



Stellungnahme

zum Entwurf der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung III (LuFV III)

Die Allianz pro Schiene dankt dem Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestags für die Möglichkeit, im Rahmen einer öffentlichen Anhörung am 16. Oktober 2019 zum Entwurf der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung III (LuFV III) Stellung zu nehmen.

Vorbemerkung

Der Bund beabsichtigt, mit der Deutschen Bahn AG und ihren Eisenbahninfrastrukturunternehmen eine neue Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV III) über die Erhaltung der Schienenwege im Zeitraum 2020 – 2029 abzuschließen. Diese Vereinbarung soll an die LuFV II anschließen, die seit 2015 in Kraft ist. Grundlage für diese Vereinbarung ist der grundgesetzliche Gewährleistungsauftrag des Bundes für die Eisenbahninfrastruktur (vgl. Art. 87e GG).

Mit dem Abschluss der ersten LuFV 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, also eine Steuerung über Ziele.

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 eigene Finanzmittel für die Instandhaltung einzusetzen und darüber hinaus einen Beitrag zu den Investitionen zu leisten. Wie die Eisenbahninfrastrukturunternehmen die vorgegebenen Ziele erreichen, bleibt ihrer unternehmerischen Entscheidung überlassen. Zielverfehlungen werden sanktioniert.

Tatsächlich hat sich die von der Bundesnetzagentur ermittelte Zufriedenheit der Nutzer mit dem Erhaltungszustand des Schienennetzes sowie mit dem Erhaltungszustand der

Personenbahnhöfe seit 2010 leicht verbessert. Allerdings bewegt sich die Zufriedenheit der Netznutzer nach wie vor nur auf mittlerem Niveau, was angesichts der langjährigen Unterinvestition in das Schienennetz und dem daraus resultierenden Investitionsstau auch nicht überraschend ist.

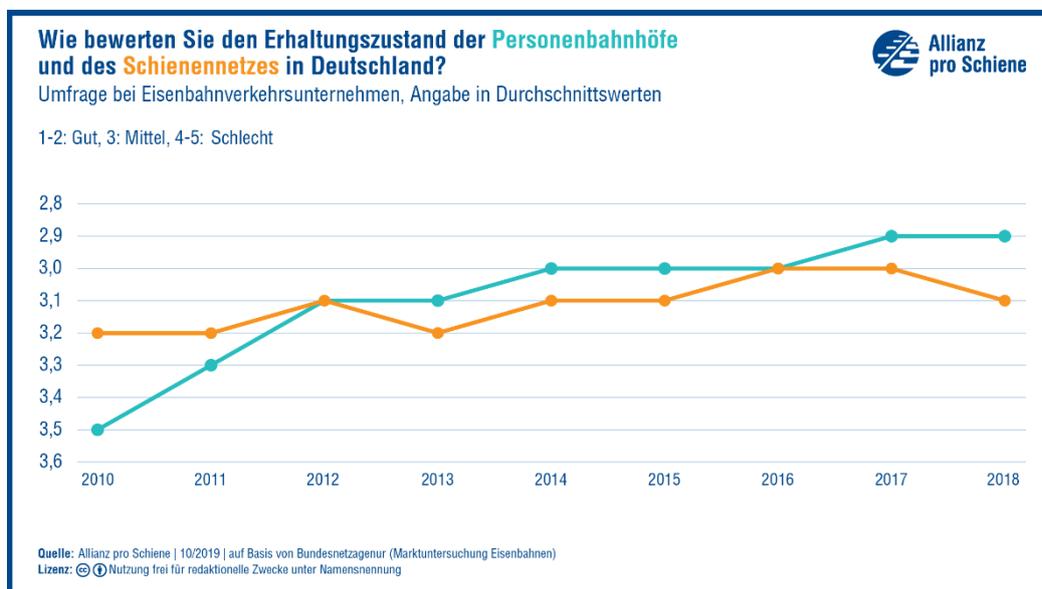


Abb. 1: Nutzerbewertung des Erhaltungszustandes von Schienennetz und Personenbahnhöfen 2010-2018.

Die Allianz pro Schiene begrüßt grundsätzlich, dass das Prinzip der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung nun fortgeschrieben und weiterentwickelt werden soll.

Grundsätzlich kritisch sehen wir dagegen den Prozess der LuFV-Aushandlung, der erneut rein bilateral zwischen der Bundesregierung und der DB AG erfolgte – ohne Beteiligung der Netznutzer, der Branchenverbände und des Bundestags. Auch das oder die Gutachten zur Ermittlung des Finanzierungsbedarfs wurden bis heute nicht veröffentlicht.

Darüber hinaus haben wir zu einzelnen Regelungen des LuFV III-Entwurfs noch Anmerkungen und Ergänzungsvorschläge.

Bewertung ausgewählter Einzelaspekte

Laufzeit

Die vorgesehene Laufzeitverlängerung der LuFV auf zehn Jahre sehen wir als Fortschritt an. Die verlängerte Laufzeit verbessert die Planungssicherheit erheblich und erleichtert den beteiligten Akteuren die benötigten Planungs- und Baukapazitäten aufzubauen. Wir erwarten von der verbesserten Planungssicherheit einen positiven Effekt für das Ziel einer kontinuierlichen Verbesserung des Netzzustandes. Voraussetzung dafür ist allerdings ein klares und belastbares Bekenntnis des Bundes, dass die in Aussicht gestellten Mittel auch tatsächlich haushaltsrechtlich abgesichert zur Verfügung stehen – und zwar für den gesamten auf 10 Jahre verlängerten LuFV-Zeitraum.

Weiterentwicklung Qualitätskennzahlen; fehlende kapazitätsbezogene Kennzahl

Das Grundprinzip der LuFV, die eingesetzten Bundesmittel für das Bestandsnetz einer leistungs- und qualitätsbezogenen Outputkontrolle zu unterwerfen, ist sinnvoll und sollte beibehalten werden. Grundlage für diese Outputkontrolle sind Qualitätskennzahlen.

Die Genauigkeit des durch die Qualitätskennzahlen gezeichneten Bildes des Netzzustandes ist aber weiter verbesserungsfähig. Zwar sollen mit der LuFV III verschiedene neue, nicht sanktionsbewehrte Qualitätskennzahlen eingeführt werden (Gleislage, Netzverfügbarkeit, Substanzwert). Es fehlt aber nach wie vor eine Kennzahl, die die Entwicklung der Netzkapazität abbildet. Da die Kapazität ein wesentlicher Aspekt der Infrastrukturqualität ist, und zudem vor dem Hintergrund der politischen Ziele für mehr Verkehr auf die Schiene hoch relevant für die verkehrspolitische Steuerung ist, muss eine kapazitätsbezogene Kennzahl aus unserer Sicht zwingend ergänzt werden. Anderenfalls würde durch die Vertragslaufzeit von zehn Jahren – die aus Perspektive der Planungssicherheit sehr zu begrüßen ist – dieser unbefriedigende Zustand voraussichtlich bis zum Jahr 2030 zementiert.

Wir empfehlen daher, dass die Entwicklung und Umsetzung einer geeigneten kapazitätsbezogenen Kennzahl in der LuFV verbindlich festgeschrieben wird. Eine solche Festlegung würde an das Vorgehen zur Ermittlung des Ursache-Wirkungs-Zusammenhangs (UWZ) anknüpfen, das in § 13.9 des LuFV III-Entwurfs vereinbart ist. Analog hierzu sollte eine geeignete kapazitätsbezogene Kennzahl bis spätestens 2022 auf wissenschaftlicher Grundlage erarbeitet werden.

Höhe des Infrastrukturbeitrages des Bundes

Der Entwurf der LuFV III sieht vor, den Infrastrukturbeitrag des Bundes im Vergleich zur LuFV II deutlich aufzustocken. Insgesamt soll der Infrastrukturbeitrag des Bundes in den ersten fünf Jahren der Laufzeit gut 4,6 Mrd. € pro Jahr erreichen (gegenüber 3,5 Mrd. € zum Ende der aktuellen LuFV II in 2019). In der zweiten Hälfte der Laufzeit soll der Infrastrukturbeitrag auf dann im Durchschnitt 5,6 Mrd. € pro Jahr steigen. Diese Aufstockung trägt der Tatsache Rechnung, dass der Infrastrukturbeitrag des Bundes den Bedarf bislang nicht gedeckt hat, und ist daher grundsätzlich zu begrüßen.

Dies bedeutet aber auch, dass die Entwicklung der Mittelhöhe über die Gesamtlaufzeit sehr unterschiedlich verteilt ist. Nach der einmaligen Anhebung soll von 2020 bis 2024 keine weitere Erhöhung der Bundesmittel mehr erfolgen. Hier bestehen Zweifel, ob insbesondere die erheblichen jährlichen Baupreissteigerungen aufgefangen werden können.

Die Unsicherheit in Bezug auf die Auskömmlichkeit der vorgesehenen Mittel resultieren nicht zuletzt daraus, dass die Studie, die das BMVI zu Ermittlung des Mittelbedarfs offenbar hat erstellen lassen, bislang nicht veröffentlicht wurde. Die Veröffentlichung sollte umgehend nachgeholt werden.

Vor dem Hintergrund der aktuell zu verzeichnenden Baupreissteigerungen, die deutlich über der allgemeinen Inflationsrate liegen, empfehlen wir den Infrastrukturbeitrag des Bundes schon in den Jahren 2020 bis 2024 stufenweise anzuheben. So ergibt sich eine kontinuierlich ansteigende Mittelausstattung über die gesamte Laufzeit der LuFV III. Dies halten wir für erforderlich, um einen Entwicklungspfad einzuschlagen, der zu dem in der Präambel der LuFV beschriebenen Zielzustand der Infrastrukturqualität führt.

Beitrag des Bahnsektors

Darüber hinaus ist festzuhalten, dass die für das Bestandsnetz vorgesehenen Bundesmittel mit gut 51 Mrd. Euro nur einen Teil der Gesamtfinanzierung in Höhe von 86 Mrd. Euro ausmachen. Zu den 51 Mrd. Euro Bundesmitteln für das Bestandsnetz kommen rund 3,9 Mrd. Euro Bundesmittel, die auf anderen Finanzierungswegen in Neu- und Ausbauprojekte fließen werden und dabei Erhaltungsinvestitionen in das bestehende Netz in gleicher Höhe ersetzen.

Die restlichen 31 Mrd. Euro sollen als Finanzierungsbeitrag aus dem Bahnsektor kommen. Diese Mittel setzen sich zusammen aus geplanten Dividendenzahlungen der DB AG, investiven Eigenmitteln der DB-Infrastrukturgesellschaften und dem Mindestinstandhaltungsbeitrag der DB-Infrastrukturgesellschaften, in der Konsequenz also aus den Trassenpreiszahlungen der Netznutzer. Gegenüber der LuFV II steigen damit der Renditedruck auf das Schienennetz und der Beitrag des Sektors zur Bestandsnetzfinanzierung signifikant. Mit Blick auf die wachsenden verkehrs- und klimapolitischen Anforderungen – insbesondere 25 Prozent Marktanteil der Güterbahnen und Verdopplung der Fahrgastzahlen bis 2030 – ist es mehr als fraglich, ob die vorgesehene stark steigende

Nutzerfinanzierung geeignet ist, eine Wachstumsdynamik bei der Nachfrage nach Schienenverkehr zu befördern.

Vor diesem Hintergrund plädieren wir dafür, die auf den Bahnsektor entfallenden Finanzierungslasten zu reduzieren. Wir empfehlen daher die eingeplante DB-Dividende auf 650 Mio. Euro jährlich und den Eigenmittelbeitrag auf 100 Mio. Euro jährlich über die gesamte Laufzeit der LuFV III zu begrenzen und den Ausfall durch eine entsprechende Erhöhung des Bundesanteils auszugleichen. So würden die steigenden Anforderungen an das System Schiene nicht durch gleichzeitig steigende finanzielle Lasten der Nutzer torpediert. Die Entlastung beim Netzbetreiber sollte verwendet werden, um künftige Trassenpreissteigerungen für die Netznutzer moderater zu gestalten. Sollte sich dadurch auch außerhalb der Infrastrukturgesellschaften eine weitere Entlastung der DB AG ergeben, könnte diese z.B. für Innovationsprojekte verwendet werden.

Verhältnis von Ersatzinvestitionen und Instandhaltung

Die LuFV unterscheidet bei der Erhaltung der Schienenwege seit jeher zwischen Maßnahmen der Instandhaltung, die ausschließlich von den Infrastrukturunternehmen finanziert werden, und der Durchführung von Ersatzinvestitionen, die größtenteils vom Bund finanziert werden. Vor dem Hintergrund des anhaltenden Renditedrucks im Schienennetz birgt diese Unterscheidung prinzipiell das Risiko von Fehlentwicklungen dergestalt, dass unzureichende oder falsch verteilte Ausgaben für die Instandhaltung zu vorzeitigem und erhöhtem Ersatzinvestitionsbedarf führen können. Der Bund will diesem Risiko entgegenwirken, indem in der LuFV den Infrastrukturunternehmen eine jährliche Mindestsumme für die Instandhaltung (Mindestinstandhaltungsbeitrag) vertraglich auferlegt wird. Dieser Mindestinstandhaltungsbeitrag soll in der LuFV III noch einmal deutlich angehoben werden.

Angesichts der Tatsache, dass während der Laufzeit von LuFV I und II nicht alle Bedenken in Bezug auf diesbezügliche Fehlentwicklungen zerstreut werden konnten und der Renditedruck im Schienennetz anhält, plädieren wir dafür, unter Einbeziehung von Sachverständigen aus der Praxis zu prüfen, ob und wo es durch die Abgrenzung von Ersatzinvestitionen und Instandhaltung Fehlanreize gibt, und welche Maßnahmen über das bestehende Instrument Mindestinstandhaltungsbeitrag hinaus ggf. erforderlich sind, um diese Fehlanreize zu beseitigen. Das Ergebnis der Prüfung sollte ähnlich wie bei der Regelung in § 13.9 des LuFV III-Entwurfs in einer Frist bis 2022 vorliegen und dem Bundestag und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Berlin, den 15.10.2019

Kontakt

Dirk Flege

Geschäftsführer
030. 246 25 99 – 40
dirk.flege@allianz-pro-schiene.de

Allianz pro Schiene e.V.
Reinhardtstraße 31
10117 Berlin
allianz-pro-schiene.de
T 030. 246 25 99 - 0
F 030. 246 25 99 - 29
E info@allianz-pro-schiene.de
T @Schienenallianz

