

VCD-Argumente zur Schließung der Finanzierungslücke im vom Land bestellten Schienenpersonennahverkehr

von
Matthias Lieb
Diplom-Wirtschaftsmathematiker
Vorsitzender VCD Landesverband Baden-Württemberg e.V.

Stuttgart, 30.06.2012



Landesverband Baden-Württemberg e.V.
Tübinger Straße 15
70178 Stuttgart
Telefon (0711) 6 07 02 17
Telefax (0711) 6 07 02 18
Email: info@vcd-bw.de
Internet www.vcd-bw.de

0. Zusammenfassung	3
1. Ausgangslage	5
2. Entwicklung der Zuschussbeträge pro Zugkilometer ab 1996	5
3. Der große Verkehrsvertrag und Stuttgart 21	7
4. Überzahlungen im großen Verkehrsvertrag	9
4.1 Angemessenheit der Landeszuschüsse ?	9
4.2 Vorteile durch Einsatz von Altfahrzeugen	10
4.3 Risikoverteilung zulasten des Landes	10
4.4 Berücksichtigung von Mehrerlösen durch steigende Fahrgastzahlen	11
4.5 Vorteile durch nicht erfolgte Ausschreibungen	12
5. Fazit	13

0. Zusammenfassung

Nach Veröffentlichungen des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg (MVI) ergibt sich für das Jahr 2013 eine Finanzierungslücke von 60 Mio. € zur Bestellung von Leistungen im Schienenpersonennahverkehr¹. Ohne eine Deckung dieser Finanzierungslücke müssten rund 12% des bestehenden Zugangebotes gestrichen werden.

Hauptgrund für die Finanzierungslücke ist aus VCD-Sicht der von 2003 bis 2016 laufende Verkehrsvertrag mit DB Regio, der aus VCD-Sicht zu überhöhten Preisen abgeschlossen wurde und bei dem über die Laufzeit des Vertrages nur Vertragsverbesserungen für DB Regio zulasten des Landes umgesetzt wurden, ohne dass diesen Zugeständnissen des Landes entsprechende Leistungen von DB Regio gegenüberstanden. Demgegenüber sind die gestiegenen Trassen- und Stationspreise nur der sprichwörtliche Tropfen, der das Fass zum „Überlaufen“ bringt, zumal diese bundesweit ihre Wirkung entfalten und andere Länder wie Bayern oder Schleswig-Holstein deutlich weniger Probleme haben, mit diesen zurecht zu kommen.

Hintergrund dieses Verkehrsvertrages sowie der seitherigen Ausschreibungspraxis ist aus VCD-Sicht das Projekt „Stuttgart 21“, das die frühere Ausschreibungspraxis des Landes veränderte – zugunsten höherer Einnahmen für die DB AG aus den Regionalisierungsmitteln.

Mit der Vereinbarung des Jahres 2001 zur Fortführung von Stuttgart 21 war das Land gehalten, die DB AG zu unterstützen. Wie hoch diese Förderung der DB seitens des Landes war und ist, zeigt sich im Ländervergleich:

Im Vergleich zu Bayern wendet das Land Baden-Württemberg im Jahr 2012 pro Zugkilometer 20% mehr auf – das entspricht rund 120 Mio. €. Hätte die alte Landesregierung ebenso wie die Bayerische Staatsregierung insbesondere Strecken mit hohen Fahrgastzahlen in den Wettbewerb überführt, hätten entsprechende Kosteneinsparungen erzielt werden können. Wären die Zuschussbeträge in Baden-Württemberg in den letzten 10 Jahren wie in Bayern entsprechend der Steigerung der Regionalisierungsmittel angestiegen, würde das Land sogar 140 Mio. € weniger aufwenden müssen als es im Jahr 2012 für Zugbestellungen aufzuwenden hat (inkl. S-Bahn Stuttgart).

Das Land gewährt der DB Subventionen zur Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen, die ohne diese Zuschüsse nicht kostendeckend anzubieten wären. Nach EU-Recht dürfen keine unzulässigen Subventionen gezahlt werden, d.h. die Höhe der Zuschüsse unterliegen einer Kontrolle hinsichtlich der Angemessenheit.

Die Risiken aus dem Verkehrsvertrag (z.B. steigende Trassen- und Stationspreise, Energiekosten) werden einseitig dem Land auferlegt, während Vorteile wie Fahrgeldmehrerlöse durch gestiegene Fahrgastzahlen (die durch die Bestellungen des Landes verursacht wurden), nicht zuschussmindernd in die Kalkulation der Bestellpreise eingehen.

Aus VCD-Sicht ergeben sich folgende Überzahlungen im Verkehrsvertrag:

1. Partizipation des Landes an Nachfragesteigerungen (+34% Personenkilometer im Zeitraum 2002-2008), Mehrerlöse für die DB durch gestiegene Fahrgastzahlen = 56 Mio. € jährlich².
2. Übergewinne der DB aufgrund nicht erfolgter Ausschreibungen (Südbahn und Nordwürttemberg-Netz): Für die Südbahn pro Jahr rund 7 Mio. €, für das Nordwürttemberg-Netz ca. 4 Mio. €, insgesamt 11 Mio. € jährlich.

¹ <http://www.mvi.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/107620/Erlaeuterungen%20SPNV-Finanzierungsloch.pdf?command=downloadContent&filename=Erlaeuterungen%20SPNV-Finanzierungsloch.pdf>

² In Preisen des Jahres 2002

3. Fehlende Modernisierung der eingesetzten Fahrzeuge (bei Ausschreibungen wären Investitionen in Neufahrzeuge nötig gewesen) führt zu Übergewinnen der DB (zu Beginn des Vertrages waren auf vielen Strecken ca. 40 Jahre alte Fahrzeuge im Einsatz, die bis 2016 immer noch eingesetzt werden): ca. 4 Mio. Zugkilometer x 4 € Ersparnis = 16 Mio. € Vorteil jährlich aufgrund vermiedener Investitionen beim Einsatz abgeschriebenener Fahrzeuge.

4. Festlegung der abzustellenden Leistungen im Verkehrsvertrag verhinderte die Ausschreibung von Strecken mit hohen Fahrgastzahlen und damit geringen Zuschüssen. 18 Mio. Zugkilometer x 3 € = 54 Mio. €.

In der Summe ergibt dies einen Vorteil der DB aus dem Verkehrsvertrag in Höhe von 137 Mio. € jährlich.

Dies deckt sich ungefähr mit dem Mehraufwand im Vergleich zu Bayern und ist somit plausibel.

Gleichzeitig ergibt sich für das Land im Jahr 2013 ein Finanzierungsdefizit in Höhe von 60 Mio. € für die Bestellung des Regionalverkehrs auf der Schiene.

Aufgrund der oben genannten Ungleichgewichte zugunsten der DB ist der Vertrag zwingend auf ein beihilferechtlich zulässiges Maß zu begrenzen.

1. Ausgangslage

Seit der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs ist das Land Baden-Württemberg für die Gestaltung des SPNV in Baden-Württemberg verantwortlich. Dafür erhält das Land vom Bund Regionalisierungsmittel gemäß § 5 RegG.

Mit diesen Regionalisierungsmitteln bestellt das Land Zugleistungen bei Eisenbahnverkehrsunternehmen, da die Fahrgeldeinnahmen der Verkehrsunternehmen nicht für einen kostendeckenden Betrieb ausreichen.

Hierbei ist zu beachten, dass es sich bei den Zahlungen des Landes um Zuschüsse für gemeinwirtschaftliche Leistungen handelt, die nicht eigenwirtschaftlich erbracht werden können. Insofern unterliegt die Höhe der Subvention einer Überprüfung auf Angemessenheit, unabhängig von den individuellen vertraglichen Regelungen zwischen den Vertragspartnern, zur Vermeidung von unzulässigen wettbewerbsverzerrenden Subventionen (EG-rechtlich unzulässige Beihilfe genannt).

Nach Veröffentlichungen des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg (MVI) ergibt sich für das Jahr 2013 eine Finanzierungslücke von 60 Mio. € zur Bestellung von Leistungen im Schienenpersonennahverkehr. Um diesen Betrag übersteigen die Kosten für die Zugbestellungen und weitere Verpflichtungen wie die Verbundförderung oder Beiträge zu Stuttgart 21, die derzeit aus den Regionalisierungsmitteln finanziert werden, den Anteil des Landes an den Regionalisierungsmitteln des Bundes gemäß § 5 RegG. Ohne eine Deckung dieser Finanzierungslücke müssten rund 12% des bestehenden Zugangebotes gestrichen werden.

Im Jahr 2012 bestellt das Land Baden-Württemberg rund 65,4 Mio. Zugkilometer und wendet dafür rund 635 Mio. € auf³. Das entspricht einem Zugkilometerpreis von durchschnittlich 9,71 €. Berücksichtigt man noch die Zugleistungen in der Aufgabenträgerschaft des Verband Region Stuttgart (VRS) von rund 9,4 Mio. Zugkilometern zu einem Durchschnittspreis von 7,60 €, ergibt sich für 74,8 Mio. Zugkilometer ein Durchschnittspreis von 9,44 € pro Zugkilometer im gesamten Land.

DB Regio ist mit rund 80% Marktanteil nach wie vor der führende Anbieter von SPNV-Leistungen in Baden-Württemberg beim dem vom Land unmittelbar bestellten Regionalverkehr. Bundesweit sind bislang über die Hälfte der Leistungen noch nie einem Wettbewerbsverfahren unterzogen wurden. In Baden-Württemberg liegt - selbst bei großzügiger Betrachtung, d.h. Wertung der diversen Direktvergaben an Wettbewerber der DB als „Wettbewerbsverfahren“ – die Wettbewerbsquote nur bei rund 30%. DB Regio übertrifft aufgrund der Ausnutzung der ehemaligen Monopolsituation die internen Renditevorgaben im DB-Konzern erheblich. So verdiente DB Regio auf das eingesetzte Kapital einen Wert von 26%, gefordert sind selbst nach DB-Angaben nur 14%. Dieser Gewinn ist seit 2003 sehr stabil. International, d.h. als „nur“ Wettbewerber verdient die DB AG 4,6%⁴.

2. Entwicklung der Zuschussbeträge pro Zugkilometer ab 1996

Die Zuschussbeträge pro Zugkilometer – soweit aus Landtagsdrucksachen⁵ bekannt, sind in der nachstehenden Tabelle aufgeführt:

³ Landtagsdrucksache 15/1537 vom 30.03.2012

⁴ Christian Böttger: „Business as usual: Gewinne der Eisenbahn in Deutschland finanzieren internationales Geschäft – DB AG legt Jahresabschluss 2011 vor“, Bahn-Report 4/2012, Seite 16

⁵ Für die Jahre 1996-2002: Landtagsdrucksache 12/5774 vom 30.11.2000

Landeszuschüsse pro Zugkilometer SPNV

Jahr	Ba-Wü	Ba-Wü	Ba-Wü	Bayern	Bayern	Bayern
	Zuschuss Mio. €* Zugkm	Zugkm	€/Zugkm	€/Zugkm	Zuschuss Mio. €**	Zugkm
1996	408,78	53,73	7,61			
1997	418,13	56,24	7,43			
1998	440,17	59,65	7,38			
1999	449,63	61,38	7,33			
2000	456,02	63,41	7,19			
2001	463,7	64,37	7,2			
2002	470	65,32	7,2	7,49	739,2	98,7
2012	706,44	74,84	9,44	7,87	755	116,8

*: inkl. Zahlungen des VRS über die vom Land erhaltenden Regionalisierungsmittel hinaus

Tabelle 1: Landeszuschüsse pro Zugkilometer SPNV

In den Jahren von 1996 bis 2000 gab es einen Rückgang des Aufwandes pro Zugkilometer, es gab die ersten Preisanfrageverfahren, die mit einem Durchschnittswert von 5,70 € pro Zugkilometer schon erste Preisreduktionen ermöglichten. Allerdings beinhaltete dieser niedrigere Wert auch eine Fahrzeugförderung, d.h. dass die Fahrzeugbeschaffungskosten hierbei nicht oder nur in Bruchteilen enthalten waren. Im Zeitraum 1996 bis 2000 gewährte das Land Baden-Württemberg insgesamt rund 128 € Mio. Fahrzeugförderung aus Regionalisierungsmitteln.

Noch im Jahr 2002 lag der durchschnittliche Kilometerpreis in Baden-Württemberg bei 7,20 €⁶. Innerhalb von 10 Jahren ist dieser nunmehr um 31% auf 9,44 € gestiegen (jeweils inkl. S-Bahn Stuttgart). Dies entspricht einem jährlichen Zuwachs von 2,75%, während die Regionalisierungsmittel im 10-Jahresvergleich insgesamt nur um 5% gestiegen sind.

Der tatsächliche Anstieg um 2,75% pro Jahr steht allerdings im Widerspruch zu den im großen Verkehrsvertrag mit der DB (s.u.) vereinbarten 1,5% Dynamik.

Vergleicht man diese Werte mit den Zugbestellungen in Bayern⁷, so werden dort im Jahr 2012 insgesamt 116,8 Mio. Zugkilometer von der Bayerischen Eisenbahngesellschaft im Auftrag des Freistaates bestellt – für insgesamt 919 Mio. €. Dies ergibt einen Durchschnittspreis pro Zugkilometer von 7,87 €. Damit bezahlt Baden-Württemberg pro Zugkilometer 20% mehr als das Land Bayern. Dies ist umso beachtlicher als Bayern mit 178 Ew/qkm deutlich dünner besiedelt ist als Baden-Württemberg mit 300 Ew/qkm und daher dort ein erheblich höherer Zugkm-Preis zu erwarten wäre.

Noch im Jahr 2002 lag der Zugkilometerpreis in Bayern bei 7,49 € und somit um 4% über den Beträgen in Baden-Württemberg. In Bayern ist der Preis pro Zugkilometer im 10-Jahresvergleich nur um 5% angestiegen – und damit in gleichem Umfang wie die Steigerung der Regionalisierungsmittel. Dieser geringe Anstieg wurde in Bayern durch eine konsequente Wettbewerbspolitik erzielt, die gerade aufkommensstarke Linien in den Wettbewerb überführte und damit große Einsparungen erzielen konnte. Eine vergleichbare Wettbewerbspolitik ist in Baden-Württemberg im Jahr 2003 mit Abschluss des großen Verkehrsvertrages mit der DB AG beendet worden.

⁶ Landtagsdrucksache 13/1654 vom 07.01.2003 i.V. m. 15/1537

⁷ Nach Angaben der Bayerischen Eisenbahngesellschaft

Zugkilometerpreise Bayern - Baden-Württemberg

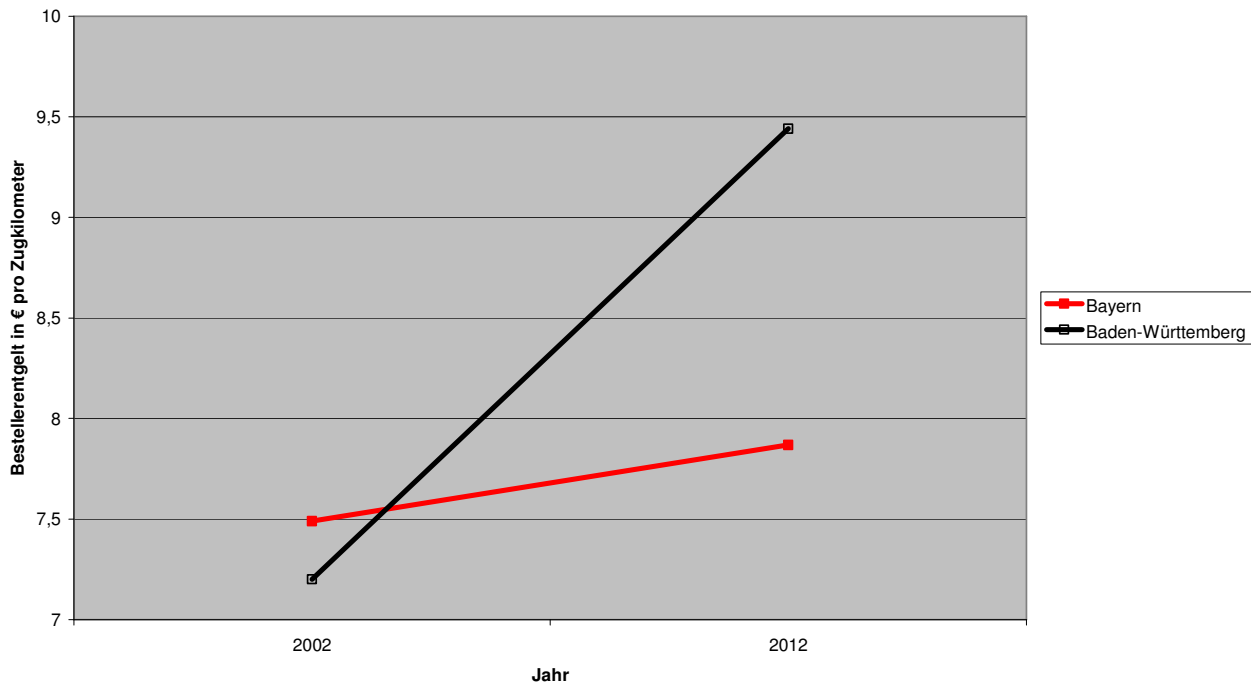


Diagramm 2: Zugkilometerpreise im Vergleich 2002 – 2012

Würde in Baden-Württemberg mit den gleichen Kostensätzen wie in Bayern die Zugkilometer bestellt werden, ergäbe dies für den Regionalverkehr in Baden-Württemberg (ohne S-Bahn Stuttgart) eine Einsparung von 120,26 Mio. €. Unter Einbeziehung der S-Bahn Stuttgart reduziert sich dieser Betrag auf 117,7 Mio. €. Würde man eine Preisentwicklung seit 2002 wie in Bayern unterstellen, läge der Zugkilometer-Preis auch heute noch unter dem bayerischen Wert und läge der Aufwand des Landes dann sogar um 140,4 Mio. € niedriger.

Dies zeigt, dass es bei „bayerischen Verhältnissen“ keine Finanzierungslücke im SPNV gäbe. Es stellt sich die Frage, was der Grund für diese so extrem unterschiedliche Entwicklung in diesen beiden Bundesländern ist.

3. Der große Verkehrsvertrag und Stuttgart 21

Die Regionalisierung wurde vom Land Baden-Württemberg in den Anfangsjahren gezielt genutzt, um Wettbewerber der DB, die in Baden-Württemberg ansässig waren (z.B. AVG, BOB, HzL, SWEG) zu fördern. Im Jahr 2001 erbrachten diese 7,71 Mio. Zugkilometer, pro Zugkilometer betrug der Landeszuschuss somit für diese Leistungen 5,67 € und lag damit um 1,74 € pro Zugkilometer unter dem Landeszuschuss an die DB – obwohl die Bahnen durchweg nachfrageschwache Verkehre übernahmen wie Ortenau S-Bahn, Zollernbahn oder Karlsruhe - Freudenstadt. Dies zeigte schon damals die Potentiale des Wettbewerbs auf⁸. Umso überraschender war dann der Abschluss des sog. „großen Verkehrsvertrages“ im Jahr 2003 mit einem Landeszuschuss pro Zugkilometer von anfänglich 7,89 €.

⁸ Allerdings sind hier auch Reduktionen durch Fahrzeugförderungen enthalten, so dass die Beträge nicht vollständig vergleichbar sind

Dies wird nur aus der Vorgeschichte heraus nachvollziehbar:

Das Projekt „Stuttgart 21“ war 1998/1999 von der DB AG als nicht wirtschaftlich eingestuft worden. Land, Stadt Stuttgart und VRS wollten jedoch das Projekt unter allen Umständen realisieren. Unter dem neuen Vorstandsvorsitzenden Hartmut Mehdorn wurde dann die Bereitschaft zur Fortführung des Projektes signalisiert, wenn es durch Übernahme von Kosten durch die anderen Projektträger für die DB AG wirtschaftlich würde. Daraufhin wurde eine „ergänzende Vereinbarung vom 24.07.2001“ zwischen dem Land und der DB AG zu Stuttgart 21 und der Neubaustrecke Wendlingen – Ulm abgeschlossen, die für die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit für die DB AG den Abschluss eines Vertrages mit DB Regio bis zum Abschluss des Projektes Stuttgart 21 vorsah. Unter Beachtung des Wettbewerbs- und Vergaberechtes sollten die Verkehrsleistungen an DB Regio vergeben werden und sollte dabei den erschwerten Betriebsbedingungen während des Baus von Stuttgart 21 Rechnung getragen werden⁹.

Der damalige Bundestagsabgeordnete Winfried Hermann nahm die Vereinbarung vom 24.07.2001 zum Anlass, bei der EU-Kommission die Zulässigkeit dieser geplanten Vergabe zu überprüfen.

Auch der Bundesrechnungshof kritisierte in seinem Bericht vom 16.04.2002 (Seite 11) langfristige Zusicherungen von Nahverkehrsbestellungen bei der DB Regio AG im Gegenzug zur Durchführung und Mitfinanzierung von Bahnprojekten wie „Stuttgart 21“.

Der „große Verkehrsvertrag“ zwischen Land Baden-Württemberg und der DB wurde im Jahr 2003 mit einer Laufzeit bis Oktober 2016 abgeschlossen. Die Intervention der EU hatte u.a. zur Folge, dass der Vertrag mehrere Abbestellmöglichkeiten vorsah, mit denen der Übergang auf den Wettbewerb schrittweise bis zum Ablauf des Vertrages im Jahr 2016 erfolgen sollte. Damit sollte insbesondere eine Ballung von auslaufenden Verträgen in einem Jahr (hier 2016) vermieden werden¹⁰. Die ursprünglich vorgesehene Fahrzeugförderung in Höhe von 100 Mio. € wurde in eine Infrastrukturförderung umgewandelt.

Tatsächlich wurde nach 2007 von den Abbestelloptionen kein Gebrauch mehr gemacht. Es blieb bei den wettbewerblichen Vergaben S-Bahn Rhein-Neckar, Schwarzwaldbahn und Kulturbahn, alles Verfahren, die bereits vor Unterzeichnung des großen Verkehrsvertrags abgeschlossen bzw. fest vereinbart waren. Es wurde weder die Südbahn 2007 noch das Nordwürttemberg-Netz 2008 ausgeschrieben, wie dies vorgesehen war – auch die 2. Stufe der S-Bahn Rhein/Neckar wurde bislang noch nicht ausgeschrieben. War in der Landtagsdrucksache 2003 unterstellt worden, dass im Jahr 2016 nur noch 32 Mio. Zugkilometer zur Neuvergabe anstehen, sind es bislang noch 39,5 Mio. Zugkilometer. Damit sind bislang nur 19,4% anstelle der vorgesehenen 35% aus dem Verkehrsvertrag abbestellt worden. Damit gibt es wieder eine Bündelung von zur Ausschreibung im Jahr 2016 anstehenden Verträgen, was nach damaliger Aussage eigentlich vermieden werden sollte, da es ungünstige Preise bei Neuvergaben erwarten lässt. Die Folgen der Nichtausschreibung wirken somit nicht nur für die Laufzeit bis 2016, sondern haben teure Konsequenzen weit über 2016 hinaus!

Die Nichtvergabe der Südbahn im Jahr 2007 (2 Mio. Zugkilometer) wird mit der fehlenden Elektrifizierung begründet. Tatsächlich wurde 2004¹¹ vom damaligen Verkehrsminister Mappus erklärt, dass eine Ausschreibung mit Dieselfahrzeugen erfolgen werde, sofern mit einer Elektrifizierung der Südbahn auf absehbare Zeit nicht gerechnet werden könne. Da der Bund als Eigentümer der DB und die DB die Planung um Umsetzung der Elektrifizierung immer weiter verzögerten, profitierte und profitiert die DB mit jedem Jahr, um das sich die Elektrifizierung verzögert.

Die Nichtvergabe Nordwürttemberg wurde in Landtagsdrucksache 14/3103 vom 30.07.2008 mit

⁹ Landtagsdrucksache 13/165 vom 7.8.2001

¹⁰ Landtagsdrucksache 13/2303 vom 25.07.2003

¹¹ Landtagsdrucksache 13/3233 vom 21.05.2004

der vertraglichen Bindung in Bayern mit dem heutigen Betreiber bis 2016 begründet. Eine Ausschreibung der Verkehrsleistungen auf dem Nordwürttemberg-Netz ohne die Anschlussleistungen in Bayern wäre demnach verkehrlich nicht sinnvoll gewesen. Allerdings verfügte Bayern über ein Kontingent von nicht festgelegten Zugkilometern, mit denen diese grenzüberschreitende Ausschreibung dem Wettbewerb hätte zugeführt werden können. Nicht erkennbar waren Bemühungen der damaligen Landesregierung, frühzeitig mit Bayern zu einer Verständigung über eine gemeinsame Ausschreibung zu gelangen oder aber anstelle dieses ein anderes vergleichbares Netz auszuschreiben, um damit die Ausschreibungsquote des Verkehrsvertrages erfüllen zu können. Ein weiterer Grund für die Nichtausschreibung dürften die Aktivitäten der Westfrankenbahn als „Mittelstandsbahn“ innerhalb der DB gewesen sein, die letztlich einen Ausbau der Infrastruktur nur unter der – insoweit natürlich unzulässigen – Voraussetzung Weiterbestellung des Verkehrs vorsahen und vorsehen.

4. Überzahlungen im großen Verkehrsvertrag

4.1 Angemessenheit der Landeszuschüsse ?

Schon im Jahr 2003 bei Abschluss des Vertrages wurde die zu hohe Vergütung mit damals 7,89 € pro Zugkilometer kritisiert. Vergleicht man die abgerechneten Preise für das Jahr 2001, so zeigt sich, dass für die DB-Leistungen ein Durchschnittspreis von 7,41 €, für die bei anderen Betreibern (NE-Bahnen) bestellten Leistungen aber nur ein Preis von 5,67 € zum Ansatz kam.

Dabei umfassten diese NE-Leistungen jeweils nur mit kleinen Triebwagen (zumeist Stadtbahn-Leistungen oder Dieseltriebwagen, z.B. Bodensee-Oberschwaben-Bahn, HzL etc.). Die Strecken mit hohem Fahrgastaufkommen und damit hohen Erlösen pro Zugkilometer verblieben im großen Verkehrsvertrag bei der DB. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass es bei den NE-Verkehren meist eine Fahrzeugförderung gab, welche die Betriebskosten reduzierte.

Gemäß Landtagsdrucksache 14/4208 lag die durchschnittliche Zugauslastung auf der Strecke Horb – Pforzheim im Jahr 2002 bei 20 Personen pro Zug und Kilometer. Auf der Strecke Stuttgart – Tübingen lag im Jahr 2002 dieser Wert bei 84 Personen pro Zug und Kilometer. Bezogen auf 6,43 Cent Fahrgelderlös pro Personenkilometer¹² unterscheiden sich die Fahrgeldeinnahmen pro Zugkilometer um rund 4 €. Entsprechend lassen sich bei schnellen, stark nachgefragten Verbindungen deutliche Einsparungen im Vergleich zum Durchschnittspreis erzielen. Dies zeigte sich auch bei der Ausschreibung der Schwarzwaldbahn, dort konnten signifikant niedrigere Zuschussbeträge als im großen Verkehrsvertrag erzielt werden (ca. 50% niedriger). Mit dem gleichen Budget konnten die wegfallenden InterRegios (2-Stunden-Takt) und sogar noch Angebotsausweitungen am Abend finanziert werden. Dennoch sah der Verkehrsvertrag keine Ausschreibung der nachfragestarken Netze rund um Stuttgart vor, was sich in entsprechenden Übergewinnen der DB niederschlägt.

Rund um Stuttgart werden rund 15 Mio. Zugkilometer pro Jahr erbracht (Kursbuchstrecken 740, 750, 760, 770, 780, 784, 786). Diese sollen bis 2016 bei der DB verbleiben. Der Verzicht auf die Ausschreibung bei diesen Strecken sowie der ebenso ertragsstarken Strecke Offenbug – Freiburg – Basel mit über 3 Mio. Zugkilometern ist im Wesentlichen dem Projekt Stuttgart 21 geschuldet. Bei einem Ansatz von 3 € Ausschreibungsgewinn pro Zugkilometer im Vergleich zum Durchschnittsbetrag des Verkehrsvertrages ergibt dies einen **Mehraufwand von 18 x 3 = 54 Mio. € pro Jahr**. Dass dieser Betrag nicht unrealistisch hoch angesetzt wurde, zeigt sich bei Vereinbarungen in anderen Bundesländern – so wurden z.B. für die Strecke München – Passau 0,75 € Landeszuschuss vereinbart (beim Einsatz von ungeforderten Neufahrzeugen), während in

¹² Geschäftsbericht DB Regio 2002

Baden-Württemberg im Rahmen des DB-Verkehrsvertrages schon 2003 7,89 € gezahlt wurden.

4.2 Vorteile durch Einsatz von Altfahrzeugen

Im Verkehrsvertrag wurden für einige Strecken die Beschaffung neuer Fahrzeuge geregelt. Im Kern beschränkte sich dies aber nur 13 neue Triebwagen ET 425, 10 RegioShuttle und 24 Loks mit Doppelstockwagen. Dies wurde zwar umgesetzt, doch sind weiterhin auf vielen Strecken noch Loks und Wagen aus Zeiten von Bundesbahn und Reichsbahn im Einsatz, die schon längst abgeschrieben sind und den heutigen Anforderungen der Fahrgäste nur bedingt genügen. Gerade auf den stark nachgefragten und damit mit hohen Erlösen belegten Strecken rund um Stuttgart sind auf der Remsbahn und der Murrbahn sowie Richtung Heilbronn – Würzburg häufig noch Silberlinge (modernisiert) im Einsatz, die in den 60er oder 70er Jahren des letzten Jahrhunderts beschafft wurden und somit schon über 40 Jahre im Einsatz sind.

Die eingesparten Beschaffungskosten für Neufahrzeuge sind ein erheblicher – nicht angefallener - Kostenblock für DB Regio, welcher stark gewinnerhöhend wirkt.

Bei Ausschreibungen werden heute trotz Neubeschaffung von Fahrzeugen Preise erzielt, die deutlich unter den Preisen des baden-württembergischen Verkehrsvertrags liegen, obwohl hier zu einem relevanten Teil alte Fahrzeuge zum Einsatz kommen. Der Übergewinn der DB aus den vermiedenen Fahrzeugbeschaffungen ist für diese Leistungen mindestens mit 4 € pro Zugkilometern anzusetzen.

Bezogen auf geschätzt ca. 4 Mio. Zugkilometer mit Altfahrzeugen ergibt dies **Einsparungen für die DB in Höhe von 16 Mio. € pro Jahr.**

4.3 Risikoverteilung zulasten des Landes

Der anfängliche Preis, den das Land als Zuschuss in Ergänzung zu den Fahrgelderlösen leistet, betrug für das Jahr 2003 7,89 € pro Zugkilometer.

In den Folgejahren sollte der Betrag pro Zugkilometer um jährlich 1,5% - entsprechend der Dynamisierung der Regionalisierungsmittel steigen. Mit dieser Steigerung sollten die normalen Preissteigerungen (Inflation) abgedeckt werden.

Für das Jahr 2012 müsste der Preis damit bei 9,02 € pro Zugkilometer liegen. Tatsächlich werden aber rund 10 € gezahlt.

Bezogen auf 39,5 Mio. Zugkilometer ergeben sich hierdurch 39,5 Mio. € jährlichen Mehraufwand für das Land im Vergleich zur ursprünglichen Vertragsgestaltung aus dem Jahr 2003.

Obwohl in der Landtagsdrucksache 13/2303 über die wesentlichen Vertragsbestandteile informiert werden sollte, wurde nur die jährliche Steigerung um 1,5% bekannt gemacht. Tatsächlich werden aber seit einigen Jahren die Infrastrukturkosten in vollem Umfang vom Land getragen, ebenso macht das Land gestiegene Energiepreise für die Kostenentwicklung geltend. Entweder erfolgte nachträglich eine Vertragsänderung – die nicht bekannt gemacht wurde -, oder es war eine solche zukünftige Risikoübernahme durch das Land schon im Vertrag des Jahres 2003 enthalten, ohne dass dies in o.g. Landtagsdrucksache bekannt gemacht worden wäre. Damit wären wesentliche Bestandteile des Verkehrsvertrages, insbesondere die für das Land mit Risiken behafteten Teile, vom damaligen Staatssekretär im Ministerium für Umwelt und Verkehr, Stefan Mappus, nicht offen gelegt worden. Solche Vereinbarungen haben zwar damals auch andere Länder mit der DB getroffen, jedoch gibt es deutliche Unterschiede. So hat z.B. Schleswig-Holstein ausgehandelt, dass DB Regio das komplette Preissteigerungsrisiko der Infrastrukturkosten trägt. Andere

Aufgabenträger konnten durchsetzen, dass für Energiekostenerhöhung kein gesonderter Zuschlag berechnet wird, sondern hier vielmehr die Fahrgelderlöse zur Verfügung stehen und auch ausreichen müssen. In der Summe hat Baden-Württemberg eine denkbar ungünstige Regelung abgeschlossen oder zu einem späteren Zeitpunkt die Risikoposition des Landes verschlechtert.

Insbesondere ergab sich im Jahr 2012 ein Effekt durch den Wegfall der Regionalfaktoren in anderen Bundesländern, die zu erhöhten Trassenpreisen in Baden-Württemberg führten.

Solch eine vertragliche Regelung ist unverständlich, da ja die Mehrerlöse (s. 4.1) aus gestiegenen Fahrgastzahlen in vollem Umfang an die DB gehen. Wenn das Land Mehrkosten aus Trassen- und Stationspreisen bzw. Energiepreissteigerungen ausgleichen soll, dann wäre das Land entsprechend an Mehreinnahmen durch steigende Fahrgastzahlen zu beteiligen. Anderenfalls liegt eine unsymmetrische Risikoverteilung zu Lasten des Landes vor.

4.4 Berücksichtigung von Mehrerlösen durch steigende Fahrgastzahlen

Der Regionalverkehr auf der Schiene wächst seit der Regionalisierung Mitte der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts stetig an. Aufgrund verschiedener Änderungen in der Statistik gibt es allerdings erst seit 2002 vergleichbare Zahlenreihen pro Strecke. Die letzte streckenbezogene Statistik wurde mit der Landtagsdrucksache 14/4208 vom 16.04.2009 veröffentlicht und zeigt eine Steigerung der Fahrgastzahlen um 41% bzw. der Personenkilometer um 34% im Zeitraum 2002 bis 2008. Im gleichen Zeitraum sind die bestellten Zugkilometer nur um 1,95% angestiegen. Entsprechend stark hat sich die Auslastung der Züge gesteigert und damit auch die Erlössituation für die DB verbessert.

Der Verkehrsvertrag mit der DB ist ein sog. Nettovertrag. Das Land Baden-Württemberg zahlt pro Zugkilometer einen Festbetrag, der sich seit 2002 jährlich erhöht, obwohl inzwischen die Fahrgastzahlen um rund 41% und die zurückgelegten Personenkilometer um 34%¹³ gestiegen sind. Durch diese Steigerung der Fahrgastzahlen haben sich auch die Fahrgeldeinnahmen der DB AG überproportional erhöht, ohne dass dies zu einer Reduktion der finanziellen Ausgleichszahlungen, die das Land Baden-Württemberg an die DB AG zu leisten hat, geführt hätte. Die DB hatte in der Vergangenheit u.a. bei den regionalen Fahrplankonferenzen angeführt, dass zusätzliche Personenkilometer sich nicht in entsprechend höheren Fahrgeldeinnahmen widerspiegeln, da bestehende Zeitkarten häufiger genutzt würden, ohne dass dem zusätzliche Einnahmen gegenüber stünden.

Ausweislich der veröffentlichten Geschäftsberichte von DB Regio der Jahre 2002 bis 2008 ist allerdings trotz der Zunahme der Personenkilometer kein Rückgang in der durchschnittlichen Einnahme pro Personenkilometer feststellbar. Vielmehr ist dieser Betrag im gleichen Zeitraum von 6,43 Cent pro Personenkilometer auf 7,03 Cent angestiegen (+9,3%).

Aufgrund des Controllings beim SPNV in Baden-Württemberg (dem erstmals 2004 auch viele schwach ausgelastete Züge „zum Opfer“ gefallen sind) werden regelmäßig schwach nachgefragte Verbindungen zugunsten stärker nachgefragter Verbindungen gestrichen. Hierdurch erhöht sich die Wirtschaftlichkeit des Betriebs, ohne dass dies bislang zuschussmindernd berücksichtigt worden wäre. Das bislang bestehende Controlling durch das Land führt nur zu Einsparungen bzw. Optimierungen beim Verkehrsunternehmen, nicht aber bei den eingesetzten Regionalisierungsmitteln und ist somit nur bedingt sinnvoll. In dem Masse, wie sich durch Controlling-Maßnahmen des Landes die Wirtschaftlichkeit des Betriebes erhöht, wäre auch über Verminderungen der Bestellerentgelte mit den Verkehrsunternehmen zu verhandeln.

¹³ Landtagsdrucksache 14/4208 vom 17.03.2009

Tatsächlich wirkten sich die Abbestellungen des Landes sogar zuschusserhöhend aus, da aufgrund der vertraglichen Regelungen bei Abbestellungen nicht der volle Zuschussbetrag für die abbestellten Zugkilometer erstattet wurde¹⁴.

Eine Hochrechnung der zusätzlichen Personenkilometer (zwischen 2002 und 2008) auf einen Jahreswert ergibt einen Zuwachs um 870 Mio. Personenkilometer pro Jahr. Dabei wurden die an Schultagen ermittelten Werte mit dem Jahresfaktor 300 multipliziert. Bezogen auf den durchschnittlichen Erlös aus Fahrgeldeinnahmen pro Personenkilometer gemäß den Geschäftsberichten von DB Regio ergibt sich auf Basis eines durchschnittlichen Erlöses von 6,43 Cent ein Mehrerlös pro Jahr um 56 Mio. €. Bezogen auf den Durchschnittserlös des Jahres 2010 (7,39 Cent) beträgt der Mehrerlös durch zusätzliche Fahrgäste sogar 64 Mio. €.

Die Mehrerlöse sind verursacht durch die Zugbestellungen des Landes - somit sind die Mehrerlöse zumindest in Teilen auf den Zuschuss des Landes anzurechnen. Dies fordert auch die EU-Kommission in ihrer Berlin-Brandenburg Entscheidung über die Verfahrenseröffnung¹⁵.

Aus VCD-Sicht wären hierbei die auf die Preiserhöhungen resultierenden Mehreinnahmen zu ignorieren, vielmehr dienen diese der DB zur Finanzierung gestiegener Kosten. **Somit wäre in die weitere Betrachtung der Wert von 56 Mio. € (zu Preisen des Basisjahres 2002) anzusetzen.**

4.5 Vorteile durch nicht erfolgte Ausschreibungen

Damit der Verkehrsvertrag in Übereinstimmung mit dem deutschen Vergaberecht - § 4 Abs. 3 Vergabeverordnung - abgeschlossen werden konnte, waren Abbestellregelungen über 1/3 des ursprünglichen Bestellvolumens getroffen worden (= „wesentlicher Teil“). Tatsächlich wurde jedoch für mindestens zwei Netze bislang keine Ausschreibung (und entsprechende Abbestellungen) vorgenommen. Dies betrifft einerseits das Nordwürttemberg-Netz mit einem Volumen von rund 2 Mio. Zugkilometern sowie die Südbahn mit rund 2,3 Mio. Zugkilometern.

Bei der Südbahn sollte die Ausschreibung mit der Elektrifizierung der Strecke erfolgen – tatsächlich hat sich diese Maßnahme immer weiter verzögert, so dass die in Landtagsdrucksache 13/3233 angekündigte Ausschreibung des Dieselmotors im Falle einer nicht absehbaren Elektrifizierung hätte erfolgen müssen. Da die DB AG auch die Planung für die Elektrifizierung durchführt, kann sie also selbst darüber entscheiden, wann diese Strecke unter den Wettbewerb fällt. Gegenüber der ursprünglichen Planung sind nun schon 5 Jahre¹⁶ vergangen, in denen die DB ohne Wettbewerb mit alten, abgeschriebenen Fahrzeugen sehr kostengünstig den Betrieb durchführt und teuer abrechnet.

Es wird geschätzt, dass bei einer Ausschreibung Einsparungen von rund 3 € pro Zugkilometer möglich wären, somit rund 7 Mio. € pro Jahr (bei 2,3 Mio. Zugkilometern).

Beim Nordwürttemberg-Netz ist aufgrund einer abweichenden Struktur nur von einer Ersparnis von rund 2 € pro Zugkilometer und somit von rund 4 Mio. € pro Jahr zu rechnen.

In Summe ergibt sich durch die nicht erfolgten Ausschreibungen für die DB ein Mehrerlös von rund 11 Mio. € pro Jahr ab dem Jahr 2012 bzw. 2013.

¹⁴ Landtagsdrucksache 13/3233 vom 21.05.2004

¹⁵ EU-Amtsblatt vom 8.2.2008 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:035:0013:0029:DE:PDF>

¹⁶ Das Wettbewerbsverfahren für die Südbahn sollte 2007 durchgeführt werden mit Wirkung zum Fahrplanwechsel 2011/12

5. Fazit

Der Verkehrsvertrag des Landes mit der DB AG wurde maßgeblich durch die Vereinbarung des Landes mit der DB über die weitere Zusammenarbeit beim Projekt Stuttgart 21 beeinflusst.

Hierdurch wurde die bisher wettbewerbsfreundliche Vergabepaxis in Baden-Württemberg beendet zugunsten eines langlaufenden Vertrages mit DB Regio.

Im Vergleich zu Bayern kostet dies ca. 120 Mio. bis 140 Mio. € jährlich mehr. Dies verursacht sogar im Jahr 2013 ein Finanzierungsdefizit von 60 Mio. €, um das die zur Verfügung stehenden Regionalisierungsmittel überschritten werden.

Es lassen sich vier Positionen identifizieren, bei denen das Land überhöhte Kosten bezahlt:

1. nicht berücksichtigte Mehrerlöse durch Fahrgaststeigerungen in Höhe von 56 Mio. € p.a.
2. nicht realisierte Ausschreibungsgewinne durch nicht erfolgte Ausschreibungen in Höhe von 11 Mio. € p.a.
3. Vorteil durch den Einsatz von Altfahrzeugen in Höhe von 16 Mio. € p.a.
4. Verhinderung der Ausschreibung insbes. der Stuttgarter Netze durch den Verkehrsvertrag im Wert von 54 Mio. € p.a.

Dies ergibt insgesamt einen Betrag von 137 Mio. € p.a. an Mehrkosten für das Land und erklärt somit den Unterschied zu Bayern.

Aufgrund dieser offensichtlichen Überkompensation, die dem ist der DB-Verkehrsvertrag auf marktübliche Kostensätze abzusenken, um eine unzulässige Beihilfe zu vermeiden. Zudem muss alles daran gesetzt werden, dass die Entwertung der Regionalisierungsmittel durch Rückführungen dieser an den Bund – sowohl über den Weg überhöhte Infrastrukturpreise von DB Netz, DB Station und Service und DB Energie, als auch über monopolistische Gewinne von DB Regio – beendet wird. Die Regionalisierungsmittel dienen den Ländern dazu, die dringend notwendige Verlagerung vom MIV zum ÖPNV durch Ausbau des ÖPNV-Systems, v.a. des SPNV zu fördern. Sie dienen nicht dazu, den Bundeshaushalt mittels hoher Gewinne des DB Konzerns zu sanieren.

Stuttgart, 30.06.2012

Matthias Lieb
Vorsitzender