

Gerald Hörster

Präsident des Eisenbahn-Bundesamtes



Eisenbahn-Bundesamt

Bonn, den 11.10.2019

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Verkehr
und digitale Infrastruktur

Ausschussdrucksache

19(15)271-C

Stellungnahme zur 52. Sitzung -
Öffentl. Anhörung am 16.10.2019

Öffentliche Anhörung im Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages am 16. Oktober 2019

- Stellungnahme zur Fortschreibung der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV)

1. Grundsätzliche Anmerkungen zur Finanzierung der Schieneninfrastruktur im Rahmen der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung

Mit dem Abschluss der LuFV im Jahr 2009 erfolgte eine grundlegende Neuausrichtung der Finanzierung des Bestandsnetzes. Mit dem bis dahin praktizierten personalintensiven Verfahren der Antrags- und Verwendungsprüfung durch das Eisenbahn-Bundesamt im Rahmen von Sammelfinanzierungsvereinbarungen konnte der Bund zwar die wirtschaftliche Inanspruchnahme der bereitgestellten Bundesmittel in jedem geprüften Einzelfall (Stichproben 10 – 15 %) feststellen, es fehlte dabei jedoch ein Gesamtbild über den augenblicklichen und den angestrebten Zustand und die Qualität der Infrastruktur. Ob die ausgereichten Bundesmittel in ihrer Gesamtheit bedarfsdeckend waren, konnte im vorherigen Finanzierungsmodell ebenfalls kaum festgestellt werden.

Die LuFV eröffnete hier neue Möglichkeiten: die Eisenbahninfrastrukturunternehmen verpflichteten sich, ihre Schienenwege in einem qualitativ hochwertigen Zustand zu erhalten oder zu verbessern. Der Einsatz der vom Bund für die Erhaltung des Bestandsnetzes bereitgestellten Mittel erfolgt qualitätsorientiert. Der Zustand der Schienenwege bemisst sich nach jährlichen Zielwerten für Qualitätskennzahlen. Angestrebt wird ein langfristig definierter Zielzustand des Netzes. Das EBA überprüft jährlich die Einhaltung des Leistungsversprechens der Eisenbahn-Infrastrukturunternehmen und informiert das BMVI über die Ergebnisse seiner Prüfungen, dieses wiederum berichtet an das Parlament.

2. Wesentliche Neuerungen im Rahmen der LuFV III

Mit der Einführung der zusätzlichen Qualitätskennzahlen kann nach Auffassung des EBA eine noch genauere Beurteilung des Zustandes und der Verfügbarkeit der Infrastruktur erfolgen. Die Herstellung von zusätzlichen Anreizen zur Herstellung einer weitreichenden – und damit über die reine Stufenfreiheit hinausgehenden – Barrierefreiheit an Verkehrsstationen bildet einen Schwerpunkt der LuFV III.

So werden mit der neuen Qualitätskennzahl „Funktionalität Bahnsteige und weitreichende Barrierefreiheit“ (FB-B) alle Aspekte der Barrierefreiheit auf Grundlage von Abstimmungen mit den Behindertenverbänden berücksichtigt.

Die neue Qualitätskennzahl „Gleislage“ soll eine genauere Bewertung der Qualität des Oberbaus ermöglichen. In diesem Zusammenhang soll nicht unerwähnt bleiben, dass der Bund sich nicht allein auf die Messdaten der DB Netz AG verlässt, sondern aktuell wieder von seinem in der LuFV vereinbarten Recht Gebrauch macht, eigene Messfahrten auf dem Schienennetz der Eisenbahninfrastrukturunternehmen von einem externen Auftragnehmer durchzuführen zu lassen. Mit den Ergebnissen wird in Kürze gerechnet.

Mit der neuen Qualitätskennzahl „Netzverfügbarkeit“ soll die zusätzliche Erfassung der Einschränkungen der Netzverfügbarkeit durch das notwendige und gewollte Baugeschehen erfolgen (bislang wurde nur über die mängelbedingten Einschränkungen berichtet).

Mit Hilfe der neuen Qualitätskennzahl „Substanzwert“ soll die Entwicklung des Anlagenbestandes dargestellt werden. Sie basiert auf einer monetären Bewertung der zuwendungsfähigen vorhandenen Anlagen der Eisenbahninfrastrukturunternehmen. Der Substanzwert bezieht sich hierbei auf die Anzahl der Anlagen, deren Größe, Alter, Wiederbeschaffungswerte und durchschnittliche technische Nutzungsdauern.

Erstmals sollen auf Grundlage der LuFV gesonderte Bundesmittel für ein kundenfreundliches Baustellenmanagement bereitgestellt werden, um die temporären Belastungen für die Eisenbahnverkehrsunternehmen und die Fahrgäste bei einer stark zunehmenden Anzahl von Baustellen im Schienennetz möglichst gering zu halten.

Die Verbesserung des Zustandes der Eisenbahnbrücken steht weiter im Fokus der LuFV. In Summe sind Maßnahmen an mindestens 2.000 Eisenbahnbrücken vorgesehen. Dies berücksichtigt auch, dass man das Brückenprogramm nicht beliebig ausweiten kann, wenn man zugleich „kundenfreundlich“ bauen will.

In der Mittelausstattung der LuFV III sind auch zweckgebundene Bundesmittel zur Finanzierung von Sonderthemen vorgesehen, mit denen u. a. auch Forderungen des Koalitionsvertrages entsprochen wird (z. B. die Aufhöhung besonders niedriger Bahnsteige zur Verbesserung der Barrierefreiheit, die Ausrüstung mit digitalem BOS-Funk als Rettungsstandard, die Förderung des Einsatzes regenerativer Energien und die Ausstattung von Bahnsteigen mit Wetterschutzhäuschen).

Erstmals sollen gesonderte Bundesmittel zum Abbau des kritischen Nachholbedarfs bereitgestellt werden, also von Anlagen, die überaltert sind und sich in einem schlechten Zustand befinden. Im Entwurf der LuFV III sind dafür zweckgebunden zusätzliche Bundesmittel im Volumen von rund 450 Mio. EUR pro Jahr vorgesehen. Die Entwicklung des Nachholbedarfs soll u. a. anhand der vorgesehenen neuen Qualitätskennzahl „Substanzwert“ beobachtet werden.

Mit dem vorstehend aufgezählten Maßnahmenpaket wurde nach Meinung des EBA ein guter Verhandlungserfolg erzielt und den aktuellen und künftigen Anforderungen an die Finanzierung des Bestandsnetzes Rechnung getragen.

3. Die LuFV III ermöglicht eine hohe Transparenz des Infrastrukturzustandes und enthält zudem umfangreiche Prüf- und Kontrollmechanismen

Die wiederholt von mehreren Seiten geäußerte Kritik, der Bund hätte keinen ausreichenden Überblick über die Verwendung der von ihm bereitgestellten Bundesmittel, trifft nach Auffassung des EBA nicht zu. Die LuFV enthält umfangreiche Berichtspflichten der DB AG und darüber hinaus eine Reihe von Prüf-, Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten des Bundes, die in der LuFV III vervollkommen werden.

So wird der von der DB AG jährlich vorzulegende Infrastrukturzustands- und –entwicklungsbericht (IZB), mit dem die DB AG u. a. über die Erfüllung der vertraglich vereinbarten Zielwerte der Qualitätskennzahlen der LuFV und weiterer Verpflichtungen aus der LuFV berichtet, vom EBA umfassend geprüft. Mit diesem Bericht erhält der Bund ein vollständiges Bild über Umfang, Zustand und Alter der LuFV-relevanten Infrastruktur. Damit liegen z. B. detaillierte Daten über jedes Gleis, jede Brücke, jeden Bahnübergang oder jeden Bahnsteig vor. Zur Überprüfung der Angaben im IZB bestehen umfangreiche Kontrollrechte des Bundes (Betreten der Grundstücke, Geschäftsräume und Betriebsanlagen sowie Einsichtnahme in die Bücher und Geschäftspapiere). Werden die Kontrollrechte verwehrt, kann eine Pönalisierung erfolgen. Stellt das EBA bei seinen Prüfungen fehlerhafte oder unvollständige Angaben des IZB fest, kann dies ebenfalls mit einer Strafe belegt werden.

Das EBA konnte in der Vergangenheit auch erfolgreich auf eine Verbesserung der Datenqualität der Eisenbahninfrastrukturunternehmen hinwirken. Die LuFV III soll hier nochmals eine „Schärfung“ erfahren: so werden die Angaben zu zusätzlichen Gewerken/Anlagen der DB Netz AG in die Prüfung der Datenqualität einbezogen. Zudem umfasst diese Prüfung nunmehr auch Gewerke/Anlagen der DB Station&Service AG und DB Energie GmbH.

Der Umfang und die Wertigkeit der Prüfungen des EBA soll am Beispiel der Qualitätskennzahlen der DB Netz AG verdeutlicht werden: Im Rahmen der mit dem IZB übermittelten Angaben zu den sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen „Theoretischer Fahrzeitverlust“ und „Anzahl Infrastrukturmängel“ muss die DB Netz AG jeden Infrastrukturmangel einschließlich dessen Dauer und Auswirkungen melden. Die Vollständigkeit und Richtigkeit dieser Angaben werden dabei umfassend vom EBA überprüft. Die DB Netz AG kann auch nicht beliebig Mängel im Fahrplan einarbeiten oder gar „verstecken“, denn gerade diese Mängel liegen besonders im Fokus der genannten Qualitätskennzahlen. Sie kann auch nicht den Soll-Zustand, an dem die Qualität gemessen wird, eigenmächtig absenken, denn sie ist verpflichtet, jede Absenkung der

Sollgeschwindigkeit beim EBA zu beantragen. Das EBA führt in diesem Fall eine Vollprüfung mit einem restriktiven Ansatz durch. Dieses Beispiel, das hier stellvertretend für alle anderen sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen steht, zeigt aus Sicht des EBA, dass die mit der LuFV vereinbarten Qualitätsziele durchaus ein wirksames Instrument zur Feststellung der zweckentsprechenden Verwendung der mit der LuFV ausgereichten Bundesmittel sind.

Zusätzlich und neben dem EBA prüft der Infrastrukturwirtschaftsprüfer des Bundes bei der DB AG, ob die Bundes- und Eigenmittel zweckentsprechend und im vollen Umfang eingesetzt/erbracht worden sind. Darüber hinaus erfolgen im Rahmen der LuFV auch Prüfungen der Einhaltung des Vergaberechts.

Pönalisierungen erfolgen ebenfalls bei ungenehmigten Stilllegungen von Schienenstrecken ohne Verfahren nach § 11 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes und bei vorsätzlichen oder grob fahrlässigen Verstößen gegen den haushaltrechtlichen Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung.

Auch die verbreitete These, die DB AG könne seit Einführung der LuFV über die Milliarden für das Schienennetz frei und unkontrolliert bestimmen, teilt das EBA nicht. Es trifft zu, dass sie den konkreten Mitteleinsatz in unternehmerischer Eigenverantwortung vornehmen soll – dies ist ausdrücklich gewollt. Sie darf die Bundesmittel aber nur für Investitionen in definierte Sachanlagen einsetzen und muss dabei nach wirtschaftlichen Kriterien eigenverantwortlich das Verhältnis zwischen Ersatzinvestitionen und Instandhaltungsmaßnahmen optimieren, um die Qualitätsziele der LuFV zu erfüllen. Soweit vor der LuFV ein Fehlanreiz dahingehend zu vermuten war, die Instandhaltung (Eigenmittel DB AG) werde vernachlässigt, weil der Bund die Ersatzinvestition finanziert, wurde dieser vermutete Fehlanreiz durch die LuFV beseitigt. Denn sowohl für Investitionen als auch für die Instandhaltung muss die DB AG ein in der LuFV vertraglich vereinbartes Volumen nachweisen. Es soll in diesem Zusammenhang nicht unerwähnt bleiben, dass die von der DB AG für Instandhaltungsmaßnahmen eingesetzten Eigenmittel von durchschnittlich jährlich rund 1,1 Mrd. EUR in der LuFV I (Jahre 2009 bis 2014) auf durchschnittlich knapp 2,3 Mrd. EUR pro Jahr im Entwurf LuFV III (Jahre 2020 bis 2029) ansteigen sollen. Dies entspricht einer Steigerung um annähernd 110 %.

4. Einschätzung des EBA zum Abschluss einer 10-Jahres-LuFV

Mit dem Abschluss einer 10-jährigen LuFV III wird zusätzliche Planungs- und Investitionssicherheit insbesondere auf Seiten der DB AG und beim Baugewerbe sowie bei der Bahnindustrie in Zeiten einer sich abschwächenden Konjunktur geschaffen. Man darf zu Recht darauf hoffen, dass die Industrie bei einer erkennbaren Finanzierungssicherheit ihre Kapazitäten ausweiten wird, was in der Folge zu mehr Wettbewerb und wiederum zu einer Stabilisierung der Preise führen dürfte.

Die Sorge, dass vermeintliche Unzulänglichkeiten der LuFV III für 10 Jahre festgeschrieben würden, ist aus Sicht des EBA unbegründet: Zum einen sind in die LuFV III 11 Jahre praktischer Erfahrung mit diesem Infrastrukturfinanzierungsmodell eingeflossen, zum anderen sieht § 32 des Entwurfs der LuFV III ausdrücklich Vertragsänderungen vor, wenn die tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse dies erfordern. Zusätzlich regelt § 33 des Entwurfs ein Sonderkündigungsrecht des Bundes bei schwerer Pflichtverletzung seitens der DB AG.

5. Die LuFV-Mittel müssen weitgehend restriktionsfrei bereitgestellt werden

Eine Sperre der Bereitstellung von Bundesmitteln würde nach Auffassung des EBA der mit einer 10-jährigen LuFV III verfolgten Nachhaltigkeit der Investitionstätigkeit des Bundes zuwider laufen. Hätte die DB AG z. B. nur zwei Jahre Sicherheit bezüglich der Höhe der nach der LuFV bereitgestellten Bundesmittel, könnte dies zu erheblichen Problemen bei der Planung und Durchführung von Infrastrukturmaßnahmen führen. So muss die DB AG z. B. die für die Baudurchführung benötigten Sperrpausen immer mit mehreren Jahren Vorlauf einordnen. Erfahrungen der Vergangenheit haben zudem gezeigt, dass Unsicherheiten bei der Bereitstellung von Bundesmitteln immer auch langjährige Nachwirkungen haben können (z. B. Planungs- und Baustopps bei den Eisenbahninfrastrukturunternehmen, Reduzierung von Baukapazitäten bei den Baufirmen). Eine Verschlechterung des Zustandes der Infrastruktur wäre nicht auszuschließen.

Aus Sicht des Bundes wäre zu konstatieren, dass die verkehrspolitischen Ziele der Bundesregierung, die u. a. eine deutliche Stärkung des Schienenverkehrs vorsehen, ohne langfristig finanziell abgesicherte Programme nur erschwert umsetzbar sein dürften.

Fazit zum aktuellen Entwurf der LuV III

Im Ergebnis stellt die LuV III einen geeigneten Weg dar, eine positive und stabile Entwicklung des Bestandsnetzes über die nächsten 10 Jahre zu gewährleisten.

Jrald Lint

Hörster