



Stellungnahme der Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG)

zur öffentlichen Anhörung am 16.10.2019 des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages

Stellungnahme zur Finanzierung der Schieneninfrastruktur, insbesondere zur Fortschreibung der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV)

Übersicht:

- I. Grundsätzliche Anmerkungen zur Finanzierung der Schieneninfrastruktur
- II. Kernthesen der EVG zum vorliegenden Entwurf der LuFV III
- III. Koalitionsvertrag und LuFV III im Kontext der gesamten Eisenbahninfrastruktur
- IV. Ein Schienenfonds als weiteres Finanzierungsinstrument



I. Grundsätzliche Anmerkungen zur Finanzierung der Schieneninfrastruktur

Die Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG) sieht sich in mehrfacher Hinsicht in der Verantwortung, zur Fortschreibung der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung zwischen dem Bund und der Deutschen Bahn (DB) AG Stellung zu nehmen:

- Eine stabile, sichere, qualitativ hochwertige und zukunftsfähige Schieneninfrastruktur ist die Grundlage für die Weiterentwicklung des Schienenverkehrs und damit existenziell für die Beschäftigten aller bundeseigenen und nichtbundeseigenen Eisenbahn-Verkehrsunternehmen (EVUs), ebenso wie der Eisenbahn-Infrastrukturunternehmen (EIUs). Dies setzt zwingend eine ausreichende Finanzierung der Infrastruktur voraus.
- Der Verkehrssektor ist eine Schlüsselbranche der Wirtschaft und unserer Gesellschaft. Die Mobilität von Menschen und der Warentransport sind unverzichtbar für Wohlstand und Teilhabe der Menschen am kulturellen und wirtschaftlichen Leben. Die Stärkung des Verkehrsträgers Schiene ist unverzichtbares Schlüsselement einer nachhaltigen und zukunftsfähigen Verkehrspolitik. Die ausreichende Finanzierung der Schieneninfrastruktur ist eine der hierfür notwendigen Voraussetzungen.
- Der insbesondere durch den CO₂-Ausstoß verursachte Klimawandel bedroht die Existenzgrundlagen der Menschheit. Um den Temperaturanstieg zu begrenzen, müssen die CO₂-Emissionen des Verkehrs auf Null reduziert werden. Dafür muss in großem Umfang Verkehr von der Straße und von der Luftfahrt auf die Schiene verlagert werden. Es reicht nicht, wenn der Verkehrssektor irgendwann in den nächsten hundert Jahren CO₂-frei sein wird. Vielmehr müssen die Emissionen real und schnell reduziert werden. Die Infrastrukturpolitik des Bundes ist daran zu messen, dass im Bereich
 - des Neu- und Ausbaus,
 - der Ersatz- und Modernisierungsinvestitionen (LuFV) und
 - der laufenden Instandhaltung

das Schienennetz finanziell so ausgestattet wird, dass die dafür notwendigen und im Koalitionsvertrag als Ziel formulierten umfangreichen Steigerungen im Eisenbahnverkehr möglichst bald erreicht werden können.



II. Kernthesen der EVG zum vorliegenden Entwurf der LuFV III

1. Das Instrument der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) hat sich im Grundsatz bewährt und sollte fortgeführt, aber auch im Sinne der im Folgenden formulierten Kritikpunkte weiterentwickelt werden.
2. Weder der im Entwurf der LuFV III bezifferte Infrastrukturbeitrag des Bundes (durchschnittlich 5.142,5 Mio. € pro Jahr; § 2b.1) noch die dort angegebene Summe für den Bedarf (durchschnittlich 6.340 Mio. € pro Jahr; ebd.) reichen aus, um den Turnaround zu einem Verjüngungsprozess der Eisenbahninfrastruktur zu schaffen. Nach unseren Kenntnissen müssten bereits im Durchschnitt der Jahre 2020 bis 2024 mindestens 6.700 Mio. € für Ersatz- und Modernisierungsinvestitionen bereitgestellt werden. Dabei sind Baukostensteigerungen noch nicht berücksichtigt.
3. In der Summe von 6.700 Mio. € pro Jahr sind noch keine Aufwendungen für Sonderprogramme und -bedarfe wie z. B. das kapazitätsschonende Bauen enthalten. Gemäß LuFV III-Entwurf sollen im jährlichen Durchschnitt 111 Mio. € für kapazitätsschonendes Bauen und 107,3 Mio. € für sonstige spezielle Bedarfe aufgewendet werden. Nach unserer Einschätzung sind für das kapazitätsschonende Bauen jedoch eher 200 bis 500 Mio. € pro Jahr anzusetzen. Einschließlich dieser Zusatzbedarfe wären also bereits ab 2020 mindestens 7.000 Mio. € pro Jahr anzusetzen.
4. Die von den EIU der DB AG selbst aufzubringenden Mittel für Dividende (§ 2b.1), Eigenmittel für Ersatz-/Modernisierungsinvestitionen (§ 2b.1) und Instandhaltung (§ 4.1 und 4.2) erhöhen sich von 2.140 Mio. € pro Jahr (Durchschnitt der Jahre 2015-2019, LuFV II) auf 2.957 Mio. € pro Jahr (Durchschnitt der Jahre 2020-2024, LuFV III erste Phase) sowie auf 3.224 Mio. € pro Jahr (Durchschnitt der Jahre 2025-2029, LuFV III zweite Phase). Das bedeutet eine Erhöhung des Anspannungsgrades bei der DB AG um durchschnittlich 950,5 Mio. € pro Jahr über den gesamten LuFV III-Zeitraum. Diese Beträge, die zusätzlich zu den Kosten des laufenden Betriebs aufzubringen sind, können die EIU im Wesentlichen nur aus den Einnahmen für die Nutzung der Infrastruktur (Trassen- und Anlagenpreise, Stationspreise) aufbringen. Durch das System der „Anreizregulierung“ im Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG) sowie die Bestimmung des § 37 (2) ERegG, wonach Erhöhungen der Trassenpreise für den SPNV auf die Dynamisierungsrate der Regionalisierungsmittel begrenzt sind, bestehen jedoch keine Möglichkeiten für die EIU, ihre Einnahmen so zu steigern, dass sie diese zusätzlichen Aufwendungen bewältigen können. Um die Einnahmen durch zusätzlichen Verkehr auf der Schiene zu steigern, fehlen jedoch die Kapazitäten. Wir fordern daher vom Bund, ab 2020 auf die Auszahlung von Dividenden der EIU zu verzichten und stattdessen den Infrastrukturbeitrag des Bundes zu erhöhen. Dieses Vorgehen entspräche auch den Zielen des Koalitionsvertrages, bei der DB AG „nicht die Maximierung des Gewinns, sondern eine sinnvolle Maximierung des Verkehrs auf der Schiene“ in den Vordergrund zu stellen (S. 78, Zeilen 3.588-3.590).
5. In Ziffer 7 der Präambel des LuFV III-Entwurfs steht die programmatische Aussage: „Ein Kostensenkungsdruck ergibt sich für die EIU daraus, dass der Ersatzbedarf während der Vertragslaufzeit nicht an die Entwicklung der



Inflation angepasst wird.“

Diese Vorgabe wird den tatsächlichen und für die nächsten Jahre zu erwartenden Kostensteigerungen bei Investitionen in die Schienenwege in keiner Weise gerecht. Zuletzt lagen die Baukostensteigerungen deutlich über der allgemeinen Inflationsrate. Angesichts der Kapazitätsengpässe im Baubereich ist für die nächsten Jahre nicht mit einer Entspannung zu rechnen. Wir befürchten, dass der vom Bund beabsichtigte Kostensenkungsdruck am Ende auf den Rücken der Beschäftigten ausgetragen wird, mit der Folge, dass es in Zeiten des Fachkräftemangels für die EIU noch schwerer wird, als attraktiver Arbeitgeber am Markt wahrgenommen zu werden. Die Problematik der Baukostensteigerungen wird noch dadurch verschärft, dass der Bund weiterhin auch uneingeschränkt in den Straßenbau investiert, wodurch Kapazitäten der Bauindustrie gebunden werden. Selbst in den letzten Jahren noch sind die Investitionen des Bundes in den Fernstraßenbau überproportional gestiegen.

Die Verhandlungsoption gemäß § 32.3 des LuFV III-Entwurfs reicht nicht aus, um dem Problem der hohen Baukostensteigerungen gerecht zu werden. Vielmehr sollte der Infrastrukturbeitrag des Bundes von vornherein ausreichend kalkuliert werden und die Preisentwicklung der vergangenen Jahre berücksichtigen. Die zehnjährige Laufzeit der neuen LuFV wäre an sich als Verbesserung der Planungsgrundlage zu begrüßen. Es sollten aber von vornherein verbindliche Anpassungs- bzw. Überprüfungsmodalitäten vorgesehen werden.

6. In Abschnitt V. (§§ 18 bis 26) des LuFV III-Entwurfs sind detaillierte Bestimmungen über Qualitätskennziffern und Pönalen enthalten. Grundsätzlich ist es richtig und nachvollziehbar, dass der Bund in der LuFV Überprüfungs- und Sanktionsmechanismen vorsieht, um eine wirtschaftliche und den verkehrspolitischen Zielen dienende Mittelverwendung zu erreichen. Unabhängig von der Frage, ob die vorgesehenen Qualitätskennziffern und Pönalebeträge im Einzelnen sachgerecht sind, sehen wir das System der Pönalen als problematisch an. Es sollte sichergestellt werden, dass, sollte es tatsächlich zu Pönalezahlungen durch die EIU kommen, dieses Geld dem Schienenverkehr nicht entzogen, sondern auf andere Weise wieder zur Verfügung gestellt wird.
7. In § 2b.1 wird eine jährliche Summe von 385 Mio. € für den bestandsnetzrelevanten Anteil der Bedarfsplaninvestitionen für Neu- und Ausbau angesetzt. Angesichts dessen, dass der Bedarfsplan im Haushalt deutlich unterdotiert ist, ist fraglich, dass das Geld für diese Investitionen tatsächlich bei den EIU ankommt. Es erscheint darüber hinaus unklar, ob bzw. wie überprüft wird, dass tatsächlich Ersatz- und Modernisierungsinvestitionen in entsprechendem Umfang durch Neu- und Ausbaumaßnahmen veranlasst und umgesetzt werden.
8. Für die nichtbundeseigenen Eisenbahn-Infrastrukturunternehmen sollte ebenfalls eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) zwischen Bund, Ländern und EIU vereinbart werden. Für die Verkehrswende sind auch die NE-Strecken relevant, zumal einige davon überregional bedeutsam sind. Der dort bestehende Ersatz- und Modernisierungsbedarf kann in der Regel nicht durch Trassenpreiseinnahmen und Landesmittel gedeckt werden, so dass bei diesen Strecken ebenfalls ein erheblicher Investitionsrückstau droht oder schon besteht.



9. Bei der Ausstattung des Eisenbahn-Bundesamtes (EBA) sollte sowohl berücksichtigt werden, dass für dieses in der LuFV III umfangreiche Aufgaben bei der Abwicklung und Überprüfung vorgesehen sind. Ferner erfordert die umfangreiche Bautätigkeit, die für das Aufholen des Investitionsrückstandes im Bestandsnetz notwendig sein wird, entsprechende Begleitung bei Planung und Aufsicht durch das EBA. Der Turnaround bei der Bestandsinfrastruktur darf nicht an fehlenden Kapazitäten beim EBA scheitern.



III. Koalitionsvertrag und LuFV III im Kontext der gesamten Eisenbahninfrastruktur

Der Koalitionsvertrag der aktuellen Regierungskoalition ist ein ambitioniertes, aber in dieser Form, auch notwendiges Programm zum Ausbau des Schienenverkehrs in Deutschland. Die Ziele – Verdoppelung des Schienenpersonenverkehrs bis 2030, Ausrichtung des Infrastrukturausbaus am Deutschlandtakt, deutliche Steigerung des Schienengüterverkehrs, beschleunigte Elektrifizierung (70% des Netzes bis 2025) – müssen zwingend erreicht werden, damit Deutschland seine klimapolitischen Verpflichtungen erfüllen kann. Im Entwurf des Klimaschutzgesetzes, den wir grundsätzlich begrüßen, werden verbindliche Reduktionsziele für den Verkehrssektor vorgeschlagen. Mindestens 20% dieses Zieles ließen sich allein durch die Verlagerung vom Straßen- auf den Schienenverkehr erreichen.

Wir sehen jedoch mit großer Sorge, dass konkrete, verbindliche und vor allem ausreichende Schritte zur Umsetzung der ambitionierten Ziele des Koalitionsvertrages bislang noch kaum erkennbar sind.

Dieser Eindruck bestätigt sich auch beim vorliegenden LuFV III-Entwurf. Die vorgesehenen Summen und Finanzierungsmechanismen werden nicht ausreichen, um den ökonomischen Alterungsprozess der Eisenbahninfrastruktur aufzuhalten.

Um das gesamte System Schiene wieder in einen soliden Zustand zu bringen, so dass es die Ziele des Koalitionsvertrages erfüllen kann, rechnen wir mit einem zusätzlichen Finanzbedarf bis 2030 von jährlich durchschnittlich fast 10 Mrd. € (inklusive der zu geringen LuFV-Finanzierung):

Um die genannten verkehrspolitischen Ziele zu erreichen, müssen neben der Ertüchtigung des Bestandsnetzes die im Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 2030 vorgesehenen Maßnahmen des Vordringlichen Bedarfs und ggf. weitere Vorhaben im Rahmen des Deutschlandtaktes konsequent verwirklicht werden. Ggf. müssen auch weitere Projekte in den Vordringlichen Bedarf aufgenommen werden, um Engpässe aufzulösen und Ausbaulücken zu schließen. Die derzeit vorgesehenen 1,6 bis 1,7 Mrd. € pro Jahr reichen dafür bei Weitem nicht aus. Vielmehr werden bis 2030 durchschnittlich bis zu 7 Mrd. € pro Jahr dafür notwendig sein. Ein zeitnahe Hochlauf ist aus unserer Sicht zwingend notwendig.

Der Bundesvorstand der EVG hat zur Finanzierung der Bahninfrastruktur und des Schienennetzes Anfang des Jahres ein ausführliches Positionspapier mit dem Titel „Mehr Bahn für die Menschen - Anforderungen an das System Schiene“ beschlossen:

www.evg-online.org/fileadmin/Politik/bahnretter/web_evg_positionspapier_A4.pdf

Weitere Informationen zu den verkehrspolitischen EVG-Positionen hinsichtlich des Systems Schiene sind insbesondere zu finden unter: www.evg-online.org/bahnretter



IV. Ein Schienenfonds als Finanzierungsinstrument

Die EVG schlägt vor, einen Schienenfonds des Bundes einzurichten, um die Finanzierung von Investitionen in die Schieneninfrastruktur mehrjährig abzusichern. Damit die DB AG, die Bau- und Bahnindustrie sowie das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) die erforderlichen Kapazitäten aufbauen können, dürfen die Haushaltsmittel nicht mehr von Jahr zu Jahr zur Disposition stehen, sondern es ist eine verlässliche, mehrjährige Haushaltsplanung erforderlich. In den Schienenfonds sollten als Finanzierungsquellen insbesondere einfließen:

- bisher im Bundeshaushalt für Schieneninvestitionen vorgesehene Mittel;
- zusätzlich notwendige Mittel, ggf. auch durch Umschichtung aus dem Bundesfernstraßenbau;
- Mittel aus dem vorgesehenen Klimafonds;
- Einnahmen aus der Lkw-Maut.

Aus dem Schienenfonds sollten insbesondere folgende Maßnahmen und Leistungen finanziert werden:

- a. Herstellung einer wieder leistungsfähigen Bestandsinfrastruktur;
- b. Neu- und Ausbau mit dem Ziel, eine deutliche Kapazitätserweiterung zu erreichen; Engpassbeseitigung in Knoten;
- c. Ergänzende Neu- und Ausbaumaßnahmen wie z. B. 740 m-Netz, (Wieder-)Aufbau von Überholgleisen, Weichen und Ausweichstrecken;
- d. Elektrifizierung (70 % des Netzes bis 2025, 75 % bis 2030);
- e. ETCS-Ausbauprogramm; weitere Digitalisierungsprogramme;
- f. Förderung des Einzelwagenverkehrs;
- g. Förderung von Innovationen (z. B. im Kombinierten Verkehr, Innovationsprogramm Zukunft Schiene);
- h. Sonderprogramme, die nicht Bestandteil der Bedarfsplanmaßnahmen oder der LuFV sind;
- i. Förderprogramme, die nicht in erster Linie Infrastrukturmaßnahmen betreffen.

Aus Sicht der EVG sollten in den Schienenfonds neben den bisher vorgesehenen Bundesmitteln auch die vorgesehene Kapitalerhöhung für die DB AG sowie Mittel aus dem Klimafonds fließen. Im Zusammenhang mit dem Aufbau eines Schienenfonds muss der Bund die im Koalitionsvertrag vorgesehene Gemeinwohlorientierung des DB-Konzerns umsetzen und zugleich auf Dividendenzahlungen der DB AG verzichten – verbunden mit der Verpflichtung der DB AG, diese Mittel in mehr Wachstum zu investieren.