



Öffentliche Anhörung im Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages am 3. Dezember 2008 zur Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutsche Bahn AG

Vorbemerkung

Der Bund beabsichtigt mit der DB AG und ihren Eisenbahninfrastrukturunternehmen eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) über die Erhaltung der Schienenwege abzuschließen. Grundlage für diese Vereinbarung ist der grundgesetzliche Gewährleistungsauftrag für die Eisenbahninfrastruktur (vgl. Art. 87e GG).

Im Status quo kommt der Bund diesem Gewährleistungsauftrag nach, indem er Bundesmittel für Neubau-, Ausbau- und Ersatzinvestitionen in die Eisenbahninfrastruktur des Bundes gewährt. Die Bereitstellung der Mittel erfolgt in der Praxis als nicht rückzahlbarer Baukostenzuschuss.

Dabei erfolgt auch für Ersatzinvestitionen die Bereitstellung von Bundesmitteln nach dem Prinzip der inputorientierten Prüfung des Mitteleinsatzes. Die Bereitstellung erfolgt im Rahmen eines formalisierten und bürokratieintensiven Antrags- und Prüfverfahrens (Zuwendungsfähigkeits- und Verwendungsprüfungen).

Dieses Procedere hat sich als nicht zielführend erwiesen. Trotz des sehr hohen bürokratischen Aufwandes sieht dieses Verfahren seitens des Bundes keine qualitativen Vorgaben für den Netzzustand vor. Darüber hinaus erschwert das heutige, maßnahmenbezogene Verfahren eine effiziente, an unternehmerischen Kriterien orientierte Mittelverwendung seitens der Eisenbahninfrastrukturunternehmen. Die jetzt mit der LuFV vorgeschlagene Reform der Bundesfinanzierung von Maßnahmen, die der Erhaltung der Schienenwege dienen, ist daher überfällig.

I. Grundsätzliche Bewertung aus Sicht der Allianz pro Schiene

Die Allianz pro Schiene begrüßt, dass mit der LuFV ab dem 01.01.2009 eine verbindliche vertragliche Regelung zwischen dem Bund sowie der DB AG und ihren Eisenbahninfrastrukturunternehmen geschaffen wird, die die Finanzierung und Qualitätssicherung der bestehenden Schieneninfrastruktur auf eine neue Grundlage stellt. Die gegenseitigen Rechte und Pflichten für den Erhalt der Schienenwege werden festgeschrieben. Der Bund verpflichtet sich, den Eisenbahninfrastrukturunternehmen der DB AG für die Vertragslaufzeit jährlich zweckgebunden 2,5 Mrd. € als nicht rückzahlbaren Baukostenzuschuss zur Durchführung von Ersatzinvestitionen zur Verfügung zu stellen. 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 ausdrücklich, dass durch die LuFV bei der Erhaltung der Schienenwege des Bundes ein Systemwechsel vollzogen wird: An die Stelle der einzelmaßnahmenbezogenen Inputkontrolle tritt eine leistungsbezogene Outputkontrolle auf Basis von Qualitätskennziffern und Nachweisindikatoren. Ziel der LuFV ist der Erhalt der Schienenwege in einem uneingeschränkt nutzbaren Zustand.



Die Allianz pro Schiene ist der Ansicht, dass das neue Steuerungsinstrument LuFV geeignet ist, die Infrastrukturmittel des Bundes deutlich effizienter einzusetzen, eine verlässliche und stetige Finanzierung von Ersatzinvestitionen dauerhaft zu sichern und die Qualität und Leistungsfähigkeit der Eisenbahninfrastruktur zu verbessern. Damit liegt eine LuFV grundsätzlich im Interesse sowohl der Steuerzahler, als auch der Unternehmen des Eisenbahnsektors und der Kunden des Eisenbahnverkehrs.

Trotz der grundsätzlich positiven Bewertung gibt es aus Sicht der Allianz pro Schiene bei einzelnen Regelungen des vorliegenden LuFV-Entwurfs noch Verbesserungsbedarf. Die Bewertung der Einzelregelungen der LuFV durch die Allianz pro Schiene erfolgt dabei aus verkehrspolitischer Sicht. Inwieweit die LuFV verkehrspolitischen Anforderungen gerecht werden kann, hängt allerdings wesentlich auch davon ab, zu welchem Finanzierungsbeitrag der Bund bereit ist. Dieser Aspekt wird daher bei der verkehrspolitischen Bewertung mit berücksichtigt.

II. Allianz pro Schiene-Bewertung im Einzelnen

- Höhe des Infrastrukturbeitrages des Bundes

Die vorgesehenen 2,5 Mrd. € pro Jahr als Bundesbeitrag (vgl. LuFV § 2) sind aus drei Gründen in der Höhe unbefriedigend:

1. Durch die Veranschlagung des Jahres 2001 als Preisbasis ist bereits ein deutlicher Wertverlust eingetreten. Ein weiterer Wertverlust durch Inflation ist absehbar.
2. Bei Verpflichtung der Eisenbahninfrastrukturunternehmen zur Gewährleistung einer definierten Infrastrukturqualität, die nach Netzteilen differenziert ist (stärkerer Teilnetz- oder sogar Streckenbezug der LuFV; siehe dazu in dieser Stellungnahme unten „Teilnetzbezug der Qualitätskennzahlen“), sind deutlich höhere Zuschüsse als 2,5 Mrd. Euro pro Jahr erforderlich.
3. Im vorliegenden LuFV-Entwurf ist in nennenswertem Umfang auch die Finanzierung „LuFV-fremder“ Neu- und Ausbau-Maßnahmen aus dem Infrastrukturbeitrag des Bundes vorgesehen. Zu nennen sind hier vor allem Neu- und Ausbaumaßnahmen für den SPNV entsprechend LuFV-Anlage 8.7 im Umfang von 973 Mio. € (also rd. 200 Mio. € pro Jahr).

Die Allianz pro Schiene schlägt daher vor, den Infrastrukturbeitrag des Bundes auf 3,0 Mrd. € pro Jahr aufzustocken.

Mindestens aber sollten die in Anlage 8.7 genannten Neu- und Ausbau-Maßnahmen aus der LuFV herausgenommen und stattdessen durch zusätzliche Bundesmittel in entsprechender Höhe gesondert finanziert werden (z.B. durch entsprechende Aufstockung des Bedarfsplans Schiene).

- Kapazitätsbezug der Qualitätskennzahlen

Die vorgesehenen sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen wie Theoretischer Fahrzeitverlust und Gesamtsignal Standardabweichung zur Messung der Netzqualität (vgl. LuFV § 13) sind sinnvoll. Der Aspekt Entwicklung der Kapazität des Netzes wird durch die vorgesehenen Qualitätskennzahlen allerdings nicht hinreichend abgebildet. Die Kapazität ist ein wesentlicher Aspekt der Infrastrukturqualität und muss daher über eine Qualitätskennzahl in der LuFV abgebildet sein. Die Allianz pro Schiene erkennt jedoch an, dass die Entwicklung einer tragfähigen Kapazitätskennzahl noch aussteht.

Die Allianz pro Schiene fordert daher, dass die Entwicklung einer Kapazitätskennzahl unverzüglich beginnt (vgl. Ankündigung in LuFV § 13.7). Perspektivisch muss eine Folge-LuFV Qualitätskennzahlen zur Kapazität des Gesamtnetzes und von Teilnetzen enthalten.

Um kurzfristig zu einer besseren Berücksichtigung des Kapazitätsaspekts zu kommen, sollte die LuFV als Hilfsgröße auch Vorgaben zum Netzzumfang (Bezug: Gleislänge) im Status Quo



enthalten, und zwar mit möglichst geringen Spielräumen für Kürzungen. Der LuFV-Entwurf sieht bislang einen 2 %-Spielraum für Netzreduzierungen vor, bei einem Bezug auf die Streckenlänge (vgl. LuFV § 5), was beides hinter der Allianz pro Schiene-Forderung zurückbleibt.

- **Teilnetzbezug der Qualitätskennzahlen**

Qualitätskennzahlen und damit verbundene Sanktionen müssen mindestens auf Teilnetze bezogen sein, um die verkehrspolitisch erwünschte hohe Infrastrukturqualität für alle Teile des Schienennetzes zu gewährleisten. Ein Bezug der Kennzahlen nur auf das Gesamtnetz reicht nicht aus. Im LuFV-Entwurf ist bislang nur die Qualitätskennzahl „Theoretischer Fahrzeitverlust“ nach Teilnetzen differenziert (Differenzierung nach Fern- und Ballungsnetz, Regionalnetze sowie für diese beiden Teilnetze zusammen [Gesamtnetz], vgl. LuFV § 13).

Die Allianz pro Schiene fordert daher, spätestens in der Folge-LuFV den Teilnetzbezug auszuweiten und entsprechende Differenzierungen vorzunehmen. Der Zuschnitt der Teilnetze soll es ermöglichen, dass Ersatzinvestitionen und Instandhaltungsmaßnahmen in wirtschaftlich sinnvollen Einheiten durchgeführt werden können. Die Allianz pro Schiene weist darauf hin, dass stärkerer Teilnetzbezug der LuFV einen höheren Infrastrukturbeitrag des Bundes voraussetzt (siehe dazu in dieser Stellungnahme oben „Höhe des Infrastrukturbeitrages des Bundes“).

- **Qualitätskennzahlen Stationen**

Qualitätskennzahlen für die Messung der Qualität der Stationen werden von der Allianz pro Schiene grundsätzlich begrüßt. Allerdings ist die endgültige Konkretisierung der Qualitätskennzahlen für die Bewertung der Anlagenqualität noch nicht erfolgt (vgl. LuFV § 13).

Die Allianz pro Schiene fordert daher, rasch eine kundenorientierte Konkretisierung der Qualitätskennzahlen für die Bewertung der Anlagenqualität sicherzustellen. Ähnlich wie bei den streckennetzbezogenen Qualitätskennzahlen sollten auch die stationsbezogenen Qualitätskennzahlen differenziert werden, z.B. nach Reisendenzahlengruppe. Auch hier vertritt die Allianz pro Schiene die Auffassung, dass eine stärkere Differenzierung einen höheren Infrastrukturbeitrag des Bundes voraussetzt (siehe dazu in dieser Stellungnahme oben „Höhe des Infrastrukturbeitrages des Bundes“).

- **Transparenz des Netzzustandes und seiner Entwicklung**

Durch die LuFV werden den Eisenbahninfrastrukturunternehmen umfassende Berichtspflichten auferlegt. Kernelement ist der jährlich dem Bund vorzulegende Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht (vgl. LuFV § 14). Dieser Bericht beinhaltet u.a. die Feststellung, ob die vorgegebenen Qualitätskennzahlen im Berichtsjahr erreicht wurden und dokumentiert die Erfüllung der Mindestvorgaben zu Investitions- und Instandhaltungsvolumen. Die Allianz pro Schiene begrüßt den Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht als geeignetes Mittel, um die Transparenz in Bezug auf den Netzzustand erheblich zu verbessern. Es ist nun Sache des Bundes, dafür zu sorgen, dass die wesentlichen Inhalte des Berichts dem Parlament und der Fachöffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Die Allianz pro Schiene fordert daher, die Textfassung des Infrastrukturzustands- und -entwicklungsberichts samt aussagekräftigen Karten Parlament und Fachöffentlichkeit zugänglich zu machen.



- **Sanktionen**

Ziel der LuFV ist der Erhalt eines uneingeschränkt nutzbaren Zustandes der Schienenwege. 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 Rückforderung geleisteter Zahlungen berechtigen (vgl. LuFV § 17). Wenn derartige Rückforderungen aber im Ergebnis dazu führen sollten, dass der Schieneninfrastruktur zum Erhalt erforderliche Mittel entzogen werden, wäre die Wirkung kontraproduktiv.

Die Allianz pro Schiene plädiert daher dafür, rückgeforderte Infrastrukturbeiträge der Infrastruktur nicht dauerhaft zu entziehen, sondern zweckgebunden für die Beseitigung der sanktionsauslösenden Mängel einzusetzen. Darüber hinaus könnten ggf. weitere Sanktionsformen (z.B. personelle Konsequenzen) geprüft werden.

- **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 der zu unterhaltenden Infrastruktur 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 vereinbarten Finanzierungsbeträge 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 maximal 1 % reduziert werden.

- **Weiterentwicklung der LuFV**

Die LuFV sieht den Abschluss einer Folgevereinbarung vor (vgl. LuFV § 24). Die Allianz pro Schiene begrüßt diese Bereitschaft zur Verstetigung und Weiterentwicklung der LuFV. Für die Folge-LuFV müssen die Erfahrungen aus der ersten Laufzeit genutzt werden.

Die Allianz pro Schiene schlägt daher vor, die Erfahrungen mit der LuFV und die Entwicklung des Netzzustandes während der Vertragslaufzeit unter enger Einbeziehung von Politik und den Verbänden des Bahnsektors zu begleiten, um das Instrumentarium für eine Folge-LuFV weiterzuentwickeln. Dabei sind den Beteiligten die zur Beurteilung der nachhaltigen Bewirtschaftung des Netzes maßgeblichen Daten bereitzustellen. Dies kann beispielsweise im Rahmen eines verfügbaren oder eigens zu entwickelnden Infrastruktur-Monitoring-Tools erfolgen. Ziel der LuFV-Begleitung ist die Erarbeitung von Empfehlungen für die Ausgestaltung der Folge-LuFV. Dabei sollten insbesondere die in der vorliegenden Allianz pro Schiene-Stellungnahme aufgezeigten Verbesserungspotenziale berücksichtigt werden (Anpassung des Infrastrukturbeitrages des Bundes, Ergänzung und Weiterentwicklung der Qualitätskriterien [u.a. Kapazität], transparente Darstellung der Infrastrukturqualität, Überprüfung der Sanktionsmechanismen).



III. Fazit

Mit der LuFV betreten die Beteiligten Neuland bei der Finanzierung und Qualitätssicherung der Schienenwege. Aus Sicht der Allianz pro Schiene bietet der vorliegende LuFV-Entwurf mit seiner überschaubaren Laufzeit von fünf Jahren eine gute Grundlage, um den grundgesetzlichen Gewährleistungsauftrag des Bundes für die Erhaltung der Eisenbahninfrastruktur deutlich effizienter und zielgenauer umzusetzen. Als deutlicher Fortschritt gegenüber dem Status quo ist insbesondere hervorzuheben:

- Verbindliche Festlegung von Infrastruktur-Qualitätszielen,
- Verstetigung des Infrastrukturbeitrages des Bundes über die Vertragslaufzeit,
- Entbürokratisierung und effizienterer Einsatz der Bundesmittel,
- Etablierung eines „Frühwarnsystems“ vor Eintritt von Infrastrukturmängeln und Langsamfahrstellen in Gestalt der Qualitätskennziffer Gesamtsignal Standardabweichung mit einer Erfassungsgenauigkeit von 250 m.

Die Allianz pro Schiene spricht sich daher für das Inkrafttreten des vorliegenden LuFV-Entwurfs zum 01.01.2009 aus. Sofern in der vorliegenden Allianz pro Schiene-Stellungnahme genannte Verbesserungsvorschläge für die erste Laufzeit der LuFV nicht mehr berücksichtigt werden können, sollte ihre Einbeziehung in eine Folge-LuFV sichergestellt werden.

Berlin, den 28. November 2008

Allianz pro Schiene e.V.
Reinhardtstraße 18
10117 Berlin

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

www.allianz-pro-schiene.de