

Prof. Dr. Christian Böttger
Berlin, 16.10.2019

Stellungnahme zur Anhörung im Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages zum Thema LuFV3

Vertragsstruktur

Eine der konzeptionellen Innovationen der LuFV bestand in der Abkehr von der haushaltsrechtlichen Einzelbudgetierung von Projekten. Stattdessen wurde eine „Outputmessung“ vereinbart, bei der Qualitätsziele für die Infrastruktur vereinbart wurden. Verfehlt die DB AG diese Zielwerte, werden Strafzahlungen fällig.

Grundsätzlich erscheint das Konzept einer Outputorientierung sinnvoll. Es erhöht die Flexibilität des Unternehmens bei der Priorisierung von Projekten, ermöglicht bei Verzögerungen eine schnelle Umwidmung von Mitteln und reduziert den administrativen Aufwand.

Allerdings setzt das Verfahren voraus, dass sinnvolle Ziele gesetzt und diese auch unabhängig gemessen werden. Beide Kriterien sind in den beiden ersten LuFVs nicht erfüllt worden. Auch der vorliegende Entwurf der LuFV3 stellt keine Verbesserung dar.

Hinsichtlich der in der LuFV gesetzten Qualitätsziele lassen sich folgende Kritikpunkte nennen:

- Die Performance der Eisenbahninfrastruktur ist in den vergangenen Jahren immer schlechter geworden: Der Anteil der pünktlichen Züge sinkt, das Durchschnittsalter der Anlagen ist jahrelang angestiegen. Trotzdem zeigten die sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen über die Jahre Verbesserungen an. Sanktionen wegen der Verfehlung von Qualitätszielen wurden praktisch nie fällig.
- Für die Erfassung der sanktionsbewehrten Kennzahlen, insbes. des theoretischen Fahrzeitverlustes und der Infrastrukturmängel, gelten zahlreiche Ausnahmen¹. Es steht zu vermuten, dass diese Ausnahmen eine Hauptursache dafür sind, dass die berichteten Werte soweit abweichen von der Qualität, die im Betrieb wahrgenommen und von anderen Marktakteuren gemessen wird. Darüber hinaus kann gemäß LuFV, selbst wenn die Werte verfehlt werden, die DB AG besondere Umstände geltend machen und Sanktionen auf dem Verhandlungsweg abwenden.
- In § 13 Ziffer 9 des Entwurfes zur LuFV3 ist angekündigt, dass bis 2022 eine Studie über die Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge zwischen Mitteln und Qualität erstellt werden soll und gegebenenfalls ein neues Modell umgesetzt werden soll. Angesichts der Tatsache, dass die Infrastrukturqualität seit Jahren in der Diskussion steht, erscheint der Zeitplan wenig ambitioniert. Zudem stellt die Ankündigung, ab 2022 ein neues Steuerungsmodell auf Basis der neuen Erkenntnisse zu vereinbaren, vor allem für den Bund ein Risiko dar, da sich die DB AG mit einer neuen Vereinbarung nicht wird verschlechtern wollen.

¹ U.A. werden nicht mitgerechnet Mängel, die unter 100 Tagen bestehen, Mängel auf Strecken, für die die Stilllegung beantragt wurde sowie eine Liste von ca. 700 „ausgeschlossenen“ Streckenabschnitten. Weiterhin fehlt eine Kennzahl zur Messung der Kapazität

Hinsichtlich der Messmethodik lassen sich folgende Kritikpunkte nennen:

- Der Infrastrukturzustands- und Entwicklungsbericht ist in der veröffentlichten Form für Dritte schwer verständlich. In den letzten Jahren wurden z.B. zweimal die Angaben zum Anlagenalter – auch rückwirkend - verändert, ohne dass dies erläutert worden wäre. Die Berechnungen und Erläuterungen zu den sanktionsbewehrten Kennzahlen sind kaum nachvollziehbar.
- Die Prüfberichte des Eisenbahnbundesamtes werden nur erheblichem Zeitverzug veröffentlicht. Bis heute liegt der Bericht für 2017 nicht vor.
- Die Prüfberichte des Eisenbahnbundesamtes ermöglichen der Öffentlichkeit keine Einschätzung des EBA in dies Gesamtlage der Infrastruktur, der Bericht konzentriert sich auf technische Details in dem Infrastrukturzustandsbericht der DB AG.
- Die Funktion der nicht-sanktionsbewehrten Kennzahlen in der Steuerung der DB AG ist nicht ganz deutlich. Sie werden im Infrastrukturzustandsbericht berichtet, bleiben aber praktisch folgenlos. So ist die Tatsache, dass das Durchschnittsalter der Infrastruktur seit Jahren steigt, zwar im Infrastrukturzustandsbericht vermerkt, ohne dass DB AG, EBA oder BMVI darauf erkennbar reagiert hätten.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich die Methodik zur Messung des Netzzustandes, die in der LuFV1 und LuFV2 angewandt wurde, nicht bewährt hat. Von daher ist die weitgehende unveränderte Fortschreibung dieser Methodik im Entwurf der LuFV3 nicht sinnvoll.

Höhe der Mittel

- Bei den Infrastruktursparten der DB AG besteht ein erheblicher Investitionsrückstand. Der Bundesrechnungshof zitiert eine Studie im Auftrag des BMVI, in der der Rückstand auf 50 Mrd. € beziffert wird. Die entsprechende Studie ist nicht öffentlich zugänglich. Grundsätzlich wäre eine Veröffentlichung zu begrüßen. Zugleich wäre es sinnvoll, die Mittel für die Infrastruktur so festzulegen, dass die identifizierten Rückstände über die Jahre abgebaut werden.
- Das BMVI hat das Volumen der LuFV3 mit 86 Mrd. € angegeben und herausgestellt, das Volumen läge damit 59 % über dem Volumen der bisherigen LuFV2. Diese Darstellung ist grob irreführend. Der Anstieg beruht zu einem erheblichen Teil darauf, dass die DB-Mittel für Instandhaltung sowie die bestandsnetzrelevanten Investitionen in Ausbauprojekten – anders auf bisher – in das Volumen der LuFV hereingerechnet wurden (siehe unten).
- Die vom Bund bereitgestellten Haushaltsmittel steigen 2020 gegenüber 2019 von 3,5 Mrd. € auf 4,64 Mrd. € an. Als Jahresscheibe ist der Anstieg bemerkenswert. In einer längeren Reihe von 2015 – 2029 ergibt sich ein weniger beeindruckender durchschnittlicher jährlicher Anstieg der Mittel um ca. 4,2 %. Bei aller Anerkennung für zusätzliche Mittelbereitstellung dürften aufgrund der hohen Inflationsrate im Bausektor diese Mittel kaum ausreichen, um Investitionsrückstände im Bestandsnetz abzubauen.
- Der Bund will der DB AG ab 2020 zusätzlich 650 Mio. € p.a. (ab 2024 auf 700 Mio. € steigend) zur Verfügung stellen, sofern die DB AG in dieser Höhe eine Dividende an den Bund zahlt. Diese Regelung entspricht im Prinzip der Regel, die bereits in der LuFV2 bestand. In den zwei der letzten vier Jahre hat der Jahresüberschuss der DB AG nicht ausgereicht, um die Dividende zu zahlen, diese musste aus der Substanz gezahlt werden. Für die kommenden Jahre sind bei der DB AG weiter sinkende Gewinne zu erwarten. Die in der LuFV3 vorgesehene Dividende würde die Substanz des Unternehmens weiter schwächen. Zudem ist es widersinnig, dass einerseits in der LuFV3 eine Dividendenzahlung der DB AG festgeschrieben wird, andererseits als „Klimaschutzmaßnahme“ die DB AG jedes Jahr eine Kapitalerhöhung von 1 Mrd. € erhalten soll.
- In dem Entwurf zur LuFV3 ist vorgesehen, dass in jedem Fall sämtliche Dividenden, die von den Infrastrukturgesellschaften an den DB Konzernen ausgeschüttet werden, Diese Regel wurde unverändert aus der LuFV2 übernommen. Mit dieser Regelung soll verhindert werden, dass die garantierten Gewinne aus dem Infrastrukturmonopol von der DB AG genutzt werden, um Sparten, die im Wettbewerb stehen, quer zu subventionieren. Für die Geschäftsjahre 2017 und

2018 wurde diese Regelung ignoriert: Die von den drei Infrastrukturgesellschaften an den Konzern abgeführten Gewinne lagen höher als die gesamte Dividende, die von der DB AG an den Bund ausgeschüttet wurde². Die Differenz zwischen diesen, an den Konzern gezahlten, Dividenden und der an den Bund abgeführten Dividende steht – absprachewidrig und wettbewerbsverzerrend – dem DB Konzern zur freien Verfügung.

- In das Volumen der LuFV3 wurden 385 Mio. € p.a. als „bestandsnetzrelevante Investitionen in Ausbauvorhaben“ eingerechnet. Hierbei handelt es sich nicht um zusätzliche Bundesmittel, sondern um eine Doppelzählung von Mitteln aus dem Neu- und Ausbauprogramm
- Von den 86 Mrd. € Volumen des Entwurfes der LuFV3 werden 24,2 Mrd. € über 10 Jahre als Eigenanteil der DB AG ausgewiesen. Dabei handelt es sich ganz überwiegend um Instandhaltungsaufwand (das sind kleinere Maßnahmen wie Inspektionen, Entstörung und kleinere Maßnahmen, die als Kosten erfasst werden [d.h. keine Investitionen, sondern Wirkung direkt im Gewinn]). Diese Kosten werden im Entwurf der LuFV3, analog zu der Vereinbarung in der LuFV2, vollständig von der DB AG getragen. Sowohl in der alten als auch in der neuen LuFV ist jeweils ein Mindestinstandhaltungsbetrag festgeschrieben, den die DB AG erbringen muss. Dieser Betrag lag in der LuFV2 bei 1,5 Mrd. €, im Entwurf der LuFV3 bei anfangs 1,9 Mrd. €, über die Jahre ansteigend auf 2,25 Mrd. €. Da die DB AG heute bereits über 2 Mrd. € für Instandhaltung ausgibt, sie wird kaum Probleme haben, die Zielwerte der LuFV3 zu erreichen. Bislang wurde der vereinbarte Mindestinstandhaltungsbetrag nicht in der LuFV ausgewiesen. Der erstmalige Ausweis des Instandhaltungsaufwandes in der LuFV3 erfüllt nur die Funktion, das Gesamtvolumen beeindruckender erscheinen zu lassen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Anstieg der Bundesmittel, die im Rahmen der LuFV3 bereitgestellt werden sollen, deutlich geringer ist, als die Aussagen des BMVI suggerieren. Die zusätzliche Bereitstellung von Bundesmitteln ist positiv zu werten, allerdings ist trotzdem mehr als zweifelhaft, ob die Mittel ausreichen, um den aufgelaufenen Investitionsrückstand aufzuholen.

Laufzeit

Grundsätzlich ist der in der LuFV3 angelegte Ansatz zu begrüßen, mit einer längeren Laufzeit als fünf Jahren den Beteiligten mehr Planungssicherheit zu verschaffen. Allerdings würden mit einer Verabschiedung der LuFV3 in der jetzigen Form die Mängel in der Steuerung der Infrastruktur für zehn Jahre festgeschrieben.

In § 13 Ziffer 9 ist eine grundlegende Überarbeitung der Steuerungsmechanismen während der Vertragslaufzeit vorgesehen. Es ist zu erwarten, dass die Inhalte der LuFV3 in zwei oder drei Jahren auf dem Wege der Verhandlung zwischen BMVI und DB AG maßgeblich verändert werden. Nach meinem Verständnis könnte diese Änderung ohne Beteiligung des Bundestages erfolgen. Ich rege an eine entsprechende Beteiligung einzufordern.

Alternativ ist anzuregen, die heutige LuFV mit den geplanten zusätzlichen Mittelansätzen für zwei oder drei Jahre fortzuschreiben. 2022 könnten dann, unter Mitwirkung des Bundestages die Ergebnisse der erwähnten Untersuchung vorgestellt und daraus eine LuFV mit neuer Steuerungsmethodik entwickelt werden.

² Für 2017 führte DB Netz AG einen Gewinn von 390 Mio. € ab, die DB StUS AG 186 Mio. € und die DB Energie GmbH 59 Mio. €. Die von 635 Mio. € lag deutlich über der Dividende von 450 Mio. €, die die DB AG an den Bund abgeführt hat. 2018 führten drei Infrastrukturfirmer Gewinne von 590 + 190 + 12 = 792 Mio. €, die vom Konzern abgeführte Dividende lag bei 650 Mio. €

Anreizstruktur

Werden die in der LuFV vereinbarten sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen nicht erreicht, kann der Bund einen Teil der Mittel zurückfordern. Aufgrund der relativ niedrigen Obergrenzen für Sanktionen ist die Anreizwirkung dieses Verfahrens sehr begrenzt. Zum anderen ist es widersinnig, dem Unternehmen zu einem Zeitpunkt Geld zu entziehen, an dem die Qualitätsziele verfehlt wurden und das Unternehmen dringend Mittel benötigt. Stattdessen ist anzuregen, nicht das Unternehmen bei Schlechtleistung zu pönalisieren, sondern das Management: Die Boni für die Führungsebenen könnten an die – entsprechend überarbeiteten – Qualitätsziele gekoppelt werden.

Fazit

Die Steuerung der Ersatzinvestitionen im Bestandsnetz mit der Methodik der LuFV hat sich insgesamt nicht bewährt: Grundsätzlich bringt der Ersatz der Inputmessung (kamerale Mittelverwendungskontrolle) durch eine Outputmessung erhebliche Vorteile, deshalb wird das Prinzip nicht in Frage gestellt. Die Ausgestaltung im Rahmen der LuFV weist jedoch gravierende Defizite aus. Es bestehen Zweifel an der Eignung der Qualitätskriterien, bei der Ermittlung der Werte gibt es zu viele Schlupflöcher, die Überprüfung der Werte ist nicht ausreichend. Die in der LuFV verankerten Qualitätsmesskriterien haben die Verschlechterung der Infrastrukturqualität im letzten Jahrzehnt nicht angezeigt.

Aus diesem Grund ist eine grundlegende Überarbeitung des Entwurfes der LuFV3 zu empfehlen. Insbesondere ist zu prüfen, ob die die LuFV2 mit angepassten Werten nur über drei Jahre fortgeschrieben werden soll, bis die Ergebnisse der Studie über die Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge zwischen Mitteln und Qualität vorliegen.