, was sich nicht zuletzt in zunehmenden Beschwerden der Eisenbahnverkehrsunternehmen über störende Auswirkungen der Bautätigkeit niederschlägt. Die Zahl der Langsamfahrstellen hat erheblich abgenommen, wenn sie auch noch nicht völlig beseitigt sind. Neben den Großprojekten sind insbesondere bei DB Netz zunehmend kleinere und einfachere Maßnahmen in den Fokus genommen worden, die häufig auf Bedarfsanmeldungen von Kunden zurückgehen. Zuletzt überraschte DB Netz mit umfangreichen eigenen Vorschlägen für Maßnahmen im Bestandsnetz zugunsten einer „robusten Bahn“, verstanden als flexibleres und weniger störanfälliges Netz. Ein solches Projekt wäre noch vor wenigen Jahren undenkbar gewesen und zeigt ein Umdenken.

Die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen haben entscheidend zu diesem Paradigmenwechsel beigetragen. Vor Inkrafttreten der LuFVs hat der Bund beim Abschluss der Einzelfinanzierungsvereinbarungen ausdrücklich darauf hingewirkt, dass Bahnanlagen allein auf das Minimum zur Abwicklung des bestehenden Betriebsprogramms ausgelegt werden, ohne den Mehrbedarf und die notwendige Resilienz in Sondersituationen wie Natureinwirkungen oder Baustellen zu berücksichtigen. Mit den LuFVs wurde diese seinerzeit insbesondere von der Haushaltspolitik vorgegebene Position verlassen und darüber hinaus der wirtschaftliche Anreiz für die DB AG, den Umfang der Bahnanlagen auf das allernötigste zurückzufahren, stark gedämpft. Die LuFVs haben bei der Entwicklung der Eisenbahninfrastruktur zu einer Stärkung der verkehrs- und umweltpolitischen Prämissen gegenüber der Haushaltspolitik geführt. Bei aller Anerkennung der Prinzipien solider Haushaltspolitik ist anzumerken, dass letztendlich das Verfahren vor der Einführung der LuFV auch haushaltspolitisch nicht nachhaltig war und bei einer Fortführung das Risiko eines fortschreitenden Substanzverlustes des Netzes und damit das Haushaltsrisiko verstärkt hätte.

Insgesamt hat sich aus Sicht des VDV hat somit das LuFV-Regime bewährt, wenngleich aus den Erfahrungen mit der LuFV I und LuFV II für die Folgevereinbarung einige Verbesserungsvorschläge abzuleiten sind:

- Mit dem Beitrag des Bundes, der im Jahresdurchschnitt der LuFV II-Periode rund 3,5 Mrd. Euro beträgt, blieb das Bestandsnetz angesichts des über viele Jahre aufgelaufenen Nachholbedarfs deutlich unterfinanziert. Selbst wenn im Rahmen der LuFV I und II an vielen neuralgischen Punkten eine Verbesserung der Qualität des Netzes erreicht werden konnte, reicht der Umfang der Ersatzinvestitionen derzeit nicht aus, um eine Trendwende herbeizuführen. Hierzu ist eine wesentlich höhere und dauerhaft verlässliche Finanzierung erforderlich. Die Absicht der Bundesregierung zu einer verbesserten finanziellen Ausstattung der LuFV III ist vor diesem Hintergrund zu begrüßen.
- Die mit der LuFV eingeführte leistungsorientierte Outputkontrolle setzt voraus, dass die Kennziffern die Entwicklung des Zustand und der verfügbaren Kapazitäten bzw. der Leistungsfähigkeit der Eisenbahninfrastruktur zuverlässig widerspiegeln. Ausweislich des Infrastrukturzustands- und Entwicklungsberichtes haben die Infrastrukturunternehmen der DB AG Ihre Verpflichtungen aus der LuFV bezogen auf die Zielwerte der Leistungskennziffern und die Vorgaben für Ersatzinvestitionen und Instandhaltungsaufwendungen erreicht. Insgesamt sind jedoch die Erkenntnisse aus dem Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht (trotz der Vielzahl der zu dokumentierenden Daten) eingeschränkt. Mit der LuFV II wurden zusätzliche Kennziffern aufgenommen, was zu begrüßen ist. Ein Kriterium zur Beurteilung der Kapazitätsentwicklung fehlt aber nach wie vor.
- Anlage 8.7 der Vereinbarung sieht einen jährlichen Finanzierungsbeitrag für Verbesserungs- und Ausbaumaßnahmen des SPNV vor. Diese Beträge stehen für den eigentlichen Gegenstand der LuFV, die Erhaltung des Bestandsnetzes, nicht zur Verfügung.
- Die Anschlussweichen, die das Netz der DB AG mit den öffentlichen NE-Infrastrukturen einschließlich der Hafenbahnen und Anschlussbahnen verbinden, sind von der LuFV nicht erfasst. Diese Infrastrukturen haben eine hohe Bedeutung für den Ziel- und Quellverkehr insbesondere im Güterverkehr. Die Überwälzung der Kosten auf die Betreiber der anschließenden Infrastrukturen schwächt den Netzzusammenhalt und schreckt Unternehmen ab, sich an das Netz der Eisenbahnen des Bundes anzuschließen.

Vor diesem Hintergrund sehen wir folgenden Nachbesserungs- und Ergänzungsbedarf für die LuFV III:

- Der öffentliche Finanzierungsbeitrag muss für die dritte LuFV-Periode signifikant erhöht werden. In diesem Sinn ist die Absicht einer schrittweisen Erhöhung des Infrastrukturbeitrages zu begrüßen.
- Der Bahnsektor und die Bauwirtschaft benötigen Planungssicherheit. Daher ist eine möglichst lange Laufzeit der LuFV sinnvoll. Dies gilt auch unter dem Gesichtspunkt, dass die notwendigen Kapazitäten für Planung und Bau nur dann wirtschaftlich sinnvoll aufgebaut und vorgehalten werden können, wenn die finanzielle Basis für Aufträge dauerhaft gesichert ist. Dies ist nicht nur aus verkehrs-, sondern auch aus wirtschafts- und finanzpolitischer Sicht sinnvoller als kurzfristige Laufzeiten. Eine Laufzeit von zehn Jahren, wie sie für die LuFV III vorgesehen ist, sehen wir daher positiv.
- Um zu verhindern, dass die an sich begrüßenswerte Intensivierung der Bauarbeiten im Bestandsnetz zu Lasten einzelner Kunden oder Kundengruppen geht, muss in Zukunft kundenfreundlicher gebaut werden. Hierzu sollten den Infrastrukturgesellschaften der DB Netz AG Anreize für die Wahl von Bauverfahren gegeben werden, die zu möglichst wenigen Störungen und Einschränkungen führen. Die Empfehlungen des „Runden Tisches Baustellenmanagement“ sollten daher in der LuFV III berücksichtigt werden; insbesondere auch im Hinblick auf die damit verbundenen Mehrkosten.
- Die „systemfremden“ Finanzierungspflichten für Ausbau- und Verbesserungsmaßnahmen des SPNV sollen künftig außerhalb der LuFV geregelt und finanziert werden.
- Wir empfehlen, die Erhaltung und ggf. Erneuerung der Anschlussweichen vollumfänglich in die LuFV III aufzunehmen.
- Die leistungsorientierte Outputkontrolle sollte durch ein kapazitätsbezogenes Kriterium ergänzt werden.

Aufgrund der insgesamt guten Erfahrungen empfiehlt der VDV, auch mit den **Nichtbundeseigenen Eisenbahnen** LuFVs abzuschließen. Mit einer LuFV-NE könnte das Bestandsnetz der öffentlichen NE dauerhaft und bürokratiearm gesichert werden. Solche Vereinbarungen entsprechen im Übrigen für bundeseigene sowie für NE-Bahnen der europarechtlichen Gesetzgebung (Pflicht zu vertraglichen Vereinbarungen mit

einer Laufzeit von mindestens fünf Jahren gemäß Artikel 30 der Richtlinie 2012/34/EU - „Recast-Richtlinie“). Die Gleichbehandlung der Infrastruktur der Eisenbahnen des Bundes und der der Nichtbundeigenen Eisenbahnen trüge auch der Tatsache Rechnung, dass es zwischen den Serviceeinrichtungen beider Kategorien in vielen Fällen durchaus Wettbewerb gibt, der nach eigentümergeutralen Förderinstrumenten für die Ersatzinvestitionen in diesen Einrichtungen verlangt.