

Professor Dr. Christian Böttger
05.11.2014

Stellungnahme zur Fortschreibung der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung

Fragestellung

Die Stellungnahme zur Anhörung im Verkehrsausschuss des Bundestages befasst sich mit dem Entwurf der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung, die ab 2015 zwischen DB AG und dem Bund abgeschlossen werden soll (LuFV II). Diese wird, mit Blick auf die Erfahrungen aus der Vorgängervereinbarung (LUFV I), bewertet.

Zustand der Infrastruktur nach Ende der LuFV I und Bewertung

Die DB AG hat seit 2009 jährlich Berichte zum Infrastrukturzustand vorgelegt. Die in der LuFV vereinbarten sanktionsbewehrten Zielwerte wurden, von einer marginalen Ausnahme abgesehen, nach Angaben des Verkehrsministeriums und der DB AG jedes Jahr erreicht oder übertroffen. Allerdings wurden in den Berichten mehrfach Vorjahreswerte und Zielwerte verändert. Diese Änderungen sind in den veröffentlichten Berichten nur knapp erläutert, so dass die tatsächlichen Entwicklungen für die Öffentlichkeit nicht nachvollziehbar sind.

Während die veröffentlichten Infrastrukturzustandsberichte ein grundsätzlich positives Bild abgeben, hat der Vorstandsvorsitzende der DB AG zuletzt mehrfach von einer maroden Infrastruktur und einem drohenden Kollaps gesprochen. Zu dem problematischen Zustand der Infrastruktur passt, dass das im Infrastrukturzustandsbericht ausgewiesene (nicht mit Sanktionen bewehrte) Durchschnittsalter der Anlagen seit 2008 deutlich gestiegen ist. Der Anstieg des Durchschnittsalters stellt kurzfristig nicht zwingend ein Risiko für Sicherheit oder Betriebsstabilität dar. Es belegt jedoch einen andauernden Substanzverzehr.

Die Zustandsverschlechterung der Infrastruktur spiegelt sich auch wieder in der Erhöhung von Fahrzeiten auf zahlreichen Strecken in Deutschland.¹

¹ z.B. Berlin Spandau – Hamburg Hbf 2006: 81 min, 2013 91 min, Hamburg Hbf – Kiel 1976: 63 min, 2013: 65 min, Stuttgart – München 1992: 125 min, 2013: 133 min

Abbildung 1: Entwicklung des Durchschnittsalters von Gleisen und Weichen der DB AG ²

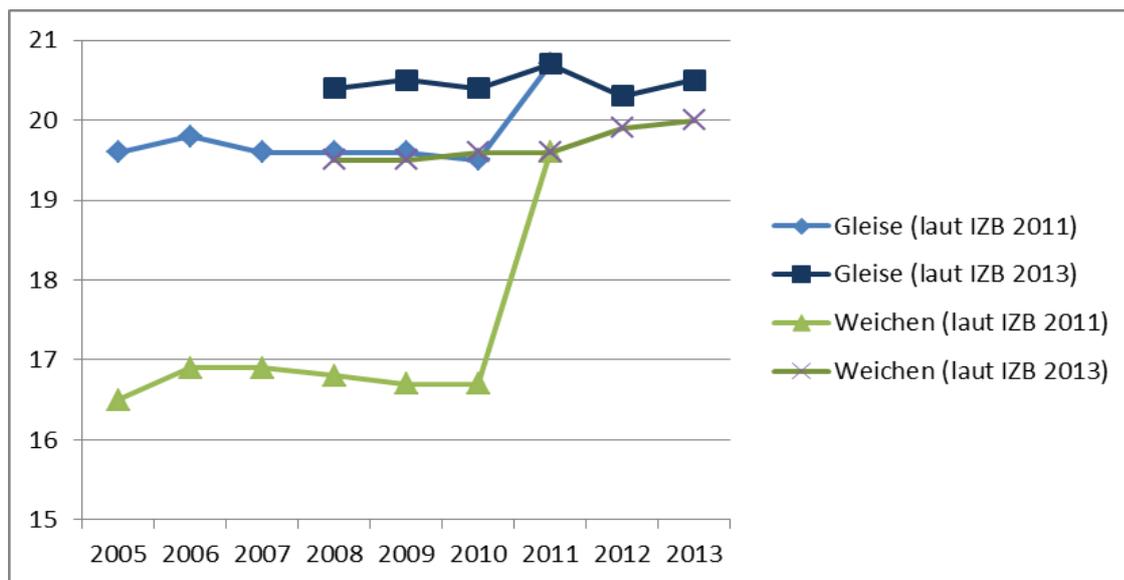
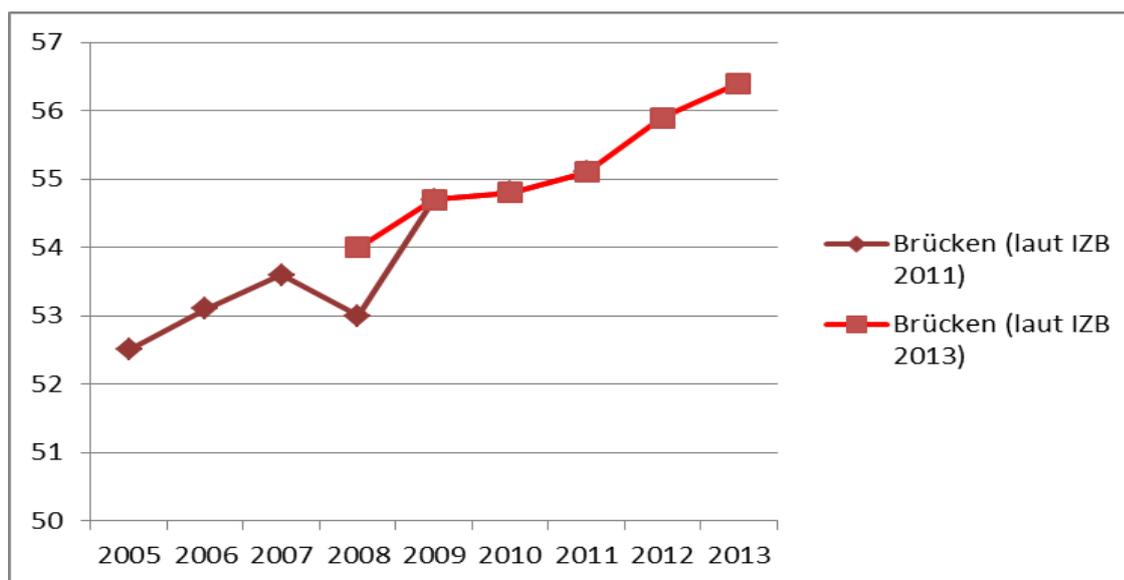


Abbildung 2: Entwicklung des Durchschnittsalters von Brücken der DB AG ³



Während sich der Zustand der Infrastruktur seit Jahren verschlechtert, haben die Infrastruktursparten⁴ der DB AG im Zeitraum der LuFV I (2009 – 2013) fast 2,2 Mrd. € Gewinne an den Konzern ausgeschüttet und weitere 0,95 Mrd. € desinvestiert⁵.

² Ab 2012 ist das im IZB ausgewiesene Durchschnittsalter deutlich – offenbar Ergebnis einer Neuberechnung, die im IZB nicht weiter erläutert wird

³ Ab 2012 ist das im IZB ausgewiesene Durchschnittsalter deutlich – offenbar Ergebnis einer Neuberechnung, die im IZB nicht weiter erläutert wird

⁴ DB Netz AG, DB Station & Service AG, DB Energie GmbH

⁵ Das bedeutet, dass die drei Infrastrukturgesellschaften um 0,95 Mrd. € weniger investiert haben, als sie als Wertverzehr abgeschrieben haben. Diese Mittel sind keine Gewinne, setzen aber Liquidität frei, die anderweitig im Konzern eingesetzt werden kann

Vor diesem Hintergrund ist die Bilanz der LuFV kritisch zu sehen. Es ist nicht gelungen, den Zustand der Infrastruktur im Vertragszeitraum zu erhalten oder gar zu verbessern. Zeitgleich hat der Bund zugelassen, dass die DB AG erhebliche Mittel aus der Eisenbahninfrastruktur abgezogen und in bahnferne Geschäfte investiert hat.

Mittelbereitstellung

Positiv ist festzustellen, dass der Bund über die Vertragslaufzeit der LuFV II zusätzliche Mittel für die Eisenbahninfrastruktur bereitstellt. Gegenüber den Basiswerten der LuFV I ergibt sich ein Anstieg um insgesamt 4 Mrd. € binnen fünf Jahren. Zusätzlich sollen die Nachsteuergewinne der Infrastruktursparten an den Bund ausgeschüttet, dann aber wieder in die Infrastruktur zurückinvestiert werden sollen. Bis 2019 sollen über diesen Weg weitere 2,2 Mrd. € für Ersatzinvestitionen zur Verfügung stehen. Leider greift diese Regel erst ab 2016, einen Teil der zusätzlich bereitgestellten Mittel (2,2 Mrd. € über fünf Jahre) muss die DB AG durch erhöhte Dividendenzahlungen an den Bund selbst aufbringen.

Die Zahlungsströme in der LuFV II sind so gestaltet, dass die die DB AG praktisch keine eigenen Mittel mehr in die Eisenbahninfrastruktur investiert. Die Neuregelung sichert zwar die Verwendung der Gewinne der Infrastruktursparten für den Erhalt der Infrastruktur. Im Gegenzug darf die DB AG den Eigenanteil für Ersatzinvestitionen von bisher 0,5 Mrd. € auf 0,1 Mrd. € p.a. reduzieren. Damit wird die DB AG auf der Ebene des Free Cash Flow über die Laufzeit um 2 Mrd. € entlastet und kann diese Mittel beliebig für andere Investitionen nutzen. Die Motivation für diese Änderung ist unverständlich, sie liegt m.E. nicht im Interesse der Eisenbahn in Deutschland. Bereits in den letzten fünf Jahren hat die DB AG zusätzlich zu den Gewinne fast 1 Mrd. € Free Cash Flow aus der Infrastruktur abgezogen⁶. Mit der Neuregelung könnte dieser Betrag auf 3 Mrd. € ansteigen. Idealerweise sollte die DB AG verpflichtet werden, den gesamten Free Cash Flow aus der Infrastruktur in voller Höhe in die Eisenbahninfrastruktur zu investieren. Alternativ käme in Frage, der DB AG aufzugeben, diese Mittel vollständig zur Reduktion der Finanzschulden zu nutzen. In jedem Fall sollte ausgeschlossen werden, dass die DB AG den aufgrund der Neuregelung entstehenden Free Cash Flow in bahnferne Geschäfte investiert.

⁶ Dieser Kapitalabzug entsteht, weil die Abschreibungen auf die Infrastruktur in den letzten Jahren höher lagen als die von der DB AG getätigten Investitionen aus Eigenmitteln – Abschreibungen mindern den Gewinn, allerdings fließt kein Geld aus dem Unternehmen ab – diese Mittel stehen als Cash Flow für Investitionen zur Verfügung. .

Zudem wird durch die Neuregelung das bilanziell ausgewiesene Vermögen in den kommenden Jahren sinken, bei gleich bleibenden Gewinnen werden die Gewinnkennzahlen (insbes. ROCE) besser. Es drängt sich der Verdacht auf, dass diese Orientierung auf Kapitalmarktkennzahlen dem Ziel dient, die Privatisierung der Eisenbahninfrastruktur zu ermöglichen. Da die DB AG keine Eigenmittel mehr in die Infrastruktur investieren wird, wäre statt dessen anzuregen, das Eigentum an der Infrastruktur an den Bund zu übertragen und mit der DB AG einen Bewirtschaftungsbetrag abzuschließen.

Im Lichte der Erfahrungen der letzten Jahre sind Zweifel angebracht, ob die DB AG in der Lage sein wird, die zusätzlichen Mittel sinnvoll zu verwenden. Deshalb sollte der Bund darauf drängen, dass die DB AG ausreichend Planungs- und Projektmanagementkapazität bereitstellt. Dies könnte durch entsprechende Bonusvereinbarungen mit den zuständigen Vorständen erreicht werden.

Vertragsdesign der LuFV II

Prinzip der Outputkontrolle

Das Konzept der Outputkontrolle aus der LuFV I wird beibehalten. Dies ist zu begrüßen. Die vorgesehenen Durchbrechungen des Prinzips, z.B. durch die Länderquoten, sind m.E. akzeptabel.

Kennzahlen, Messverfahren und Sanktionsmechanismen

Die sanktionsbewehrten Kennzahlen der LuFV I sollen in der LuFV II weitgehend übernommen werden. Vor dem Hintergrund, dass das Kennzahlensystem der LuFV I die zunehmende kritische Lage der Infrastruktur nicht hat verhindern können, wäre eine kritische Bestandsaufnahme der Kennzahlen und eine schärfere Neufassung wünschenswert gewesen.

Zu empfehlen wäre, zwei zusätzliche Kennzahlen in das Kennzahlensystem der LuFV II aufzunehmen. Zum einen sollte eine – seit Jahren diskutierte - Kennzahl zur Netzkapazität genau spezifiziert und regelmäßig gemessen werden. Daneben fehlt bis heute eine – bereits für LuFV I fest vorgesehene, dann verschobene und schließlich gestrichene - Qualitätskennzahl für Gleisgeometrie.

Aus meiner Sicht wäre es zusätzlich dringend geboten, die Altersentwicklung der Infrastruktur nicht nur detailliert zu erfassen, sondern auch mit Sanktionen zu bewehren. Nur

so kann verhindert werden, dass sich der Substanzverzehr der Infrastruktur fortsetzt. Immerhin enthält die LuFV II eine neue, sanktionsbewehrte Kennzahl zum Zustand der Brücken. Dies ist in Anbetracht der Probleme im Brückenbereich zu begrüßen.

Die sanktionsbewehrte Kennzahl „Theoretischer Fahrzeitverlust“ ist in der LuFV II ebenso enthalten wie in der LuFV I, allerdings wurden die Details des Messverfahrens deutlich modifiziert. Die alte Version enthielt zahlreiche Ausnahmetatbestände, die dazu führten, dass zahlreiche Langsamfahrstellen bei der Ermittlung der Kennzahl herausgerechnet wurden. In der neuen Version sind die alten Ausnahmetatbestände teilweise gestrichen und durch neue Ausnahmetatbestände ersetzt worden. So werden Langsamfahrstellen, die aufgrund von Baumaßnahmen eingerichtet werden, zukünftig herausgerechnet. Ebenfalls herausgerechnet werden knapp 200 Streckenabschnitte mit rund 550 km Länge, die derzeit nur schwach genutzt werden. Diese Änderungen führen dazu, dass Zielwerte der LuFV II nicht mehr mit denen der LuFV I vergleichbar sind⁷. Aus diesem Grund ist auch keine seriöse Schätzung möglich, ob dieser Wert realistisch oder gar ambitioniert ist. Durch die zahlreichen Ausnahmeregelungen, deren Sinnhaftigkeit sich weitgehend nicht erschliesst, wird es den Aufgabenträgern und anderen Interessenten erschwert, die von der DB berichteten Werte mit ihren eigenen Daten abzugleichen.

Darüber hinaus wäre es sinnvoll, die Zielwerte für den theoretischen Fahrzeitverlust an der idealen Strecken-Geschwindigkeit auszurichten, d.h. der besten Geschwindigkeit, die je erreicht wurde. Nur so können die Effekte, die durch permanentes Einarbeiten von Mängeln in die Regel-Fahrpläne entstehen, zuverlässig eliminiert werden.

Im System der sanktionsbewehrten Kennzahlen wurde der Brückenzustand neu aufgenommen. Angesichts der Alterung des Brückenbestandes und des kritischen Zustandes vieler Brücken ist diese neue Kennzahl zu begrüßen.

Die Zielwerte für die sanktionsbewehrten Kennzahlen sind erscheinen teilweise recht ambitioniert. So sollen der Fahrzeitverlust und die Anzahl der Störungen jährlich um 10 % sinken. Aufgrund der neuen Berechnungsmethode kann nicht beurteilt werden, ob die Startwerte und die Verbesserungsziele realistisch sind.

Als Sanktionsmechanismus sind Strafzahlungen der Infrastrukturunternehmen vorgesehen. Es erscheint wenig zweckmäßig, in einer Situation, in der sich die Infrastruktur in einem schlechten Zustand befindet, dem Unternehmen weitere Geldmittel zu entziehen. Anzuregen

⁷ In der LuFV I lag der Wert für rechnerische Fahrzeitverluste im Bereich von 2.400 min, der Basiswert für die LuFV II liegt bei 550 min

wäre zum einen die Festlegung einer Zweckbindung für etwaige Strafzahlungen zur Eisenbahninfrastruktur. Viel wichtiger wäre es aber, auch das Management der DB AG in dieses Pönalsystem einzubinden. So könnte der Bonus der Vorstände an die Zielerreichung gebunden werden.

Unabhängige Messungen

Gegenüber der LuFV I sind die Kontrollrechte des Bundes etwas ausgeweitet worden. Der Bundesrechnungshof hat in einem Bericht von Juni 2011⁸ die tatsächlichen Kontrollaktivitäten des BMVBS heftig kritisiert. Offenbar hat das Ministerium daraufhin seine Kontrollen intensiviert. Dem Bundestag ist zu empfehlen, dass er sich regelmäßig über den Umfang der Kontrollen informiert und darauf zu drängen, dass regelmäßige, unabhängige Kontrollen im gesamten Netz stattfinden.

Datentransparenz

Die in der LuFV I festgelegte Verpflichtung der DB AG zur Veröffentlichung eines jährlichen Infrastrukturzustands- und Entwicklungsbericht wird im Entwurf der LuFV II grundsätzlich übernommen. In einigen Punkten wurden die Anforderungen präzisiert und weiter spezifiziert. Diese Änderungen sind zu begrüßen. Einige Wünsche, so z.B. weitergehende Erläuterungen zu Datenänderungen und Umbasierungen und eine Auswertung von Kernkennzahlen nach Bundesländern, sind leider nicht berücksichtigt. Deshalb wird es für andere Marktakteure wie EVUs oder Aufgabenträger schwierig bleiben, die Daten des IZB mit ihren Werten abzugleichen.

Verzahnung der LuFV mit dem Regulierungsgesetz

In dem Regulierungsgesetz sollen die Regeln für die Festsetzung der Trassenpreise spezifiziert werden, also die Einnahmenseite der Bahn-Infrastrukturgesellschaften. Es läge nahe, die Vorgaben und Kriterien der LuFV, welche erhebliche Auswirkungen auf die Kostenseite der Bahn-Infrastrukturgesellschaften hat, mit dem Regulierungsgesetz zu verzahnen. Damit könnten die beiden Regelwerke mit den zugehörigen Messungen und Berechnungen deutlich vereinfacht werden.

⁸ Bericht an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses nach § 88 BHO