

Viele Entwürfe, wenig Transparenz

Die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung zwischen der DB AG und dem Bund

Von Christian Böttger

In dem aktuellen Gesetzentwurf¹ zur Privatisierung der DB AG ist vorgesehen, dass die DB AG das Netz für einen begrenzten Zeitraum (aktuell 15 Jahre + drei Jahre Übergangszeit) zur Bewirtschaftung erhält. Die DB soll danach vertraglich verpflichtet werden, das Netz in ordnungsgemäßer Zustand zu erhalten. Hierfür soll das Unternehmen einen jährlichen Zuschuss aus dem Bundeshaushalt erhalten. Details sollen in einer Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) geregelt werden, die die DB AG und das Bundesverkehrsministerium aushandeln sollen. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass eine solche LuFV spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten des Privatisierungsgesetzes zu verabschieden sei.

Die grundsätzliche Kritik an dem vorliegenden Gesetzentwurf soll an dieser Stelle nicht wiederholt werden, verwiesen werden kann an einige aktuelle Gutachten und Stellungnahmen.² Hinsichtlich der LuFV jedoch sind zwei fundamentale Anmerkungen geboten, bevor die Einzelheiten der Entwürfe diskutiert werden. Zum einen wäre es bedenklich, den Gesetzentwurf zu verabschieden, ohne dass die LuFV gleichzeitig bekannt wäre. Dies gilt umso mehr, als das Verkehrsministerium in den letzten Jahren weniger als Sachwalter öffentlicher Interessen aufgefallen ist denn als willfähriger Helfer der DB AG.³ Zuletzt haben die Parlamentarier gefordert, dass die LuFV vor Verabschiedung des Gesetzes vorliegen oder gar ein Jahr erprobt werden müsse – zu hoffen ist, dass die Regierungsfractionen von dieser Forderung nicht abrücken.

Zum anderen ist darauf hinzuweisen, dass die Bereitstellung von Bundesmitteln zum Erhalt des Netzes eine schleichende Veränderung der Rechtslage darstellt. Nach dem geltenden Bundes-schieneausbaugesetz werden Mittel für den Neubau von Strecken bereitgestellt. In den neunziger Jahren waren dies meist 4 - 5 Mrd. EUR p.a., unter der rot-grünen Regierung wurde der Betrag auf 3,5 - 4 Mrd. EUR gekürzt. Das heutige Gesetz sieht vor, dass „auch“ Ersatzinvestitionen finanziert werden können. In den letzten Jahren hat die DB AG es jedoch mit Unterstützung des Verkehrsministeriums verstanden, diese zulässige Ausnahme zum Normalfall zu machen. Heute ist der Bundeszuschuss von 2,5 Mrd. für Ersatzinvestitionen fest verankert, diese Änderung hat maßgeblich zum Gewinnanstieg der DB AG beigetragen.

Die Mittel, die seit einigen Jahren für Bestandsnetzinvestitionen bereitgestellt werden, stehen natürlich nicht mehr für Neubauprojekte zur Verfügung. Entsprechend sind die Fertigstellungstermine für Neubaumaßnahmen, die gerade bei der steigenden Verkehrsnachfrage wichtig wären, weit in die Zukunft geschoben.

Über eine LuFV laufen bereits seit mindestens 2005 Verhandlungen zwischen der DB AG und dem Verkehrsministerium.⁴ Anfang 2006 lag bereits eine Liste mit den Differenzen zwischen den Vorstellungen der Beteiligten vor. Mitte August 2007 wurden zwei Entwürfe bekannt, aus

denen die Verhandlungspositionen zu ersehen waren. Ein Entwurf stammte von der DB AG, einen hatte die Anwaltskanzlei Hölters & Elsing (H&E) im Auftrag des Ministeriums vorgelegt. Beide Entwürfe regeln grundsätzlich, dass die DB AG vom Bund jährlich 2,5 Mrd. EUR für die Instandhaltung erhält. Sie unterscheiden sich jedoch in einigen nicht unwichtigen Details:

- Die Messung des Infrastrukturzustands erfolgt in beiden Entwürfen durch die DB AG selbst. Der H&E-Entwurf enthält allerdings die Option, dass auch der Bund selbst messen kann (auf DB – Kosten)
- Die Messkriterien sind recht ungenau spezifiziert: Die DB AG will neben den Fahrzeitverlusten noch eine Reihe von Einzelkriterien messen (z.B. Fahrdraststärke). Nicht gemessen werden sollen Störungen und Anlagenalter. Beide Entwürfe verweisen auf noch nicht vorliegende Anlagen.
- Der Referenzwert für die Messung der Fahrzeitverluste soll im DB-Entwurf das Schienenwegkataster sein – dann würde die DB AG nicht nur selbst messen, sondern auch den Vergleichswert selbst festlegen. Zudem enthält das Messverfahren diverse Fußangeln (z.B. sind Strecken, für die ein Stilllegungsantrag gestellt ist, nicht in der Messung enthalten und La-Stellen zählen erst ab 180 Tagen Dauer)
- Bei Schlechtleistung werden im DB-Entwurf die Zielverfehlungen in Prozent gemessen, der höchste Verfehlungswert bestimmt den Rückzahlungsanspruch – jeweils in Prozent vom den 2,5 Mrd. EUR des Bundes, ohne Addition verschiedener Verfehlungen – dadurch ist der wirtschaftliche Vorteil von Schlechtleistungen gerade auch bei der gleichzeitigen Verfehlung mehrerer Parameter möglicherweise höher als das Rückzahlungsrisiko.
- Die vorzeitige Vertragskündigung bei Schlechtleistung ist im DB-Entwurf an sehr hohe Anforderungen geknüpft (wesentliche Zielverfehlung in drei von fünf Jahren, Unzumutbarkeit der Fortsetzung des Vertrages, Umsetzung erst nach Rechtskraft der Entscheidung). Der H&E-Entwurf enthält diese Einschränkungen nicht.
- Der H&E – Entwurf sieht eine regelmäßige Verbesserung der Zielwerte für die Infrastrukturqualität vor.
- Beide Entwürfe sehen keine Beschreibung der Infrastruktur auf Basis funktioneller Einheiten (z.B. Ausweich-/Überholgleis, Blockabstand) vor.
- In beiden Entwürfen sind alle Messzahlen, Rückzahlungen und mögliche Vertragskündigungen nur für das Gesamtnetz möglich. Eine Messung der Kennzahlen für einzelne Regionen/ Teilnetze wäre sinnvoller, und würde ggf. auch Rückzahlungen und Kündigungen für Teilnetze ermöglichen.
- In beiden Entwürfen ist vorgesehen, dass eine Reduktion des Netzzumfangs auf 32.000 km (d.h. 2.000 km weniger als heute) nicht zu einer Senkung des Zuschusses führt. Bei weiteren

Stilllegungen sieht der DB AG Verhandlungen über Zuschussanpassungen vor, der H&E-Entwurf eine anteilige Kürzung.

- Der H&E – Entwurf sieht eine regelmäßige Senkung des Zuschusses um 3 % pro Jahr vor.
- Die DB hat in ihrem Entwurf zahlreiche Sonderfälle erwähnt, die zu Nachforderungen der DB AG an den Bund führen könnten (z.B. Unwetterbedingte Schäden, Gesetzesänderungen, erforderliche neue technische Standards)
- Beide Entwürfe treffen keine Regelungen zur Verwendung von Geldern, die der Bund einbehält sowie zur Regelung bei Vergrößerungen des Netzzumfangs

Der Entwurf der DB AG wäre für das Unternehmen außerordentlich günstig. Derjenige von H&E hingegen enthält zahlreiche Regelungen, die deutlich angemessener scheinen, um dem Bund eine angemessene Gegenleistung und Kontrollmöglichkeiten für Milliarden öffentlicher Mittel zu verschaffen. Allerdings löst auch dieser Entwurf die grundsätzlichen Mängel des Gesetzentwurfes nicht, zudem ist eine Bewertung ohne das Vorliegen der Anlagen nicht möglich.

Ende September hat das Verkehrsministerium dem Verkehrsausschuss des Bundestages und den Ländern kurz nacheinander zwei neue Entwürfe der LuFV zukommen lassen. Die meisten Kernfragen, die für eine Bewertung relevant wären, sind auch in dem neuesten Entwurf als offen gekennzeichnet oder in Anlagen verlagert, die noch nicht vorliegen. Ungeklärt sind insbesondere folgende Punkte:

- Höhe des jährlichen Zuschusses
- Mögliche Degression des Zuschusses über die Laufzeit
- Mindestersatzinvestition und Mindestinstandhaltungsbetrag der DB AG
- Struktur und Inhalt des Infrastrukturkatasters
- Details zu den Qualitätskennzahlen und den Zielwerten für die Infrastrukturqualität
- Ausweisung von Qualitätskennzahlen auf regionaler Ebene
- Berechnungsformeln für die Ermittlung der Rückforderung bei Zielverfehlung
- Nachforderungen der DB AG bei höherer Gewalt, technischen Neuerungen, Regulierung und Netzerweiterungen
- Bestimmung, in wie vielen aufeinander folgenden Jahren die Ziele verfehlt sein müssen, damit der Bund den Vertrag vorzeitig beenden kann

Bemerkenswert ist, dass über die Kernpunkte der Vereinbarung nach zweieinhalb Jahren Verhandlungen zwischen Verkehrsministerium und DB AG noch keine Einigkeit besteht. Alternativ scheint allerdings denkbar, dass es sehr wohl bereits Vorstellungen gibt, die aber zum jetzigen Zeitpunkt keinesfalls öffentlich gemacht werden sollen.

Zentraler Kritikpunkt an dem neuesten Entwurf bleibt, dass die DB AG selbst das Infrastrukturkataster erstellt und damit die Referenzwerte aller weiteren Messungen festlegen kann. Außer-

dem sind die derzeit formulierten Messkriterien völlig unzureichend. Folgende Mindestanforderungen sind an einen Entwurf zu stellen:

- Die Struktur des Infrastruktorkatasters sollte die betrieblichen Strukturen abbilden (z. B. Überholgleise, Überleitstellen, Blockabstände)
- Als Referenzwert hat jeweils der ordnungsgemäße Zustand zu gelten, heute bereits eingetretene Verschlechterungen (z. B. La-Stellen) dürfen nicht zum Zielwert erklärt werden
- Als Messkriterien müssen neben der Verspätungsmessung auch das Anlagenalter aller Anlagenteile (z.B. auch der Brücken), das Stör geschehen sowie die tatsächliche Streckenkapazität herangezogen werden. All diese Werte werden heute bereits erhoben und die Messverfahren sind standardisiert (zur Streckenkapazität z. B. UIC Code 406).
- Verbindliche Festschreibung einer externen, unabhängigen Messung

Besonders zu beachten ist bei den Diskussionen die drohende Festschreibung von Streckenstilllegungen: Die Entwürfe vom August hatten gleich lautend vorgesehen, dass der Zuschuss an die DB AG nicht gekürzt werden solle, solange das Netz mindestens 32.000 km umfasse. Nachdem dieser Sachverhalt Anfang September in die Presse gelangte, bemühte sich die DB AG, Bedenken zu zerstreuen: Wenn die Länder Verkehre bestellen würden, würde es auch keine Stilllegungen geben, außerdem bedürfe jede Streckenstilllegung der Genehmigung durch das EBA. Trotzdem erhält die DB Netz AG durch diese Regelung einen finanziellen Anreiz, Strecken stillzulegen – sie müsste dann für das gleiche Geld weniger Strecken zu erhalten haben. Der Vorstand eines börsennotierten Unternehmens würde sich vermutlich seinen Aktionären gegenüber strafbar machen, wenn er diese bequeme Möglichkeit zur Gewinnsteigerung nicht nutzen würde. In dem neuesten Entwurf wird der Sachverhalt nur noch indirekt dargestellt. Danach wird der Zuschuss des Bundes nicht angepasst, solange sich der Netzzumfang in einem „Korridor“ von – 5 % gegenüber heute bewegt. Das würde bedeuten, dass die DB bis zu 5 % des Netzes (1.700 km) stilllegen kann, ohne dass der Zuschussbetrag des Bundes reduziert wird. Anfang Oktober verteilte das Verkehrsministerium den Entwurf einer Anlage 7.4. an die Bundesländer. Dieser Entwurf regelt zum einen die Vertei-

Dass zweigleisige, elektrifizierte Hauptbahnen stillgelegt werden, war bis vor wenigen Jahren undenkbar. Vorge-schmack auf eine LuFV ohne wirksamen Schutz der Infrastruktur? Foto (Nedlitz, 22.09.07): M. Clausing



lung der 20 % der Zuschüsse, die für den Nahverkehr zu verwenden sind, auf die Länder. Daneben findet sich folgende Passage:

„Verbesserungs- und Ausbaumaßnahmen für den SPNV, deren Umsetzung volkswirtschaftlich nicht zu vertreten ist, sind zu unterlassen. Eine Förderung aus Infrastrukturbeiträgen des Bundes ist ausgeschlossen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die nachfolgenden Grenzwerte nicht erreicht werden: Streckenquerschnittsbelastung mindestens 1.000 Reisenden-km je km Betriebslänge Werktag.“

Weitere Mindestkriterien werden für Bahnhöfe (100 Ein-/Aussteiger) aufgestellt. Werden diese Kriterien nicht erreicht, können die Länder mit der DB AG Vereinbarungen treffen (z.B. Bestellgarantien, Kostenbeteiligung). Nach groben Schätzungen könnten 9.000 km Strecke in diese Kategorie fallen. Inzwischen hat das Verkehrsministerium klargestellt, dass Ersatzinvestitionen nicht unter diese Regelung fallen, sondern nur Verbesserungs- und Ausbaumaßnahmen. Es bleibt ein Rätsel, warum dieses im Vertragsentwurf zur LuFV auftaucht, hat doch diese nur den Erhalt der Infrastruktur und Ersatzinvestitionen zum Gegenstand, nicht den Ausbau. Zu befürchten ist, dass diese Passage sehr wohl den Zweck hat, längerfristig den vollständigen Rückzug des Bundes aus der Unterhaltung von Nebenstrecken einzuleiten.

Nach der Verabschiedung des Gesetzes wird keine Chance mehr bestehen, Verhandlungsposi-

tionen der DB AG zur LuFV abzulehnen. Diese wird dann darauf verweisen, dass die Teilprivatisierung schließlich beschlossen sei und dass man diese jetzt nicht durch „maßlose“ Forderungen gefährden dürfe. Deshalb ist es zwingend erforderlich, dass die LuFV mit allen Anlagen rechtzeitig vor der Verabschiedung des Gesetzentwurfes vorliegt und öffentlich diskutiert werden kann. Die Union hat in Ihrem Positionspapier zum Gesetzentwurf gefordert, dass vor einer Entscheidung über den Gesetzentwurf ein einjähriger Testlauf der LuFV stattfinden müsse.

So bleibt zu hoffen, dass die Regierungsfractionen in dieser Forderung gegenüber dem BMVBS nicht nachgeben – alles andere würde schwere Schäden für das System Schiene in Deutschland verursachen.

¹ Entwurf des Gesetzes zur Neuordnung der Eisenbahnen des Bundestagsdrucksache 16/6383, Erste Lesung im Bundestag am 21.09.07
² Vgl. z.B. Böttger, Christian: Entscheidung zum Börsengang der DB gefallen, in: **BAHN-REPORT** 1/07, S. 5–6; Quandt, Sönke: Bahnprivatisierung zwischen Pest und Cholera, in: **BAHN-REPORT** 2/07, S. 29–30; Böttger, Christian: Gesetzentwurf zur Bahnprivatisierung in der Ressortabstimmung, in: **BAHN-REPORT** 3/07, S. 4–5
³ Ein Bericht des Bundesrechnungshofes (Sonderbericht zur Finanzierung der Bundesschienenwege vom 08.03.06) zeigt, dass die DB AG durch Vereinbarungen mit dem Verkehrsministerium im Zeitraum 2002–2008 Vorteile im Umfang von 6,98 Mrd. EUR erhalten hat, die nicht gesetzlich begründet waren.
⁴ Siehe Kraft/Marx: Finanzierung des Bestandsnetzes der DB auf neuer Basis, in: Der Nahverkehr, 3/2005, S. 7ff

ÖPNV / SPNV:

- SPNV-Ausschreibung
- Fahrgastprognosen
- Nahverkehrspläne
- Konzepte
- Beratung
- Erhebungen

Kfz-Verkehr, nMIV:

- Verkehrsmodelle
- Leistungsfähigkeit
- Ansiedlungsvorhaben
- VEP, Konzepte
- Erhebungen (Radar)

Wir fahren
Stadt
 und
Verkehr
 zusammen
Rödel & Pachan

Büro für Verkehrs und Stadtplanung

BVS Rödel & Pachan
 Kirchhoffstr. 80, 47475 Kamp-Lintfort
 Tel.: 0 28 42 / 47 03 88

www.bvs-verkehrsplanung.de

Unser 14 Jahre junges Beratungsunternehmen gratuliert dem **BAHN-REPORT** herzlich zum 150. Heft

Vielen Dank für immer interessante, oft hintergründige und stets informative Lektüre!