

Revision des Regionalisierungsgesetzes

Stellungnahme¹ zur Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages am 23.2.2015

von Michael Holzhey, 19.2.2015

Deutscher Bundestag
 Ausschuss für Verkehr
 und digitale Infrastruktur
Ausschussdrucksache
18(15)178-D
 Stellungnahme zur 31. Sitzung
 am 23.02.2015

1 Das Votum der Gutachter im Vergleich: Konsens überwiegt

Im Zuge der anstehenden Revision des Regionalisierungsgesetzes zur Überprüfung und Festlegung des künftigen Mittelbedarfs haben die beiden Verhandlungspartner - der Bund und die Länder - jeweils ein Gutachten in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse wurden im Herbst 2014 veröffentlicht. Während das Bundesgutachten einen Gesamtmittelbedarf von 7.658 Mio. Euro für 2015 ausweist, beziffert das Ländergutachten diesen auf 8.505 Mio. Euro.

Angesichts einer Differenz von 847 Mio. Euro kann sich beim Schnelleser der Eindruck aufdrängen, dass die Ergebnisse einem erwartbaren interessengeleiteten Rollenmuster genügen: *„Die Länder als Mittelverwender fordern eben im Zweifel mehr, während der Mittelgeber Bund eher als Sparkommissar agiert.“*

Einfach gestrickte Erklärungen haben nicht selten ein hohes Beharrungsvermögen, weil sie den Aufwand der tiefgehenden Analyse vermeiden und sich selbst angenehm immunisieren. Wer sich hingegen die Mühe macht, Methodik, Annahmen und Ergebnisse beider Gutachten zu vergleichen, wird eine **hohe Schnittmenge der Basisaussagen** feststellen:

- Beide Gutachter sind sich einig, dass der **Mittelbedarf 2015** deutlich **oberhalb** jener 7.408 Mio. Euro liegt, die der Bund in seinem Gesetzentwurf veranschlagt. Der Wert des Bundesgutachtens in Höhe von 7.658 Mio. Euro übersteigt den Ansatz des BMF immerhin **um 250 Mio. Euro**.
- Beide Gutachten leiten eine erforderliche **Dynamisierungsrate** für den Revisionszeitraum her, die **oberhalb** der bisherigen Rate von 1,5% p.a. liegt, die der Bund auch in Zukunft beibehalten möchte. Das Bundesgutachten errechnet eine Dynamisierungsrate von 2,7%, während das Ländergutachten Fortschreibungsraten - je nach unterstelltem Szenario zur Entwicklung der Kosten- und Erlöstreiber - von 2,0% / 2,5% / 4,4% ermittelt.
- Die vordergründig erhebliche Differenz von 847 Mio. Euro löst sich zu einem Gutteil auf, wenn man die Unterschiede der Methodik würdigt.
 - In dem angemeldeten Bedarfsvolumen des Ländergutachtens in Höhe von 8.505 Mio. Euro ist ein zusätzlicher Mittelbedarf in Höhe von 437 Mio. Euro (gerechnet als „flat rate“) für geplante Mehrbestellungen 2016 bis 2025 von gut 70 Mio. Zugkilometern enthalten. Das Bundesgutachten geht von einer **nahezu identischen** bundesweiten Leistungsmehrung aus, preist den resultierenden finanziellen Mehrbedarf aber in die Dynamisierungsrate (2,7%) ein. Stellt man ihr dasjenige Szenario des Ländergutachtens gegenüber, dessen Annahmen denen des Bundesgutachtens sehr nahe kommen, zeigt sich eine bemerkenswerte Übereinstimmung der Dynamisierungsraten (2,7% zu

¹ Die Stellungnahme gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

2,5%). Der verbleibende geringfügige Unterschied drückt im Wesentlichen die unterschiedliche Behandlung der Mehrbestellungen aus.

- Im Umkehrschluss gilt: Ohne Mehrbestellungen errechnet das Ländergutachten einen Mittelbedarf von 8.068 Mio. Euro für das Basisjahr 2015. Damit schmilzt die vermeintlich hohe Ergebnisdifferenz **von 847 Mio. auf 410 Mio. Euro**.
- Auch die Abweichung von 410 Mio. Euro lässt sich erklären, wenn man sie in die wichtigsten Ausgabenblöcke unterfächert, die nachfolgend dargestellt werden.

Gutachten	Konsum	Invest	ÖSPV	Management	Gesamt
Länder	6.121	1.004	795	148	8.068
Bund	6.715	286	553	104	7.658
Länder ./. Bund	-594	+718	+242	+44	+410

Das Bundesgutachten schätzt den Mittelbedarf für den größten Ausgabenblock „Konsum“ - die Leistungsbestellungen im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) - um rund 600 Mio. Euro höher (!) ein, als ihn die Aufgabenträger/Besteller selbst im Ländergutachten auf der Grundlage der real eingegangenen vertraglichen Verpflichtungen und Vertragsdaten angeben (und die Gutachter plausibilisiert haben). Dies sollte jeden Beobachter nachdenklich stimmen, der den Ländern taktisches Verhalten unterstellt.

Dass das Ländergutachten dennoch per Saldo einen um 400 Mio. Euro höheren Mittelbedarf für 2015 ausweist, liegt allein an den weiteren Ausgabenblöcken. Obwohl beide Gutachter sich auf die gleiche Quelle - die Transparenznachweise der Länder - stützen und einen Ist-Ausgaben-Ansatz anwenden, gelangen sie zu unterschiedlichen Ergebnissen. An dieser Stelle erscheint es hilfreich, den Unterschieden auf den Grund zu gehen.

Als Ländergutachter sind wir der Auffassung, den Ist-Ausgaben-Ansatz methodisch konsequent durchzuhalten.

In der Gesamtschau bleibt festzuhalten, dass die beiden Gutachten deutlich mehr eint als trennt. In der Tendenz sind sich beide Gutachter einig.

Um den Mittelbedarf des Ländergutachtens von 8.505 Mio. Euro einschließlich Mehrbestellungen bzw. 8.068 Mio. Euro für das Bestandsangebot 2015 richtig einzuordnen, ist folgender Vergleich dienlich: Wären die Regionalisierungsmittel gemäß Revisionsergebnis 2001 - also ohne Haushaltskürzungen „Koch-Steinbrück“ - bis 2014 regulär fortgeschrieben worden, läge das Mittelvolumen 2015 unter der Annahme einer weiteren 1,5%igen Dynamisierung bei 8.185 Mio. Euro. Die jetzige „Forderung“ von 8.068 Mio. Euro unterschreitet diesen Betrag um 117 Mio. Euro. Mit Blick auf das deutlich ausgeweitete Leistungsangebot und die eingetretenen Nettokostensteigerungen ist u.E. keine Unverhältnismäßigkeit erkennbar.

2 Hilfreicher Beitrag des Bundes: Strukturreform

Ändert sich an den gegenwärtigen Strukturen im SPNV- bzw. Bahnsektor nichts Grundlegendes, setzt das RegG-finanzierte Status-quo-Leistungsangebot in absehbarer Zeit eine höhere Basisfinanzierung und eine Dynamisierungsrate von 2,0 bis 2,5% p.a. voraus.

Welches Maß an Kaufkraft in einem Mittelvolumen von z.B. 8,5 Mrd. Euro steckt, lässt sich jedoch so lange nicht sicher herleiten, wie die Entwicklung der Infrastrukturentgelte im SPNV

offen bleibt, die wiederum Teil der komplexen Finanzierung des Systems Bahn und seiner Schieneninfrastruktur sind. Nach der Bahnreform hat sich dort ein Set an Fehlanreizen und -steuerungen herausgebildet, das längst nicht mehr mit einzelnen Eingriffen zu heilen ist. Zu vergegenwärtigen ist:

- Der Bund stellt derzeit 7,4 Mrd. Euro Regionalisierungsmittel bereit, von denen die Länder laut den Dateneingaben der Aufgabenträger im laufenden Fahrplanjahr 2015 gut 6 Mrd. Euro für Leistungsbestellungen im SPNV ausgeben werden.
- Rund 3,6 Mrd. Euro der im SPNV-Markt zu entrichtenden Infrastrukturentgelte landen bei den Infrastrukturtöchtern des DB-Konzerns. Diese 3,6 Mrd. Euro (kumuliert) machen etwa 60% der Trassenentgelte und gut 85% der Stationsentgelte der DB AG aus. Ohne sie wären die sogenannten eigenwirtschaftlichen Segmente Schienenpersonenfernverkehr und Schienengüterverkehr nicht ansatzweise in der Lage, die „inkrementelle“, d.h. von ihnen spezifisch benötigte Schieneninfrastruktur zu finanzieren. Der Beitrag der Regionalisierungsmittel ist demnach die Herz-Lungen-Maschine für das Gesamtsystem.
- Zugleich setzt der Bund als Eigentümer des DB-Konzerns die Vorgabe, einen höheren dreistelligen Millionenbetrag des Konzerngewinns pro Jahr als Dividende an ihn abzuführen. Angesichts der systematisch schwachen und z.T. volatilen Ertragskraft der eigenwirtschaftlichen Segmente geht die Rechnung nur auf, wenn in den bahnbezogenen Geschäftsfeldern DB Regio und die DB-EIU hohe Gewinne abwerfen. Bei beiden speist sich die Ertragsseite zu einem Gutteil aus Regionalisierungsmitteln (von denen DB Regio wiederum den Löwenanteil innerhalb des Konzerns an die Schwestern weiterreicht).
- Soll der neu konzipierte Finanzierungskreislauf Schiene 2.0 ernsthaft wirken, wird der Anreiz noch verstärkt, die Gewinne insbesondere bei den DB-EIU zu erzielen - die ihrerseits deutlich mehr als drei Viertel ihrer Vollkosten aus staatlichen Mitteln decken. Das Ausweisen von Gewinnen ist also nur möglich, weil die aktuell diskutierte „Marktragfähigkeit“ wie bisher im Wesentlichen auf den SPNV abzielt. Nüchtern übersetzt heißt Tragfähigkeit, möglichst viel von den Regionalisierungsmitteln - also öffentlichen Mitteln - abzuzweigen. Wie dies mit einer funktionierenden „harten“ (Anreiz-)Regulierung vereinbar sein soll, erschließt sich nicht.
- Im Ergebnis haben sich Finanzierungskreisläufe entwickelt, in die der Bund zu Beginn Milliardenbeiträge einspeist, um am Ende einen möglichst großen Teil des Kuchens wieder auf seinem Teller ankommen zu sehen - in einem Daseinsvorsorgesektor. Ein solches System ist nicht rational, sondern absurd und überaus anreizschädlich.

Die naheliegende Lösung sähe u.E. vor, die Länder von der Rolle des risikobehafteten Durchlauferhitzers zu befreien. sei es durch Einbau eines automatischen Durchreichekonstruktes (unter Anpassung des Mittelvolumens) oder ein Ziehen des Kostenblocks vor die Klammer (Umschichtung der Mittel zum Bund mit dem Ziel der Direktfinanzierung). In diesem Fall säne die Mittelausstattung der Länder auf 4 bis 4,5 Mrd. Euro. Dann stünde der Bund vor der Aufgabe, die ökonomischen Folgen der Infrastrukturbewirtschaftung klaglos zu tragen oder aber endlich in die verkehrspolitisch aktive Steuerung seines Unternehmens einzusteigen.

Noch besser wäre es, eine ökonomisch und verkehrspolitisch vernünftige Finanzierungsarchitektur des Systems Bahn und der Schieneninfrastruktur in Angriff zu nehmen. Dies schließt letztlich die Neuregelung der Grenzziehung zwischen Personenfern- und -nahverkehr mit ein.

Appendix: Die Gegenargumente des Haushälters

Um Skeptiker von der Validität und Legitimation des berechneten Bedarfsvolumens zu überzeugen, halte ich es für sinnvoll, sich mit vernehmbaren und mutmaßlichen Einwänden in Theseform schlaglichtartig auseinanderzusetzen.

These 1: *„Auch bei den Haushaltskürzungen gemäß Koch-Steinbrück 2004 und vor allem 2006 wurde der Untergang des SPNV vorausgesagt. Stattdessen ist das Gegenteil eingetreten, das SPNV-Angebot ist um gut 10% seit 2001 ausgeweitet worden, neue Fahrzeuge konnten bestellt werden. Zähneklappern gehört offenbar zum Handwerk jeder Branche.“*

Kommentar: Abstrakt ist die These richtig. Kürzungen von Mitteln sieht keine Branche gern, keine nimmt sie widerstandlos hin. In der Retrospektive ist auch unverkennbar, dass das Gesamtsystem ÖPNV, insbes. SPNV die damaligen Mittelkürzungen - zumindest für zehn Jahre - ohne große (sichtbare) Blessuren verkraften konnte. Die Kritik der Branche bezog sich seinerzeit vor allem auf die Abruptheit der Maßnahme, die bei hoher Mittelbindung durch Verkehrsverträge teilweise keinen sinnvollen Anpassungspfad zuließ. Im übrigen unterschätzte die Branche auch ihre eigenen Erfolgsaussichten (Steigerung der Tarifergiebigkeit, Zunahme der Fahrgastnachfrage).

Anno 2015 sieht die Lage objektiv anders aus: Der Großteil der Wettbewerbsreserven ist ausgeschöpft (siehe These 2). während der letzten 8 bis 10 Jahre ist die Kaufkraft der RegG-Mittel durch die überproportional steigenden Infrastrukturnutzungsentgelte schleichend gesunken, d.h. für den SPNV-Betrieb steht immer weniger Geld real zur Verfügung. Noch entscheidender: Der langfristig gravierendste Kollateralschaden erwächst aus der Absenkung der Investitionsquote - dem einzig kurzfristig disponiblen Ausgabenposten - von einst 20 % auf inzwischen unter 6%. Darüber hinaus steigt die konsumtive Mehrbelastung absehbar dadurch, dass die einst flächendeckend gewährte, inzwischen ausgelaufene Fahrzeugförderung bei Neuanschaffungen in das Bestellentgelt „umgeklappt“ wird.

Kurzum: Ohne zeitnahe Anpassung des Mittelvolumens bzw. der Dynamisierung werden dieses Mal die Konsequenzen spürbar ausfallen („echter statt Phantomschmerz“). Die Vorboten sind bereits erkennbar, indem erste Aufgabenträger Leistungen abbestellt haben bzw. geplante Leistungsausweitungen - auch in nachfragestarken Räumen - zurückstellen müssen.

These 2: *„Die Länder sollen erst einmal alle Reserven ausschöpfen, bevor sie mehr Mittel verlangen. Die Erfolge des Wettbewerbs haben gezeigt, dass noch viele Effizienzpotenziale im System sind.“*

Kommentar: Die Einführung des Wettbewerbs im SPNV war und ist ohne Zweifel der zentrale Erfolgsmotor. Ohne ihn hätten die Mittelkürzungen der Vergangenheit nicht abgefangen und das Angebot nicht quantitativ ausgeweitet bzw. qualitativ verbessert werden können. Nur: Das „Ende der Fahnenstange“ dieses Instrumentes ist eindeutig in Sicht, da die Monopolrendite der Altbetreiber nur einmal abschmelzbar ist. Rund 80% der Bestandsleistungen sind bis heute im Wettbewerb vergeben worden. Die im Durchschnitt erwirkte Senkung des Zuschussbedarfs ist in den Finanzdaten des Ländergutachtens 2015 weitgehend enthalten. Einzelne Aufgabenträger werden hiervon auch noch 2016 bis 2020 profitieren, jedoch nicht die Mehrzahl.

Die akribische Datenerfassung im Ländergutachten bringt die klare Tendenz zum Vorschein, dass die Aufgabenträger mit einer Wettbewerbsquote von 95 bis 100% nach Erreichen des

Minimums in einen steigenden Zuschusspfad gleiten. Hierzu trägt auch bei, dass sich ein Teil (!) der vergangenen Wettbewerbserfolge in Folgevergaben als nicht nachhaltig erwiesen hat (z.B. wegen strategischer Eintrittspreise). Dies schmälert in keiner Weise den Erfolg des Wettbewerbs im Gesamtbild, ist aber beim künftigen Mittelbedarf zu beachten.

Während 2008 bis 2012 die bundesweite Konsumquote (Anteil der Ausgaben für Leistungsbestellungen an den verfügbaren Mitteln) nahezu konstant blieb, steigt sie seit 2013 sukzessive an. Dies wird sich in Zukunft verstärken, wenn sich an den Rahmenbedingungen nichts ändert.

These 3: *„Eine weitere Finanzreserve liegt in der verstärkten Beteiligung des SPNV-Nutzers. Die Länder dürfen sich nicht davor scheuen, durch geeignete Tarifierungsmaßnahmen den Anteil der Fahrgeldeinnahmen überproportional zu steigern.“*

Kommentar: Dieser Prozess findet längst statt und ist auch in Zukunft unumgänglich. Während vor rund 10 Jahren der Nutzer rund ein Drittel der Vollkosten im SPNV trug, sind es inzwischen 40% bundesweit, Tendenz steigend. In absoluten Beträgen sind dies immerhin etwa 700 Mio. Euro p.a. mehr als früher! Hierzu beigetragen haben systematische Tarifsteigerungen oberhalb der Inflationsrate sowie vor allem erhebliche Fahrgastzuwächse (u.a. auch wegen des Neufahrzeugeffektes).

Zu beachten sind zwei Aspekte: Auch wenn politisch ungern darüber geredet wird, ist der weiterhin steigende Nutzerbeitrag in praktisch allen Haushaltsrechnungen eingepreist, damit auch in den Daten des Ländergutachtens. Hieraus erwächst kein Zusatzpotenzial, zumal gegenläufige sozialpolitische Maßnahmen wie z.B. Semestertickets die Ergiebigkeit empfindlich beeinträchtigen. Zweitens ist nicht sicher, ab welchem Erhöhungspfad sich der Fahrgast als „Melkkuh“ empfindet und mit Abwanderung reagiert. Dies hängt von der Entwicklung der relativen Preise zu anderen Verkehrsträgern und dem wahrgenommenen Qualitätsvorteil des SPNV/ÖSPV ab (z.B. bei Stau in Ballungsräumen). Dabei sind auch neue Entwicklungen zu beachten. Beispielsweise zeichnet sich ab, dass der Fernbus - dessen Liberalisierung überfällig war, wie die stimulierende Wirkung auf die Diskussion um den Schienenpersonenverkehr belegt - auch im SPNV nennenswerte Markterlöse abgreift.

These 4: *„Die geplanten Mehrbestellungen der Länder sind schön und gut, aber im Zweifel lediglich „nice-to-have“. Wenn sie wirklich gewollt sind, müssen teure Bestandsleistungen im Gegenzug abgebaut werden. Es wird eh noch zu viel heiße Luft in der Gegend herumgefahren.“*

Kommentar:

Wie in solchen Fällen üblich ist zu konstatieren, dass die These im eng begrenzten Rahmen zutrifft. Über einen gewissen Teil der Leistungen - sowohl in ihrer Existenzberechtigung als auch in der Art der Erbringung (Kostenoptimum) - lässt sich immer streiten. Optimierungsspielräume sind im Detail nie endlich. Zu bedenken ist allerdings Folgendes:

- Die geplanten Mehrbestellungen von knapp 73 Mio. Zugkilometern wurden insoweit gutachterlich plausibilisiert, als der Realitätsgehalt der Planung - insbesondere auch auf der Zeitachse - kritisch geprüft wurde. Im Ergebnis wurde ein gutes Viertel der geplanten Leistungen geschoben.
- Die Mehrbestellungen sind in hohem Maße mit laufenden oder geplanten infrastrukturellen Vorhaben verknüpft, die auch die Mehrzahl der Haushaltspolitiker in ihrem Wahlkreis

gutheißt. Kommen die Mehrbestellungen nicht, erweisen sich die zugrunde liegenden standardisierten Bewertungen als Makulatur.

- Konkretes Beispiel: Das Land Bayern plant, nach Errichtung der zweiten Stammstrecke in München die Leistung der S-Bahn um bis zu 5 Mio. Zugkilometer auszuweiten. Dies soll den Anforderungen einer sicher wachsenden Stadt Rechnung tragen. Ohne Aufstockung der Mittel erscheint dies unmöglich. Die gleichen Restriktionen wirken z.B. nach Inbetriebnahme des Bahnknotens Stuttgart. In beiden Fällen stellt sich die Frage, warum Infrastruktur kostspielig ausgebaut wird, wenn anschließend der Betrieb nicht finanziert werden kann. Die Liste ließe sich erheblich erweitern.
- Leistungen mit besonders schwacher Nachfrage sind bereits in den letzten Jahren in erheblichem Maße gestrichen worden. Diese gegenläufigen Partialentwicklungen verschwimmen im bundesweiten Aufwuchs des SPNV-Angebots.
- Wer fordert, Bestandsleistungen zur Finanzierung neuer Leistungen abzubauen, sollte fairerweise vorab folgende Fragen beantworten: Ist dies verkehrs- und klimapolitisch gewollt? Bis zu welcher Angebotsgrenze wird ein Grundangebot im SPNV als Daseinsvorsorge gesehen, und wann ist umgekehrt das Angebot ausschließlich nachfrageorientiert auszurichten? Wird die haushaltspolitische Forderung des Bestandsabbaus auch im eigenen Wahlkreis „ausgehalten“, wenn der SPNV insgesamt als Wachstumsmarkt gilt?

Ein wesentlicher Aspekt ist darüber hinaus zu beachten: In Ballungsräumen mit hoher Belastung des Schienennetzes kann - jedenfalls mittelfristig - nicht mit zugkilometrischen Mehrbestellungen auf die hohe Fahrgastnachfrage reagiert werden, sondern nur **mit kapazitren Ausweitungen** (Länge der Züge/Zahl der Fahrzeugeinheiten). Diese führen zu sprungfixen Kosten, deren Mehrbedarf bis dato an keiner Stelle eingepreist ist. Auch dieser Hebel stößt an absolute Grenzen der vorhandenen Infrastruktur. Soll deren Kapazität erhöht werden, entsteht ebenfalls erheblicher Mittelbedarf, der als Investition zu Buche schlägt - der Freiraum hierfür ist aber signifikant gesunken (siehe auch These 1).

These 5: *„Ende 2012 schoben die Länder Vorträge (= nicht verausgabte RegG-Mittel) von mehr als 1,4 Mrd. Euro vor sich her. Diese sollten zuerst eingesetzt werden, bevor mehr Mittel vom Bund gefordert werden.“*

Kommentar: Diese Argumentation geht fehl. Rund 80% der angesparten Mittel konzentrieren sich auf vier Länder, die auf eine größere Einzelausgabe hin ausgelegt sind. Nahezu ausnahmslos handelt es sich um Infrastrukturprojekte (Stammstrecke München, Lärmschutz für die Betuwe-Verlängerung Emmerich - Oberhausen, Ausbau der S 4 in Hamburg). Niedersachsen muss u.a. Vorsorge für die Reinvestition in den Fahrzeugpool treffen. Ansparleistungen mit klarem Ausgabenzweck sind haushaltspolitisch zu begrüßen, da sie dem Gebot der Vorsorge genügen.