

POSITIONS | PAPIER

**Die Finanzierung des SPNV sichern -
nachhaltige Mobilität ermöglichen**

Vom 17.06.2010

Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des SPNV e.V.

Hardenbergplatz 2
10623 Berlin
Tel. 030 81 61 60 99-0
Fax 030 81 61 60 99-9
info@bag-spnv.de
www.bag-spnv.de

POSITIONS | PAPIER

Inhaltsverzeichnis

0. Einführung

1. Geschichte und Hintergrund der Finanzierungsgrundlagen des SPNV

- 1.1 Volkswirtschaftliche Bedeutung des SPNV
- 1.2 Grundlagen und Ziele des Regionalisierungsgesetzes
- 1.3 Revisionen des Regionalisierungsgesetzes 1998 und 2002
- 1.4 Kürzung der Regionalisierungsmittel im Jahr 2006
- 1.5 Erfolge der Regionalisierung des SPNV
- 1.6 Verwendung der Regionalisierungsmittel

2. Umfang, Entwicklung und Beeinflussungsmöglichkeiten der Bestimmungsfaktoren für den Finanzbedarf im SPNV

- 2.1 Kostenstrukturen im SPNV
 - 2.1.1 Infrastruktur
 - 2.1.2 Energie
 - 2.1.3 Fahrzeuge
 - 2.1.4 Personal
 - 2.1.5 Vertrieb
- 2.2 Fahrgelderlöse
 - 2.2.1 Fahrgastnachfrage
 - 2.2.2 Tarife und Tarifergiebigkeit
 - 2.2.3 Fazit
- 2.3 Wettbewerb im SPNV

3. Finanzbedarf zur Gewährleistung eines nachhaltigen SPNV-Angebotes

- 3.1 Künftige Entwicklung des Leistungsvolumens
- 3.2 Bestimmung des künftigen Bedarfs an Regionalisierungsmitteln
- 3.3 Zusammenfassung

Im Internet unter
www.bag-spnv.de

Die BAG-SPNV ist die Interessenvertretung der Bestellerorganisationen: Wir organisieren den Informationsaustausch zwischen unseren Mitgliedern, erarbeiten Konzepte für die Weiterentwicklung des SPNV, vertreten die Interessen der Aufgabenträger des SPNV gegenüber Politik, Öffentlichkeit, Verkehrsunternehmen und Verbänden und beraten den Bund, die Länder, Zweckverbände, Parlamente und Behörden zu allen Fragen des SPNV.

0. Einführung

Seit 2006 hat die Bundesregierung die Mittel zur Finanzierung des regionalen Eisenbahnverkehrs (Schienenpersonennahverkehr, SPNV) um etwa 1,5 Mrd. Euro gekürzt. Damit hat sie einige der Verbesserungen im SPNV, die zu deutlich steigenden Fahrgastzahlen führten, teilweise zunichte gemacht.

Beispielsweise mussten die Bestellerorganisationen des SPNV allein im Jahr 2007 Verkehrsleistungen im Umfang von etwa 10 Mio. Zugkilometern abbestellen. Obgleich nicht alle der für die Bestellung von SPNV-Leistungen verantwortlichen Aufgabenträger (Länder und Zweckverbände) zum äußersten Mittel der Angebotseinstellung griffen, waren doch fast alle Regionen betroffen: Entweder haben die Besteller Investitionen verschoben oder gänzlich unterlassen, oder die Fahrgäste spürten die Kürzung direkt durch stärker gestiegene Fahrpreise.

Im Jahr 2007 haben Bundestag und Bundesrat das Regionalisierungsgesetz, welches den weiteren Umfang und die Verteilung der für den SPNV zur Verfügung stehenden Finanzmittel regelt, mit einer Laufzeit bis 2014 verabschiedet. Obwohl die Aufgabenträger des SPNV damit - wenn auch auf einem geringeren Niveau - Planungssicherheit haben, befürchten sie eine erneute Kürzung der Mittel aufgrund der aktuell angespannten Haushaltslage des Bundes infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise. Außerdem droht die Redynamisierung der Mittel seit dem Jahr 2009 durch die zu erwartenden Kostensteigerungen in allen Bereichen des SPNV überholt zu werden.

Die BAG-SPNV, die alle deutschen SPNV-Aufgabenträger vertritt, klärt in diesem Positionspapier wichtige Zusammenhänge und zeigt auf, dass ein bestimmtes Finanzvolumen unerlässlich ist, um einen qualitativ hochwertigen und für die Fahrgäste attraktiven SPNV anbieten zu können. Dieser attraktive SPNV sichert die Mobilität der Menschen und leistet einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz.

Das Positionspapier gliedert sich in drei Kapitel. Im ersten Kapitel stellt die BAG-SPNV die Bedeutung und die Hintergründe der Finanzierungsgrundlagen des SPNV dar. Das Kapitel zeigt den hohen volkswirtschaftlichen Nutzens des SPNV und beschreibt Hintergrund und Entwicklung des Regionalisierungsgesetzes. Anschließend zeigt es die darauf basierenden Erfolge der Regionalisierung des SPNV. Das Kapitel wird abgerundet von Ausführungen zur Verwendung der Regionalisierungsmittel des SPNV.

Im zweiten Kapitel analysiert die BAG-SPNV nach einer einführenden Darstellung der Kostenstrukturen im SPNV die wesentlichen Bestimmungsfaktoren für den Finanzbedarf im SPNV. Dazu zählen die Kostenfaktoren Infrastruktur, Energie,

Fahrzeuge, Personal und Vertrieb. Weiterhin geht dieses Kapitel auf die für den Zuschussbedarf ebenfalls bestimmenden Fahrgelderlöse und die Effekte wettbewerblicher Vergaben im SPNV ein.

Die BAG-SPNV zeigt in diesem Kapitel, wie sich die Kosten in den kommenden Jahren voraussichtlich entwickeln werden und inwieweit sie von den SPNV-Aufgabenträgern beeinflusst werden können.

Im dritten Kapitel benennt die BAG-SPNV den tatsächlichen Finanzbedarf eines SPNV-Angebotes, welches als Grundlage einer nachhaltigen Mobilität in Deutschland benötigt wird.

1. Bedeutung und Hintergrund der Finanzierungsgrundlagen des SPNV

1.1 Volkswirtschaftliche Bedeutung des SPNV

Der SPNV ist ein bedeutender Wirtschaftszweig Deutschlands¹. Dazu tragen neben der Fahrzeugindustrie und den Verkehrswegebauunternehmen einschließlich der Verkehrsleittechnik die Eisenbahnverkehrs- und -infrastrukturunternehmen bei. Volkswirtschaftlich von Bedeutung ist der SPNV aufgrund seines wesentlichen Beitrags für eine bezahlbare, sichere und umweltfreundliche Mobilität und die Schonung knapper Ressourcen sowie als strukturpolitischer und standortsichernder Faktor für die Regionen.

Verglichen mit dem motorisierten Individualverkehr verbraucht der SPNV je Fahrgast erheblich weniger Betriebs- und emittiert weniger Schadstoffe. Für die gesamte pro Jahr erbrachte Beförderungsleistung erspart der SPNV der Volkswirtschaft externe Kosten in Höhe von über 1,8 Mrd. Euro². Zu den externen Kosten gehören neben Kosten für Umwelteffekte auch Kosten von Unfällen, Flächenverbrauch und Lärm.

Die hinter den eingesparten Kosten stehenden Effekte kommen nicht nur Anwohnern, Arbeitnehmern, Pendlern und der Wirtschaft in den Ballungsräumen zugute, sondern stärken den gesamten Wirtschaftsstandort Deutschland.

Regionen mit einem attraktiven SPNV-Angebot haben einen wichtigen Standortvorteil³, durch den sie Unternehmen halten oder gar neu anziehen können. In der Summe leistet der SPNV einen erheblichen Beitrag für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung Deutschlands.

1.2 Grundlagen und Ziele des Regionalisierungsgesetzes

Ende 1993 hat der Deutsche Bundestag die Neuordnung des Eisenbahnwesens in der Bundesrepublik Deutschland beschlossen und damit den Ausgangspunkt für die Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) zum

¹ Siehe die Abschätzung der volkswirtschaftlichen Folgen der Kürzung der Regionalisierungsmittel im Jahr 2006 in Henn, Alexander / Dr. Peters, Heiko, Teures Sparen, Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Kürzungen der Regionalisierungsmittel - eine quantitative Abschätzung, in: Der Nahverkehr 11/2006.

² Vgl. Infras, Externe Kosten des Verkehrs in Deutschland, Aufdatierung 2005, Studie im Auftrag der Allianz pro Schiene, Zürich 2007 (Werte hochgerechnet auf das Jahr 2009).

³ Siehe Prognos AG, Der ÖPNV als Standortfaktor, 2000.

01.01.1994 markiert. Mit der Verabschiedung des Eisenbahnneuordnungsgesetzes erlangte damit auch das Regionalisierungsgesetz (RegG) Gesetzeskraft.

Das RegG hatte zum Ziel, den gesamten öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) - der SPNV ist ein Bestandteil des ÖPNV - wirtschaftlich zu stärken. Dies sollte durch eine Zusammenführung der Planung, Organisation und Finanzierung des ÖPNV unterhalb der Ebene des Bundes erfolgen. Adressat des RegG waren die Länder, welche die weiteren Einzelheiten dieser ihnen dann zum 01.01.1996 übertragenen Aufgabenträgerschaft in Ländergesetzen regeln sollten.⁴

Die Übertragung der Aufgabe „SPNV“ vom Bund auf die Länder bedeutete auch, dass die Länder mit den entsprechenden Finanzmitteln ausgestattet werden mussten. Das RegG bestimmt den hierzu notwendigen Finanzumfang je Bundesland sowie die Herkunft, Verwendung und Dynamisierung der Mittel. Diese Mittel bilden zusammen mit den Fahrgeldeinnahmen seitdem die wesentlichen Säulen der SPNV-Finanzierung.

1.3 Revisionen des Regionalisierungsgesetzes 1998 und 2002

Ausgangspunkt: Das Regionalisierungsgesetz in der Fassung von 1993

Das RegG von 1993 weist den Ländern für den öffentlichen Personennahverkehr aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes im Jahr 1996 einen Betrag von 8,7 Mrd. Deutsche Mark und ab dem Jahr 1997 jährlich einen Betrag von 12 Mrd. Deutsche Mark zu.⁵ Der Betrag ab 1997 enthielt Mittel aus der Umschichtung von GVFG-Anteilen (3 Mrd. DM) sowie Mittel zur qualitativen und quantitativen Verbesserung des SPNV (1,2 Mrd. DM). Die Entwicklung der Regionalisierungsmittel ab 1998 hat der Gesetzgeber an das Wachstum der Steuern vom Umsatz gekoppelt.⁶

Revision 1998

Außerdem schrieb die erste Fassung des RegG „einmalig (...) zum 31.12.1997“ eine Prüfung vor, ob "ein Betrag von 7,9 Mrd. DM ausreicht, um 1998 bis 2001 (SPNV-Leistungen) in gleichem Umfang vereinbaren zu können, wie sie nach

⁴ Die Länder haben diese Aufgabe sehr uneinheitlich ausgestaltet. Die Bandbreite der Lösungen schwankt zwischen einer stärkeren Regionalisierung durch die Bildung von kommunalen Organisationen und der Wahrnehmung der entsprechenden Aufgaben durch die Bildung von Landesnahverkehrsgesellschaften.

⁵ § 5 Abs. 1 RegG vom 27. Dezember 1993.

⁶ § 5 Abs. 2 RegG vom 27. Dezember 1993.

dem Fahrplan 1993/94 erbracht worden sind“.⁷ Weiterhin regelte das RegG, dass dieser Betrag sich "entsprechend dem Ergebnis der Prüfung" ab dem Jahr 1998 "erhöht oder ermäßigt"⁸. Diese Prüfung hat das Wirtschaftsberatungsunternehmen WIBERA nach umfangreichen Analysen vorgenommen.

Die Revision erlangte jedoch auf Grund des Widerstandes der Länder gegen Höhe und Verteilung der Mittel, aber auch auf Grund umfassender Kritik am methodischen Vorgehen der WIBERA-Untersuchung keine Gesetzes- und Rechtskraft. Somit schrieb das Regionalisierungsgesetz bis zur nächsten Revision 2001 den seit 1997 geltenden Betrag in Höhe von 12 Mrd. DM in dynamisierter Form fort.

Revision 2002

Ein konkreter Prüfauftrag, wie er in der ersten Fassung des RegG noch enthalten war, findet sich in der späteren Änderung zum RegG nicht mehr wieder. Der Gesetzgeber schrieb lediglich für das Jahr 2001 - mit Wirkung zum Jahr 2002 - noch eine Änderung dahingehend fest, dass die Höhe der Steigerungsrate und die Herkunft der Regionalisierungsmittel neu zu bestimmen sind.⁹

Die folgende Änderung des RegG von 2002 ließ die Struktur des Gesetzes unverändert. So trägt der § 6 weiterhin die Überschrift „Prüfung“, enthält jedoch keinen expliziten Prüfauftrag mehr. Es ist lediglich geregelt, dass - auch analog zur Festsetzung von 2001 - im Jahr 2007 (...) „die Höhe des den Ländern ab dem Jahr 2008 zustehenden Betrages festgesetzt (wird und) aus welchen Steuereinnahmen der Bund (...) den Betrag leistet“.

Seit dem Jahr 2002 steht den Ländern ein Betrag in Höhe von 6,745 Mrd. Euro, einschließlich einer Dynamisierung von jeweils 1,5 %, zur Verfügung.¹⁰ Dieser Betrag basierte auf einem Berechnungsvorschlag der DB AG für ein sogenanntes Grundangebot. Der Gesetzgeber hatte die DB AG einbezogen, weil die Länder sich 2001 nicht auf ein gemeinsames Verfahren zur Ermittlung des für die Länder notwendigen Finanzbedarfs einigen konnten.

Als Hilfskonstruktion für den notwendigen Finanzbedarf ab dem Jahr 2002 ermittelten die DB AG – mit der WIBERA und der Schweizer Planungsgesellschaft sma – ein SPNV-Grundangebot von 540 Mio. Zugkm, welches monetär bewertet wurde. Unter Beachtung weiterer Aspekte, wie z. B. dem Rückgang von Fernver-

⁷ Vgl. § 6 Abs. 1 RegG vom 27. Dezember 1993.

⁸ § 6 Abs. 4 RegG vom 27. Dezember 1993.

⁹ Vgl. § 5 Abs. 2 RegG.

¹⁰ Vgl. § 5 Abs. 1 f. RegG (geänderte Fassung).

kehrangeboten der DB AG zu Lasten von SPNV-Angeboten, einigten sich Bund und Länder auf den o. g. Betrag von 6,745 Mrd. Euro.

1.4 Kürzung der Regionalisierungsmittel im Jahr 2006

Im Jahr 2006 hat der Gesetzgeber auf Initiative des Bundes die Regionalisierungsmittel des SPNV empfindlich gekürzt. Die Kürzungen beliefen sich im Jahr 2006 auf 1,5 %, im Jahr 2007 betrug sie 7,7 % und seit dem Jahr 2008 9,5 %, ausgehend von dem mit 1,5 % jährlich dynamisierten Betrag nach dem Regionalisierungsgesetz in der Fassung von 2004¹¹. In der Summe beträgt der Rückgang der Regionalisierungsmittel des SPNV trotz der Kompensation der Kürzungen um einen Betrag von 500 Mio. Euro ab dem Jahr 2008¹² allein in den Jahren 2006 bis 2010 2,8 Mrd. Euro.

Notwendig zur Aufrechterhaltung des Angebotes wäre es dagegen gewesen, die Finanzierung aufzustocken, insbesondere um den Kostenrisiken in den Bereichen Fernverkehrsersatzleistungen, Energie, Infrastruktur, Demographie, Qualitätsansprüche der Nutzer und gesetzliche sowie technische Standards gerecht zu werden.¹³

Im Gegenzug zur Kürzung der Regionalisierungsmittel hat der Bund die Länder an den Mehrwertsteuer-Mehrerlösen beteiligt. Nach derzeitiger Kenntnis kommen diese Mehrerlöse dem Verkehrsressort aber nur zu einem kleinen Teil zu Gute: Im Jahr 2007 glichen nur acht der 16 Bundesländer einen Teil der Regionalisierungsmittelkürzungen mit Landesmitteln aus, Kürzungen in Höhe von 556 Mio. Euro standen deutschlandweit Kompensationen in einem Umfang von nur 120 Mio. Euro entgegen. Offensichtlich ist die Konkurrenz der anderen Ressorts in den knappen Länderhaushalten zu hoch.

In der Folge bleiben den Bestellern des SPNV nur die Möglichkeiten, von finanziellen Umschichtungen in den Verkehrshaushalten zu profitieren, Verkehrsleistungen abzubestellen oder die Fahrpreise außerordentlich zu erhöhen. Gemeinsam ist diesen Maßnahmen, dass sie den SPNV für die Fahrgäste unattraktiver machen und den Erfolg der Regionalisierung in den betroffenen Regionen z. T. in Frage stellen.

¹¹ Regionalisierungsgesetz in der Fassung von Art. 25 Haushaltsbegleitgesetz 2004 vom 29.12.2003, gültig ab 01.01.2004.

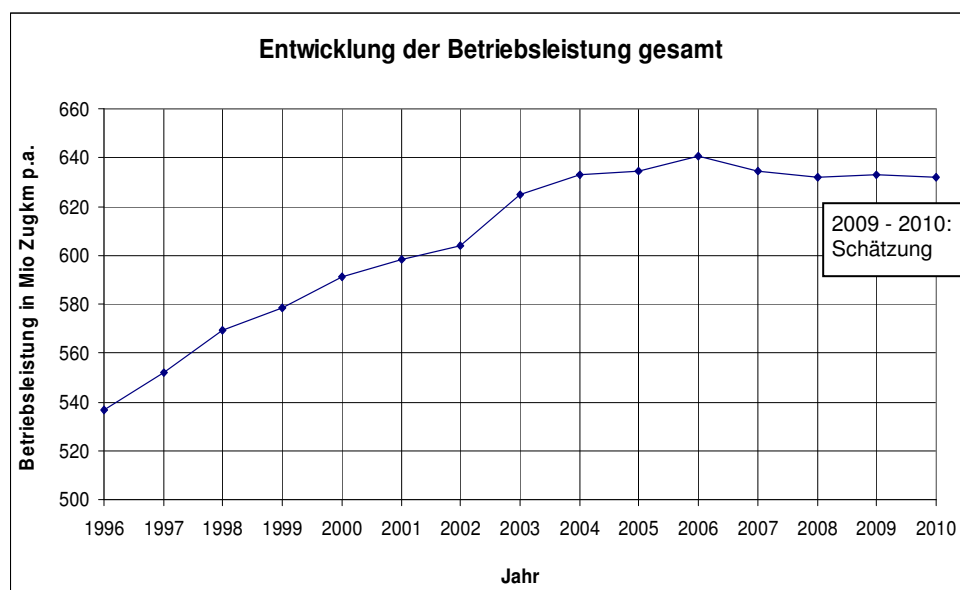
¹² Sog. Steinbrück-Kompromiss, eingearbeitet in das RegG in der Fassung von 2007.

¹³ Siehe ausführlich: BAG-SPNV, SPNV in Deutschland - Mobilität sichern!, Positionspapier vom 05.10.2005.

1.5 Erfolge der Regionalisierung des SPNV

Überproportionale Fahrgastzuwächse bis zum Jahr 2006

Die Aufgabenträger des SPNV haben den Umfang der im SPNV erbrachten Betriebsleistung zwischen 1996 und 2008 deutschlandweit von 536,62 auf 631,86 Mio. Zugkm gesteigert¹⁴. Dies entspricht einer Ausweitung der Leistung um insgesamt 17,75 %.



Während in den westlichen Bundesländern nach Jahrzehnten der Stilllegung von Nebenbahnen und der Ausdünnung von Fahrplänen die Bahn nun wieder zum Rückgrat des öffentlichen Verkehrs geworden war, konnte in den östlichen Bundesländern auch unter den ungünstigen Rahmenbedingungen von Strukturwandel und zunehmender Motorisierung der Bevölkerung ein weitgehend angebotsorientierter Fahrplan erhalten werden.

Die Zahl der Fahrgäste im SPNV hat sich in diesem Zeitraum überaus dynamisch entwickelt. Mit Hilfe der Angebotsverbesserungen konnten die EVU zwischen 1996 und 2008 ihre Beförderungsleistung von 36,1 auf 47,0 Mrd. Personenkilometer (Pkm) steigern¹⁵. Dies entspricht einer Steigerungsrate von 30,19 %, welche oberhalb der Quote der Zunahme der Betriebsleistung liegt.

¹⁴ Interne Statistik der BAG-SPNV.

¹⁵ Quelle: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung, Verkehr in Zahlen 2009/2010, 220-221.

Unterproportionale Fahrgastverluste seit der Kürzung der Regionalisierungsmittel

In Folge der Kürzungen der Regionalisierungsmittel des SPNV im Jahr 2006 mussten die Aufgabenträger Betriebsleistungen im Umfang von etwa 15 Mio. Zugkm deutschlandweit abbestellen; das entspricht einer Verminderung des Bestellvolumens um etwa 2,5 %.

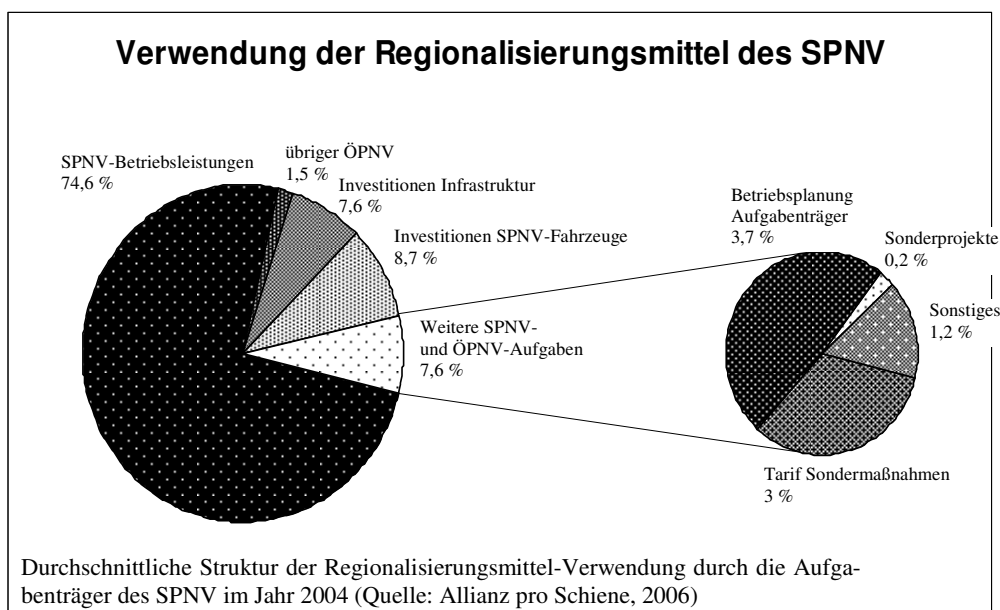
Bisher konnten die Aufgabenträger des SPNV sich im Wesentlichen darauf beschränken, gering nachgefragte Leistungen z. B. zu den Schwachlastzeiten abzubestellen. Der Fahrgastverlust liegt in der Summe deshalb unterhalb der Abbestellquote.

Eine weitere Reduzierung von Betriebsleistungen wird absehbar jedoch die Substanz des Angebotes auch zu Hauptverkehrszeiten angreifen und einen erheblich höheren Nachfragerückgang nach sich ziehen.

1.6 Verwendung der Regionalisierungsmittel

Die Mittel aus dem Regionalisierungsgesetz stehen den Ländern bzw. den SPNV-Aufgabenträgern „für den ÖPNV zur Verfügung“¹⁶. Mit diesen Beträgen ist gemäß § 6 Abs. 1 RegG „insbesondere der SPNV zu finanzieren“. Weitere Vorgaben zur Mittelverwendung enthält das Gesetz nicht.

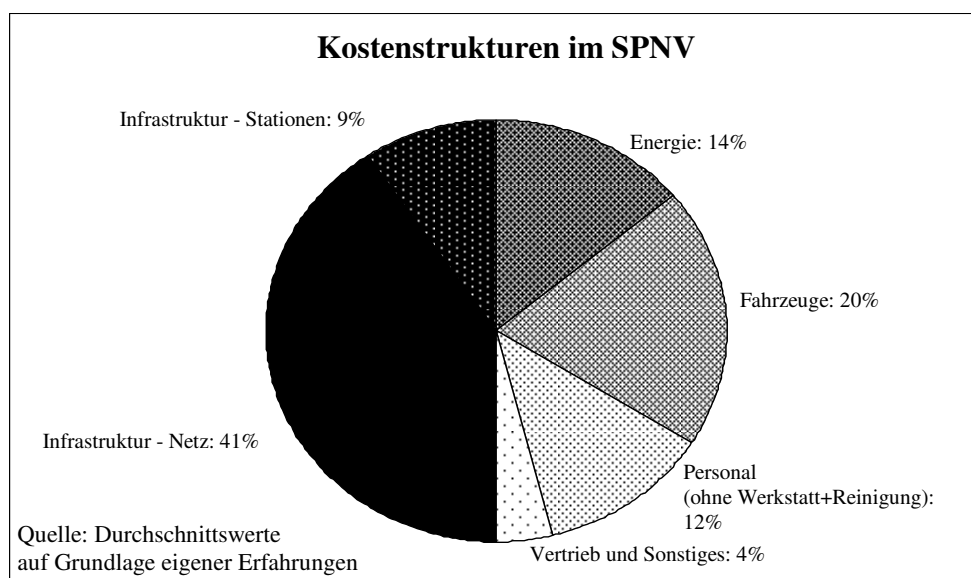
In einer Untersuchung der Allianz pro Schiene aus dem Jahr 2006¹⁷ wurde belegt, wie die SPNV-Aufgabenträger die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel verwenden. Die nachfolgende Übersicht zeigt den direkten Bezug sämtlicher Ausgaben zur Finanzierung des ÖPNV bzw. SPNV:



2. Umfang, Entwicklung und Beeinflussungsmöglichkeiten der Bestimmungsfaktoren für den Finanzbedarf im SPNV

2.1 Kostenstrukturen im SPNV

Das folgende Diagramm zeigt die Anteile der verschiedenen Kostenfaktoren an den Gesamtkosten des SPNV:



Die Eisenbahninfrastruktur mit den Entgelten für die Nutzung des Netzes und der Stationen stellt mit etwa 50 % der Gesamtkosten den größten Kostenblock im SPNV dar.

Der Anteil der Fahrzeugkosten (Finanzierung, Wartung und Reinigung) am Zuschussbedarf der Verkehrsleistungen liegt bei etwa 20 %, gefolgt von den Energiekosten, welche im Durchschnitt der Traktionsarten und Fahrzeugtypen aktuell etwa 14 % des Zuschussbedarfes im SPNV ausmachen. Auf die Personalkosten für die Triebfahrzeugführer und das Zugbegleitpersonal entfallen im Durchschnitt 12 % der Kosten, während die übrigen Positionen (insbesondere der Vertrieb, weiterhin Marketing, Verwaltung, Versicherung, Wagnis und Gewinn der Verkehrsunternehmen) mit etwa 4 % der Kosten der Verkehrsleistung zu Buche schlagen.

Es ergeben sich zwei Feststellungen:

- Während die durch den straßengebundenen ÖPNV und den motorisierten Individualverkehr genutzte Infrastruktur durch Steuern finanziert wird, muss der Schienenverkehr in Deutschland seine **Wegekosten** weitgehend selbst tragen. Der dominierende Anteil dieser Kosten im SPNV führt zu einer erheblichen Verteuerung des Schienenverkehrs gegenüber anderen Verkehrsarten, die sachlich nicht gerechtfertigt ist.
- Eine Eigenheit des Schienenverkehrs ist der hohe Anteil der **Fixkosten** an den Gesamtkosten des Systems, die kurz- und mittelfristig weitgehend unabhängig von der Höhe der Fahrleistung sind. In erster Linie sind das die Kosten für die Infrastruktur, aber auch die Kosten der Fahrzeuge.

Der Anteil der von den Eisenbahnverkehrsunternehmen direkt beeinflussbaren und fahrleistungsabhängigen Produktionskosten Personal und Energie beträgt hingegen nur etwa 25 %.

Mehrleistungen können deshalb theoretisch zu relativ geringen Mehrkosten erbracht werden, während eine Reduzierung der bestellten Leistung die Gesamtkosten der Verkehrs- und Infrastrukturbetreiber nur in ganz geringem Umfang verringert¹⁸.

Vor diesem Hintergrund und auch im Zusammenhang mit der in der Vergangenheit erfolgten Kürzung der Regionalisierungsmittel ist es nicht zielführend, mit den Vollkosten auf Basis von Durchschnittspreisen zu rechnen.

2.1.1 Infrastruktur

Umfang des Bestimmungsfaktors

Der SPNV zahlt jährlich Trassenentgelte in Höhe von 2,436 Mrd. Euro¹⁹ und Stationsentgelte in Höhe von 516,2 Mio. Euro²⁰.

¹⁸ Die Realität sieht in den Preissystemen der DB-Infrastrukturbetreiber allerdings anders aus: Die Abbestellung von Verkehrsleistungen führt mit dem Hinweis auf fehlende Einnahmen tatsächlich zur Anhebung der Durchschnittsentgelte für die Nutzung der Infrastruktur; Mehrleistungen bepreisen die DB-Gesellschaften systemwidrig jedoch mit dem vollen zusätzlichen Infrastrukturentgelt. Auf Grund der deshalb unangemessen teuren zusätzlichen Entgelte kann ein angemessenes Verkehrsangebot oft nicht realisiert werden. Dadurch wird der Schienenverkehr erneut gegenüber dem Straßenverkehr benachteiligt.

¹⁹ Wert aus dem Jahr 2006, vergl. Prof. Dr. Dirk Ehlers / KCW, Entwurf eines Gesetzes zur Neuorganisation der Eisenbahnen des Bundes, Verfassungsrechtliche und ökonomische Bewertung, Berlin 2007, 24.

²⁰ Vgl. DB Station&Service AG, Das neue Stationspreissystem, Präsentation bei der Verkehrskonferenz am 06.-07.04.2005, Berlin, 7.

Darüber hinaus finanzieren die meisten Länder und Aufgabenträger des SPNV umfangreiche Maßnahmen, um Stationen zu erneuern oder die regionale Netzinfrastruktur zu erhalten und auszubauen. Ohne dieses Engagement der Aufgabenträger wäre in vielen Regionen der langfristige Betrieb von regionalen Strecken nicht gesichert bzw. die Verbesserung des SPNV-Angebotes nicht möglich. Der Umfang dieser eigentlich durch die Infrastrukturbetreiber der DB aus Infrastruktorentgelten zu finanzierenden Maßnahmen beträgt etwa 470 Mio. Euro p. a.²¹

Insgesamt kostet die Nutzung der SPNV-Infrastruktur etwa 3,4 Mrd. Euro pro Jahr und damit mehr als die Hälfte der verfügbaren Bestellerentgelte.

Dabei gibt es Indizien²², dass Höhe und Struktur der vom SPNV zu zahlenden Infrastruktur-Nutzungsentgelte nicht angemessen sind, sondern vielmehr das Anbietermonopol der DB-Infrastrukturbetreiber widerspiegeln. Die Preissysteme sind zudem intransparent und bieten keinen Anreiz für Mehrverkehre. Dies hat kürzlich auch die Bundesnetzagentur in zwei wichtigen eisenbahnrechtlichen Leitentscheidungen bestätigt, indem sie sowohl das Stationspreissystem als auch die Regionalfaktoren für ungültig erklärte.²³

Möglichkeiten der Beeinflussung des Bestimmungsfaktors

Die Kosten der Eisenbahninfrastruktur könnten sinken, wenn der Markt des Betriebs von Eisenbahninfrastruktur für neue Anbieter offen wäre. Das wäre etwa durch die Regionalisierung der regionalen Netze in den Händen der Aufgabenträger des SPNV möglich. Experten²⁴ verweisen hier auf erhebliche Einsparpotenziale. Deshalb begrüßen es die Aufgabenträger des SPNV, dass die Bundesregierung einen entsprechenden Prüfauftrag in ihren Koalitionsvertrag aufgenommen hat. Sie will neue Betreibermodelle für regionale Schienenstrecken erproben. Die Länder und Aufgabenträger sollen Einfluss auf Modernisierung und Regionalisierung erhalten.

²¹ Investitionen in die Infrastruktur (Schieneninfrastruktur und kommunale ÖPNV-Infrastruktur (die in Teilen aber im Umfeld der Bahnstationen auch dem SPNV zu Gute kommt)): 515 Mio. Euro im Jahr 2004 (Allianz pro Schiene / SCI Verkehr GmbH, Analyse der Mittelverwendung bei der SPNV-Finanzierung in den deutschen Bundesländern auf Grundlage des Haushaltsvollzugs für das Jahr 2004, Berlin 2006, 22); Hochrechnung der Rückmeldungen der Aufgabenträgerorganisationen des SPNV auf eine Umfrage im November 2005 zu Investitionen in die Bahnhofs- und Netzinfrastruktur in den Jahren 2000 bis 2004: 468 Mio. Euro.

²² Agentur BahnStadt, Planung, Bau und Finanzierung von Regionalbahnhöfen, Berlin 2004. 121 ff; Böttger, Christian, Studie zum Trassenpreissystem der DB AG, Berlin 2007 (unveröffentlicht) 14, 28.

²³ Vgl. Bescheide der Bundesnetzagentur zum Stationspreissystem (vom 10.12.2009) und zu den Regionalfaktoren (vom 05.03.2010).

²⁴ BDI und DIHK, Privatisierung der integrierten Deutschen Bahn AG - Auswirkungen und Alternativen, Berlin 2006, 352 f.

Ansonsten können die Kosten der Eisenbahninfrastruktur durch die Aufgabenträger des SPNV nur in sehr beschränktem Maße beeinflusst werden.

Entwicklung des Bestimmungsfaktors

Es ist absehbar, dass die Kosten der DB-Infrastruktur infolge der strukturellen Unterfinanzierung von Netz und Stationen in den nächsten Jahren über die von den DB-Infrastrukturbetreibern geplante "reguläre" Preissteigerung i. H. v. 2 % p. a.²⁵ hinaus steigen werden.

Ein weiteres erhebliches Kostenrisiko für die Aufgabenträger des SPNV ist die von der Bundesregierung weiterhin verfolgte Teilprivatisierung der DB AG. „Sobald der Kapitalmarkt es zulässt“ „soll „eine schrittweise, ertragsoptimierte Privatisierung der Transport- und Logistiksparten“²⁶ der DB AG eingeleitet werden. Die Bundesländer und unabhängige Experten sehen die Gefahr, dass die Anforderungen des Kapitalmarktes zu einem höheren Renditedruck nicht nur auf eine teilprivatisierte Transportholding, sondern auch auf die im Konzernzusammenhang stehende Infrastruktur führt und in Folge dessen auch durch vertragliche Regelungen die weitere Verschlechterung von Verfügbarkeit und Qualität von Netz und Stationen nicht verhindert werden kann.

Insgesamt geht die BAG-SPNV von einer durchschnittlichen Kostensteigerung in Höhe von 3 % p. a. aus.

2.1.2 Energie

Umfang des Bestimmungsfaktors

Die Energiekosten machen einen Anteil von 8 bis 15 % an den Gesamtkosten des SPNV aus. Die Höhe der Kosten ist wesentlich davon abhängig, ob die Züge mit Diesel oder Strom gefahren und welche Fahrzeugtypen mit welcher Beschleunigung und Behängung eingesetzt werden. Auch spielen die topographischen Rahmenbedingungen und Haltestellenabstände bei dem Energieverbrauch eine große Rolle.

Möglichkeiten der Beeinflussung des Bestimmungsfaktors

Die Energiekosten können von den Aufgabenträgern kaum beeinflusst werden. Zwar führen der Einsatz energiesparender Fahrzeuge und die Umsetzung intelli-

²⁵ Vgl. Monitoringbericht Morgan Stanley 2007 nach Ländergutachten 26.

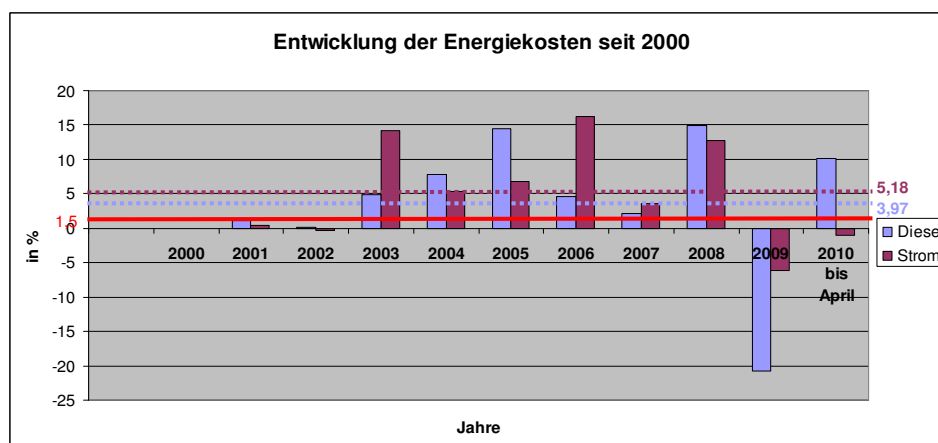
²⁶ Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und FDP vom 26. Oktober 2009.

genter Fahrzeugkonzepte zu einer Absenkung des Energieverbrauchs, die dadurch erzielten Kosteneinsparungen werden durch die Energiepreissteigerungen aber überkompensiert.

Zu größeren Kostensenkungen könnte ein funktionierender Wettbewerb im Strommarkt führen: Theoretisch können Eisenbahnverkehrsunternehmen bei anderen Anbietern als der DB Energie ihren Strom beziehen. Die hohen Entgelte für die Nutzung der Stromverteilungsinfrastruktur der DB Energie machen den Fremdbezug jedoch unattraktiv teuer²⁷.

Entwicklung des Bestimmungsfaktors

Die Dieselpreise sind von 2001 (Grundlage Revision RegG) bis Ende 2008 um 61 % und die Strompreise um 74 % gestiegen.



Die weitere Energiepreisentwicklung ist schwer prognostizierbar. Allerdings kann mit Ausnahme konjunkturbedingter Effekte davon ausgegangen werden, dass es künftig nicht zu Preissenkungen, sondern eher zu Preissteigerungen kommen wird, die dauerhaft über der allgemeinen Preisentwicklung liegen. Für die nächsten Jahre erscheint eine jährliche Preiserhöhung von 4 % realistisch.

Im RegG ist außer für die Jahre von 2006 bis 2008 eine jährliche Dynamisierung der Transfermittel um 1,5 % festgeschrieben. In den Verkehrsverträgen sind dagegen entweder Preisfortschreibungen enthalten, welche die aktuellen Entwicklungen der Kosten abbilden sollen, oder die vereinbarten Bestellerentgelte beinhalten kalkulatorisch bereits die angenommenen Kostensteigerungen.

²⁷ Bisher ist der BAG-SPNV deshalb kein Eisenbahnverkehrsunternehmen bekannt, das bei einem anderen Anbieter als der DB Strom bezieht.

Dieser Umstand führt dazu, dass sich mit der Revision des Regionalisierungsgesetzes die Fortschreibung der Kosten in vielen Verkehrsverträgen von der Fortschreibung der Regionalisierungsmittel entkoppelt. Dies gilt seit der Kürzung der Regionalisierungsmittel im Jahr 2006 und der Aussetzung der Dynamisierung in den Jahren bis 2009 umso mehr. Durch dieses Auseinanderdriften der Fortschreibung kommt es zu enormen Mehrbelastungen der Aufgabenträger, die teilweise Wettbewerbserfolge aufzehren oder mancherorts bereits zu Abbestellung von Leistungen führen, um die verbleibenden Verkehre zu finanzieren. In der nachfolgenden Tabelle ist die Finanzierungslücke dargestellt, die sich aus dem Vergleich einer 1,5-prozentigen Fortschreibung der Energiekosten mit den vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten tatsächlichen durchschnittlichen Energiepreissteigerungen ergibt.

Vergleich der tatsächlichen Entwicklung der Energiekosten mit der Dynamisierung gemäß RegG

Jahr	geschätzte Energiekosten im Jahr 2002 [Euro]; ab 2003 mit 1,5 % p. a. dynamisiert	geschätzte Energiekosten im Jahr 2002 [Euro]; ab 2003 mit tatsächlicher Preissteigerung dynamisiert	Finanzierungslücke wg. unzureichender Dynamisierung pro Jahr [Euro] [2] ./ [1]
	1	2	3
2002	550.000.000	550.000.000	
2003	558.250.000	612.975.000	54.725.000
2004	566.623.750	649.937.393	83.313.643
2005	575.123.106	708.886.714	133.763.608
2006	583.749.953	799.057.104	215.307.151
2007	592.506.202	823.827.874	231.321.672
2008	601.393.795	934.715.106	333.321.311
2009	610.414.702	836.476.548	226.061.846

Basis: § 8.1-RegG-Mittel für 2002: 8,7 Mrd. DM; über alle Jahr konstant mit 535 Mio. Zugkm gerechnet: (davon 70 % mit Strom und 30 % mit Diesel erbracht); Fahrzeugeinsatz und Energiekosten für 2002 geschätzt

Geschätzt belief sich die eingetretene Mehrbelastung der Aufgabenträger bereits 2009 auf bundesweit ca. 226 Mio. Euro. Für jeden Aufgabenträger stellt sich die Situation allerdings anders dar, da sich das Verhältnis Diesel zu Strom, die Anzahl der eingesetzten Fahrzeuge sowie der eingesetzte Fahrzeugtyp erheblich unterscheiden.

2.1.3 Fahrzeuge

Umfang des Bestimmungsfaktors

Die Fahrzeuge beinhalten die wichtigsten Qualitätsmerkmale im SPNV und geben dem SPNV ein Gesicht. Sie stellen gleichzeitig einen der wichtigsten Kostenfaktoren im SPNV dar. Deren Kosten liegen i. d. R. zwischen 0,50 und 3,50 Euro pro Zugkm, das entspricht 15 bis 25 % seiner Gesamtkosten. Die Fahrzeugkosten setzen sich zusammen aus Fahrzeugkapitalkosten, Wartungskosten und sonstigen Kosten (z. B. Reinigung).

Möglichkeiten der Beeinflussung des Bestimmungsfaktors

Die größte Bedeutung haben die Kapitalkosten, die bei abgeschriebenem Altfahrzeugen beinahe bei 0 Euro, bei Neufahrzeugen aber bei über 2,50 Euro je Zugkm liegen können. Abhängig sind die Fahrzeugkapitalkosten vom Beschaffungspreis und dem zugrunde zu legenden Abschreibungszeitraum.

Die Fahrzeugkapitalkosten je Zugkm stehen im engen Zusammenhang mit der Umlaufplanung. Insbesondere Linien mit zusätzlichem Fahrzeugbedarf in der Hauptverkehrszeit zeichnen sich auf Grund geringerer Laufleistungen durch hohe Kapitalkosten je Zugkm aus. (>3 Euro). Generell gilt: Je weniger Fahrzeuge pro Zugkm bzw. pro Pkm benötigt werden, desto wirtschaftlicher der Betrieb. Hier ergeben sich einige Zielkonflikte:

1. Knappe Fahrzeugreserven (unter 10 %) führen zu häufigeren Zugausfällen und instabilem Betrieb. Bei Akzeptanz von Altfahrzeugen bzw. von Fahrzeugen von minderer Qualität als Reserve sowie für spezielle HVZ-Umläufe können Kosten gespart werden, wenn dies im Sinne der Fahrgäste und des Bestellers ist.
2. Durch Umlaufoptimierungen können Fahrzeuge gespart werden. Strategien hierzu gehen oft einher mit Nachteilen wie geringen Wendezeiten und damit instabilem Betrieb (Pünktlichkeit), Auflassen von Haltepunkten und kostenintensivem Ausbau der Streckeninfrastruktur.
3. Durch einen hohen Auslastungsgrad der Fahrzeuge, d. h. Verzicht auf Verstärkerzüge in der Hauptverkehrszeit und damit Akzeptanz von Überbesetzungen zu bestimmten Tageszeiten können Kosten gespart werden.

Bei größerer Stückzahl (Losgröße) sinken die Einkaufspreise von Fahrzeugen. Auch Bonitätsgarantien seitens der Aufgabenträger können die Fahrzeugkapitalkosten durch niedrigere Finanzierungskosten senken.

Der Abschreibungszeitraum als zweite wichtige Größe für die Fahrzeugkapitalkosten variiert zwischen 15 und 30 Jahren²⁸. Er ist zum einen abhängig vom Fahrzeugtyp²⁹, zum anderen von der Risikoeinschätzung, inwieweit das Fahrzeug während seiner technischen Lebenszeit entsprechende Einsatzfelder findet. Letzteres hängt zum einen davon ab, wie groß die Einsatzmöglichkeit des Fahrzeugtyps ist, zum anderen von Dauer und Inhalten von Verkehrsverträgen. Lange Vertragszeiträume und Wiedereinsatzgarantien können damit die Fahrzeugkapitalkosten senken, wobei aber insbesondere sehr lange Vertragslaufzeiten Konflikte mit anderen Zielstellungen (Flexibilität, regelmäßigen Wettbewerb um die Leistung) und Probleme der Vertragsgestaltung und Kalkulation (Preisfortschreibung, Leistungsanpassungsklauseln) aufwerfen kann. Zudem spielen Life-cycle-costs eine Rolle.

Die Wartungskosten liegen zwischen 0,50 und 2,00 Euro pro Zugkm und sind abhängig vom Fahrzeugtyp, dem Alter der Fahrzeuge, dem Umfang der Ausstattung der Fahrzeuge, den Kapitalkosten für die Werkstatt und von Auslastung und Größe der Werkstatt.

Wirtschaftlicherer Betrieb ist auch möglich bei Verzicht auf Komfortstandards. Dies können technische oder fahrgastorientierte Standards sein. Auch bei Neufahrzeugen stellt sich die Frage nach kostenverursachenden Maßnahmen wie z. B. Anzahl der WC bzw. der behindertenfreundlichen WC pro Zug bzw. pro Sitzplatz, Fläche pro Sitzplatz (Beinfreiheit), Sitzkomfort, Catering oder Klimatisierung.

Einsparungen bei Fahrzeugkosten sind möglich, führen aber tendenziell zu einer Verschlechterung der Qualität des SPNV und damit ggf. auch zu Akzeptanzproblemen bei den Fahrgästen und in der Folge zu Erlösausfällen. Diese Nachteile müssen mit den Einspareffekten gut abgewogen werden. Zudem ist zu berücksichtigen, dass Fahrgäste im motorisierten Individualverkehr entsprechende Komfortstandards gewöhnt sind, mit denen der SPNV schon heute meist erfolglos in Konkurrenz steht. Studien haben ergeben, dass eine hohe Fahrzeugqualität ein unelastisches Verhalten der Fahrgäste bei der Durchsetzung höherer Beförderungsentgelte unterstützt und dass der Einsatz neuer, qualitativ hochwertiger Fahrzeuge ein herausragender Erfolgsfaktor bei der Neukonzeption der Leistung einzelner Strecken oder Netze ist.

²⁸ Erfahrungen zeigen, dass auch noch größere Lebensdauern denkbar sind.

²⁹ Experten halten die Lebensdauer eines LINT für deutlich geringer als die von lokbespannten Zügen.

Entwicklung des Bestimmungsfaktors

Die positiven Effekte der Vereinheitlichung von Fahrzeugstandards können die negativen Entwicklungen auf der Kostenseite (höhere gesetzliche Anforderungen bei Umweltstandards, Sicherheit und Barrierefreiheit, allgemeine Preissteigerung, mögliche Effekte der "Bugwelle" der in den Jahren 2012 bis 2014 erwarteten Häufung von wettbewerblichen Vergaben, Kapitalmarkt/Zinssteigerungen) nicht kompensieren. Die Aufgabenträger des SPNV gehen von einer durchschnittlichen Kostenentwicklung von + 3 % p. a. aus.

2.1.4 Personal

Umfang des Bestimmungsfaktors

Die Personalkosten liegen zwischen unter 0,50 und 1,50 Euro je Zugkm, das entspricht einem Anteil von etwa 12 % an den Gesamtkosten des SPNV.

Möglichkeiten der Beeinflussung des Bestimmungsfaktors

Haupteinflussgröße der Personalkosten ist neben der Schichtplanung die Zugbegleitquote. Mit mehr und mehr technikbasierten Abfertungsverfahren stellt sich in Zukunft bei lokbespannten Zügen wie zuvor schon bei kleineren Triebwagen die Frage, welche Zugbegleitquote angemessen ist. Bei einer Reduzierung der Zugbegleitquote auf reine Stichprobenkontrollen zur Eindämmung der Schwarzfahrerquote liegt diese bei unter 10 % (z. B. S-Bahn-Verkehr in Verbänden). In der Fachliteratur werden als optimale Kontrollquoten im SPNV allerdings höhere Werte diskutiert (Verhältnis Kontrollaufwand und Senkung der Schwarzfahrerquote und Vermeidung von Vandalismus). Abhängig ist die optimale Zugbegleitquote u. a. von

- der Gestaltung des Vertriebs (verbundspezifisch, teilweise mit bzw. ohne Verkauf im Zug / mit bzw. ohne Automaten),
- der Sitzplatzkapazität pro Zug (steigende Zugbegleiterzahl mit steigender Kapazität),
- dem Charakter der SPNV-Linie (höhere Zugbegleiterzahl bei hohem Anteil an Freizeit- und touristischem Verkehr),
- der Tages- und Wochenzeit (höhere Begleitquote am Abend zur Gewährleistung der subjektiven Sicherheit der Fahrgäste).

Anders als im Busverkehr spielen die Personalkosten im SPNV aber nur eine untergeordnete Rolle, insbesondere im Gegensatz zu Dienstleistungen in anderen Branchen. Einzelne Bundesländer verfügen über Tariftrueugesetze, so dass die Spielräume beim Lohnniveau eher gering sind.

Entwicklung des Bestimmungsfaktors

Die Diskussion um Mindestlöhne und um das Lohnniveau der Lokführer sowie die Nachfrage nach Lokführern wird eine Steigerung der Personalkosten nach sich ziehen. Die demographische Entwicklung (Überalterung der Bevölkerung) wird eine höhere Servicequalität durch Servicemitarbeiter verlangen und die Bedeutung des Personals erhöhen. Die Einführung technikbasierter Abfertungsverfahren wird vermutlich nicht zu einer massiven Reduzierung von Zugbegleitpersonal führen, sondern den Aufgabenschwerpunkt der Zugbegleiter mehr auf den Fahrgast konzentrieren, damit nicht Fahrgastabwanderungen und damit Erlöseintrübe riskiert werden.

In der Summe gibt es bei den Personalkosten keine nennenswerten Rationalisierungsreserven. Die Kostenentwicklung dürfte durchschnittlich bei + 2,5 % p. a. liegen.

2.1.5 Vertrieb

Umfang des Bestimmungsfaktors

Vertriebskosten betragen weniger als 5 % der Gesamtkosten des SPNV, das entspricht 0,20 - 0,50 Euro je Zugkm.

Möglichkeiten der Beeinflussung des Bestimmungsfaktors

Die Vertriebskosten sind dort überdurchschnittlich hoch, wo ein großer Anteil des Vertriebs über personenbediente Verkaufsstellen erfolgt und die Fahrgäste einen hohen Beratungsbedarf haben. Dies betrifft besonders Expresslinien mit längeren Reiseweiten und einem hohen Anteil an Gelegenheitsverkehr. Wird der Vertrieb größtenteils über Automaten (im Fahrzeug oder auf dem Bahnsteig) abgewickelt, liegen die Vertriebskosten niedriger (Nebenstrecken und S-Bahn-Verkehr). Je höher der Anteil von Stammkunden mit Abokarten, desto niedriger die Vertriebskosten. Über einen hohen Aboanteil verfügen vor allem Ballungsräume. Die Vertriebskosten sind zudem abhängig von den Standards der jeweiligen Verkehrsverbände und von Provisionsregelungen.

Entwicklung des Bestimmungsfaktors

Bisher besteht für die im SPNV tätigen Verkehrsunternehmen im Rahmen der aus Kunden- und Aufgabenträgersicht notwendigen Tarifkooperationen mit der DB ein faktischer Zwang, den DB-Vertriebsdienstleister DB Vertrieb mit dem Vertrieb überregional gültiger SPNV-Fahrscheine zu beauftragen. Eine Absenkung

der Höhe der Vertriebskosten erscheint der BAG-SPNV erst durch die Herstellung echter Marktstrukturen im Vertrieb realistisch.

Ein mittel- und langfristiger Anstieg der Vertriebskosten ist durch die demographische Entwicklung (weniger Schüler mit Abokarten, mehr Senioren im Gelegenheitsverkehr mit hohem Beratungsbedarf) zu erwarten.

Neue Entwicklungen wie das elektronische Fahrgeldmanagement werden kurzfristig aufgrund der Einführungskosten nicht zu einer Senkung der Vertriebskosten führen.

Die BAG-SPNV hält eine jährliche Steigerung der Vertriebskosten um 2 % für realistisch.

2.2 Fahrgelderlöse

Umfang des Bestimmungsfaktors

Der Finanzierungsbedarf im SPNV wird in einem erheblichen Maß von den Fahrgelderlösen bestimmt, und zwar unabhängig davon, ob der jeweilige Aufgabenträger mit den Eisenbahnverkehrsunternehmen Brutto- oder Nettoverträge abschließt. Im ersten Fall (Brutto) beeinflussen die Erlöse die Finanzkraft der Aufgabenträger unmittelbar, während sie sich im zweiten Fall (Netto) zwar nur indirekt, aber dennoch mehr oder weniger uneingeschränkt auf den Zuschussbedarf und damit die finanziellen Handlungsräume der Aufgabenträger auswirken.

Die BAG-SPNV geht auf der Grundlage eigener Recherchen und Berechnungen davon aus, dass im SPNV im Jahr 2005 bundesweit ein Betrag zwischen 2,5 und 3,0 Mrd. Euro an Fahrgelderlösen erzielt worden ist. Damit leisten die Fahrgäste im SPNV einen wesentlichen Beitrag zur Kostendeckung, der im Durchschnitt bei ca. 36 % liegen dürfte.

Berücksichtigt man zusätzlich, dass rund 50 % der Kosten im SPNV auf die Entgelte zur Nutzung der Infrastruktur (Trassen und Stationen) entfallen, erhöht sich der Deckungsbeitrag gemessen an den Kosten für die reine Betriebsleistung auf mehr als 70 %.

Möglichkeiten der Beeinflussung des Bestimmungsfaktors / Entwicklung des Bestimmungsfaktors

Eine Diskussion darüber, inwieweit Fahrgäste einen **noch** höheren Beitrag zur Finanzierung des SPNV leisten sollten, ist vor dem Hintergrund dieser Zahlen zu führen.

Wesentliche Bestimmungsfaktoren für die Höhe der Fahrgelderlöse sind die **Fahrgastnachfrage** und das Niveau der zur Verwendung kommenden **Tarife**,

insbesondere deren Ergiebigkeit. Betrachtungen zur künftigen Entwicklung der Finanzierungsgrundlagen des SPNV bedürfen an dieser Stelle nicht nur einer Status-quo- Betrachtung, sondern erfordern auch den Blick in die Zukunft.

2.2.1 Fahrgastnachfrage

Nachdem die Fahrgastnachfrage im SPNV in den Nachkriegsjahren bis Anfang der 90er Jahre kontinuierlich zurückging, konnte mit der Regionalisierung des SPNV Mitte der 90er Jahre eine nachhaltige Trendwende eingeleitet werden. So stieg die Verkehrsleistung im Zeitraum von 1996 bis 2008 von 36,1 auf 47,0 Mrd. Pkm/a³⁰.

Diese Nachfragezuwächse sind in erster Linie auf quantitative, aber auch qualitative Angebotsverbesserungen zurückzuführen, die durch die Regionalisierung des SPNV und die damit gegebene Finanzausstattung ermöglicht wurden. Außerdem stieg in diesem Zeitraum die Mobilität auch insgesamt. Was die zukünftige Entwicklung der Nachfrage betrifft, sind unterschiedliche, z. T. durchaus gegenläufige Einflussfaktoren relevant:

Demographische Entwicklungen

Der viel diskutierte demographische Wandel wird auch die Fahrgastnachfrage im SPNV beeinflussen. Dabei sind für die Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland vor allen folgende Bestimmungsfaktoren relevant:

- Die Abnahme der absoluten Bevölkerungszahl,
- die Verschiebungen in der Alterspyramide und
- die Internationalisierung.

Die schon lange erwarteten Rückgänge der Bevölkerungszahl wurden in den zurückliegenden Jahren noch durch den massiven Zuzug ausländischer Bevölkerung (in den letzten 15 Jahren rund 4 Mio.) verhindert. Einschlägigen Prognosen zufolge wird sich die absolute Bevölkerungszahl auch in den nächsten Jahren (bis 2020) noch einigermaßen stabil entwickeln, allenfalls geringfügig abnehmen; mit größeren Abnahmen ist erst in den Folgejahren zu rechnen.

Schwerer wiegen in naher Zukunft die Veränderungen in der Altersstruktur sowie die regionalen Unterschiede in der Bevölkerungsentwicklung.

³⁰ Quelle: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung, Verkehr in Zahlen 2009/2010, 220-221.

Altersstruktur

Ein wesentliches Charakteristikum des demographischen Wandels ist die Alterung der Bevölkerung. Veränderungen in der Altersstruktur wirken sich erfahrungsgemäß auch in der Nachfrage im ÖPNV aus. Eine wesentliche Nachfragegröße stellen die in Ausbildung befindlichen Bevölkerungsgruppen im Alter von bis zu 20 Jahren dar. Deren Anteil an der Gesamtbevölkerung wird von heute 21 % auf ca. 17 % im Jahr 2020 sinken. Es ist deshalb zu erwarten, dass die Verkehrsleistung mit dem Fahrzweck Ausbildung um 11,4 % zurückgehen wird, obwohl die Zusammenlegung von Ausbildungsstätten voraussichtlich zu einer Verlängerung der im SPNV zurückgelegten Wege führt³¹.

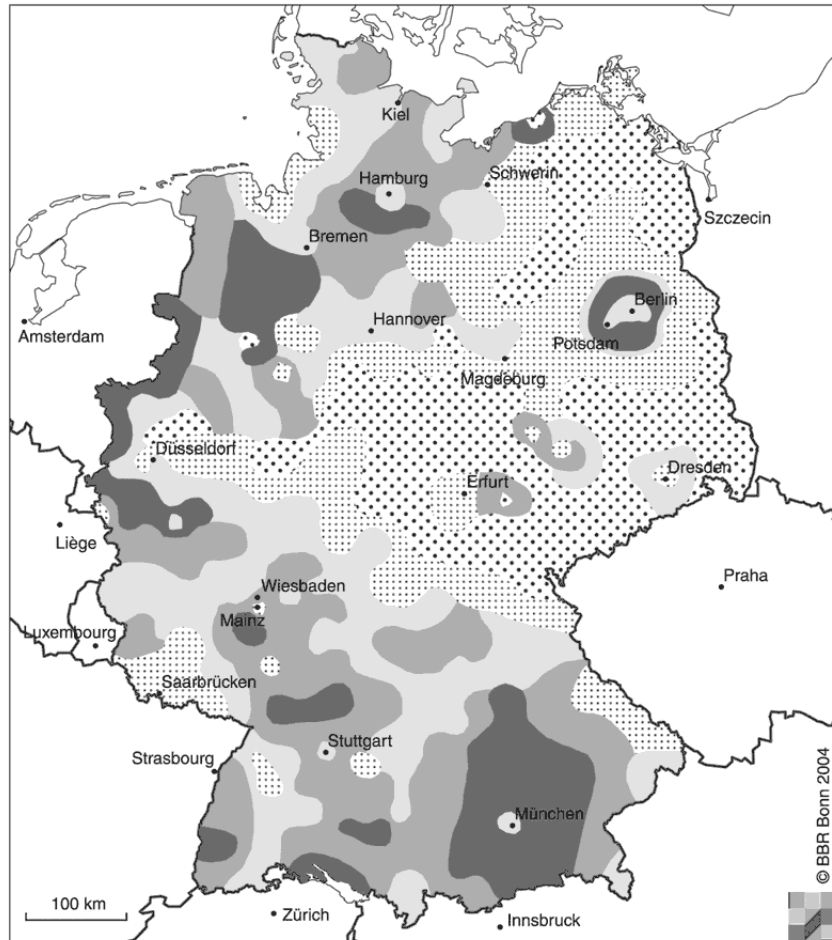
Am anderen Ende der Alterpyramide steht das starke Wachstum der älteren Bevölkerungsgruppen. Deren Anteil wächst im gleichen Zeitraum von derzeit 23 % auf knapp 30 %.

Die Auswirkungen dieser Veränderung auf die Nachfrage im SPNV sind sehr viel schwieriger einzuschätzen. Zwar ist gerade in dieser Gruppe ein überproportional wachsendes Mobilitätsbedürfnis festzustellen, das insbesondere freizeitmotiviert ist, gleichzeitig wächst aber die PKW- und Führerscheinverfügbarkeit in dieser Altersgruppe. Wenn es nicht gelingt, diese Gruppe durch besondere Marketingaktivitäten, aber auch durch altersgerechte Servicequalitäten stärker für die Alternative ÖPNV/SPNV zu gewinnen, wird sich diese Komponente der Veränderungen in der Altersstruktur im besten Fall neutral auf die Nachfrageentwicklung auswirken.

Die Bevölkerungsgruppe im erwerbsfähigen Alter wird sich in den nächsten Jahren weitgehend stabil verhalten, so dass hier keine Auswirkungen auf die Verkehrsnachfrage im SPNV zu erwarten sind.






³¹ Dieser Wert entspricht dem Rückgang der Bevölkerung der Altersstufen von 10 bis 21 Jahre in den Jahren 2006 bis 2020 und berücksichtigt einen um 5 % verlängerten Weg zur Ausbildungsstätte im Jahr 2020, vergl. Statistisches Bundesamt Deutschland, Alterspyramiden; siehe auch: Institut für Mobilitätsforschung, Zukunft der Mobilität, Szenarien für das Jahr 2020, Berlin 2002.

Trend der Bevölkerungsentwicklung bis 2020



Veränderung der Bevölkerungszahl zwischen 2002 und 2020

Datengrundlage: BBR-Bevölkerungsprognose 2002- 2020/Exp

-  stark abnehmend
-  leicht abnehmend
-  stabil
-  leicht zunehmend
-  stark zunehmend

Quelle: BBR (2005): Raumordnungsbericht 2005. Berichte Bd. 21, Bonn

Regionale Unterschiede

Die demographischen Veränderungen werden regional sehr unterschiedlich gestalten. D. h., dass die oben beschriebenen Trends einer regionalen Differenzie-

weitere Positionspapiere
finden Sie im Internet
unter www.bag-spnv.de

ung bedürfen, wobei die entscheidende Einflussgröße das Wanderungsverhalten der Bevölkerung darstellt.

Die im Raumordnungsbericht 2005 der Bundesregierung dargestellten „Trends der Bevölkerungsentwicklung“ (siehe Karte) zeigen eindrucksvoll, wie unterschiedlich sich die Bevölkerungsentwicklung in den einzelnen Teilräumen gestalten wird. Die wichtigsten Erkenntnisse daraus sind:

- Dass die neuen Bundesländer mit Ausnahme des von Suburbanisierung geprägten Umlandes einiger Großstädte weiter starke Bevölkerungsverluste zu verzeichnen,
- dass vergleichbare Trends im Westen vor allem in den altindustrialisierten Verdichtungsgebieten gegeben sind,
- dass in den westlichen Bundesländern Bevölkerungswachstum im erweiterten Umland der Agglomerationen sowie in den nördlichen und südlichen Bundesländern zu verzeichnen sein wird.

Generell gilt, dass sich rückläufige Bevölkerungszahlen in den östlichen Bundesländern sowie den altindustrialisierten Regionen im Westen auch negativ auf die Fahrgastnachfrage im SPNV auswirken wird. Gerade diese Regionen sind zusätzlich besonders stark von den Veränderungen in der Altersstruktur betroffen, so dass sich hier negative Einflussfaktoren auf die Verkehrsnachfrage - Abnahme der absoluten Bevölkerungszahl und überdurchschnittliche Überalterung - überlagern und damit besonders stark wirksam werden. Gegenläufige Entwicklungen haben die Wachstumsmetropolen, überwiegend im Westen gelegen, zu verzeichnen, wo anhaltende Suburbanisierung ein weiteres Wachstum in der Verkehrsnachfrage bedingen wird³².

Mobilitätskosten

Die Kosten für Mobilität sind in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Bei einer Vollkostenbetrachtung kostet der gefahrene Kilometer in einem Mittelklassewagen im MIV ca. 0,55 Euro³³. Selbst wenn der Wagen mit drei Personen besetzt wäre, übersteigen die Kosten pro Personenkilometer die durchschnittlichen Fahrscheinpreise im SPNV deutlich. Selbst bei ausschließlicher Berücksichtigung der variablen Kosten (0,21 Euro/km³⁴) „rechnet“ sich eine Fahrt mit dem PKW nur dann, wenn mehr als eine Person den Wagen benutzt.

Bei rein wirtschaftlicher Betrachtung müsste bei Wahlfreiheit die Entscheidung für ein Verkehrsmittel demnach immer zu Gunsten des SPNV ausfallen. Dass die

³² Vgl. Intraplan consult GmbH, Perspektive ÖPNV in Schleswig-Holstein, München 2008: Mit einer deutlichen Zunahme der Nachfrage ist in Folge des demografischen Wandels auf den Hauptachsen des SPNV auch außerhalb der Wachstumsmetropolen zu rechnen.

³³ Bei Mittelklasse-PKW, Fahrleistung pro Jahr 15.000 km, Quelle: www.bahn.de / ADAC.

³⁴ Ebd.

Realität trotz der gestiegenen Preise immer noch anders aussieht, hängt mit den individuell eingeschätzten Vorteilen des privaten Pkws zusammen.

Für die Zukunft stellt sich nun die Frage, ob (wahrscheinlich) weiter steigende Kosten im MIV hier eine wirklich spürbare Trendwende einleiten können. Vorhersagen dazu sind schwierig; es ist jedoch in jedem Fall sinnvoll, die Kostenfrage auch noch stärker in den Mittelpunkt von Marketingaktivitäten zu stellen.

2.2.2 Tarife und Tarifergiebigkeit

Neben der rein quantitativen Entwicklung der Fahrgastzahlen sind die Höhe und Struktur der Nahverkehrstarife der zweite wesentliche Einflussfaktor auf die Fahrgelderlöse.

Die so genannte Tarifhoheit, also die Zuständigkeit für die Gestaltung der Tarife liegt entweder bei den Verkehrsunternehmen oder - so in Verbundgebieten - bei den Verkehrsverbänden. Eine separate Gestaltung der Tarife für den SPNV ist demnach nur außerhalb von Verbänden möglich; innerhalb von Verkehrsverbänden gelten für alle Verbundunternehmen, also für Busse, U- und Straßenbahnen sowie im SPNV, in der Regel einheitliche Tarife.

Das Tarifniveau im Nahverkehr insgesamt stieg in den letzten Jahren - gemessen an der Entwicklung sonstiger Preise - bereits deutlich überdurchschnittlich. Eine Fortsetzung dieses Trends wäre im Hinblick auf die Gesamtfinanzierung des ÖPNV kontraproduktiv, da die Gefahr von Fahrgastverlusten dann überwiegen könnte.

Zielführender ist eher eine systematische Überprüfung von Tarifstrukturen, um die Tarifergiebigkeit zu erhöhen. Diese liegt im SPNV derzeit im Durchschnitt zwischen 6,5 und 7,0 Cent pro Personenkilometer (Pkm). Wenn es z. B. gelänge, die Ergiebigkeit bestimmten Tarife, z. B. der flächendeckend existenten Ländertickets oder des Schönes Wochenende-Tickets (SWT) zu erhöhen, könnte auch die durchschnittliche Ergiebigkeit und damit die Erlössituation insgesamt spürbar verbessert werden.

Weitere Ansatzpunkte für Änderungen in den Tarifstrukturen bieten bestimmte Sonderregeln wie Semestertickets, die teilweise vorhandene, kostenfreie Fahrradmitnahme oder auch die zahlreichen Freifahrtberechtigungen.

Insgesamt ist aber festzustellen, dass eine wesentliche Steigerung der Fahrgelderlöse durch Änderungen in der Tariflandschaft nicht zu erzielen sein wird. Die angesprochenen Strukturveränderungen reichen allenfalls aus, einen Teil der unvermeidbaren Kostensteigerungen im SPNV abzufedern. Eine Kompensation evtl. deutlich reduzierter Regionalisierungsmittel ist auf diese Weise nicht möglich. Bei Nettoverträgen würde dies den Aufgabenträgern auch erst mit Abschluss neuer Verträge, also in der Regel nach etwa 10 Jahren, zu Gute kommen.

2.2.3 Fazit

Unter den derzeit erkennbaren Rahmenbedingungen sind **massive Veränderungen bei den Fahrgelderlösen weder auf Grund struktureller Veränderungen in der Fahrgastnachfrage zu erwarten noch auf der Grundlage von Tarifierhöhungen zu erzielen**. Eine massive Erhöhung der Tarife ist am Markt derzeit kaum durchsetzbar und wäre auch verkehrspolitisch nicht sinnvoll. Demographische Veränderungen führen zwar in Teilregionen zu sinkender oder wachsender Fahrgastnachfrage; bundesweit werden sich die Effekte aber ausgleichen.

2.3 Wettbewerb im SPNV

Umfang des Bestimmungsfaktors

Der Wettbewerb hat die Verhandlungsposition der Bestellerorganisationen gestärkt; sie können von miteinander konkurrierenden Verkehrsunternehmen bei einer Vergabe mehr erwarten als von dem vormaligen Monopolisten, dem im Falle eines schlechteren Angebotes nun der Verlust von Marktanteilen droht. Der Wettbewerb erlaubt den Aufgabenträgern des SPNV, unter mehreren Bietern das effizienteste Verkehrsunternehmen für ein vorab definiertes Leistungs- und Qualitätsniveau zu finden. Die zu erwartenden niedrigeren Preise ermöglichen bereits bei der Konzipierung des Angebots zweckmäßige Leistungsverbesserungen, z. B. in den Abendstunden.

Die Angebots- und Qualitätsverbesserungen haben in der Regel zu einer Steigerung der Fahrgelderlöse und somit zu einer Senkung des Zuschussbedarfes geführt. Damit können die Bestellerorganisationen eine bessere Betriebsqualität zu gleichen oder günstigeren Konditionen als zu Zeiten des Monopolmarktes realisieren. Maßgebliche Gründe dafür sind der Wettbewerbsdruck auf die nicht mehr im Monopol agierenden Anbieter und der damit verbundene Effizienzeffekt³⁵:

Bei der Bewertung des Erfolgs der Vergabe von Strecken und Netzen im Wettbewerb ist zu beachten, dass ein Teil der Ausschreibungsgewinne durch die in Wettbewerbsverträgen enthaltenen Preisgleit- und Dynamisierungsklauseln wieder aufgezehrt wird. Allein der Vergleich des Zuschusssatzes vor und nach einer wettbewerblichen Vergabe ist also irreführend.

³⁵ Lalive, Rafael, Schmutzler, Armin, Competition for Railway Markets: The case of Baden-Württemberg, Zürich 2005, 11.

Möglichkeiten der Beeinflussung des Bestimmungsfaktors

Gegner einer offensiven Einführung des Wettbewerbs im SPNV kritisieren, dass Ausschreibungsgewinne in engem Zusammenhang mit Lohndumping stehen. Tatsächlich liegt der Anteil der Personalkosten mit etwa 12% vordergründig zwar niedrig, aufgrund des hohen Anteils von durch EVU und Aufgabenträger nicht oder kaum beeinflussbaren Kosten spielt er aber bei Überlegungen zu Kostenreduktionen zwangsläufig eine größere Rolle.

Allerdings wurden bislang Ausschreibungen kaum über die Personalkosten entschieden, wichtiger sind die Kapitalkosten, die Preise der Fahrzeuge und die Erlöserwartungen. Die Vorteile von Privatbahnen beim Lohnniveau liegen eher in der Altersstruktur der Mitarbeiterschaft (jüngere Mitarbeiter bei Privatbahnen) und weniger an nicht vergleichbaren Lohnniveaus. Außerdem können die Aufgabenträger des SPNV bei der Ausgestaltung der Ausschreibungsunterlagen Mindestanforderungen an die Qualität des eingesetzten Personals (Ausbildungsstand, Serviceorientiertheit, Schulungsintensität etc.) formulieren und damit Lohndumping erschweren.

Nichtsdestotrotz können Personalkostenunterschiede durch unterschiedliche Anforderungen insbesondere an das Zugbegleitpersonal begründet sein.

Entwicklung des Bestimmungsfaktors

Beispiele aus anderen liberalisierten Märkten zeigen, dass es nach einer Phase der günstigen Einstiegsangebote in Folge einer Konsolidierung des Anbietermarktes wieder zu steigenden Preisen für die Besteller der Leistungen kommt. Es ist davon auszugehen, dass sich auch die im deutschen SPNV erzielten Wettbewerbserfolge relativieren werden. Die heute zu erzielenden besonders günstigen Preise dürfen nicht als dauerhaft zu erzielende Preise unterstellt werden.

Die Unternehmen betreiben im Übrigen ein intensives Nachtragsmanagement bei allen nachträglichen Veränderungen der Ausschreibungen. Auch dies reduziert die Ausschreibungsgewinne der Aufgabenträger.

3. Finanzbedarf zur Gewährleistung eines nachhaltigen SPNV-Angebotes

3.1 Künftige Entwicklung des Leistungsvolumens

Die SPNV-Aufgabenträger bestellen im Jahr 2010 etwa 632 Mio. Zugkm. Gemessen am Angebot zu Beginn der Regionalisierung Mitte der 90er Jahre bedeutet dies einen Zuwachs um rund 100 Mio. Zugkm.

Die Entscheidungen über den Ausbau des SPNV-Angebotes trafen die Länder und Aufgabenträger auf der Grundlage ihrer individuellen verkehrspolitischen Zielsetzungen und vor dem Hintergrund ihrer finanziellen Möglichkeiten. Dies entsprach dem Grundgedanken der Regionalisierung des SPNV, die Entscheidungskompetenz für die konkrete Ausgestaltung des SPNV-Angebotes in die Regionen zu verlagern, da dort die besten Kenntnisse über die regionalen Verkehrsbedürfnisse vorliegen.

Diese Regelung hat sich bewährt.

Es ist nicht einfach, auf Bundesebene in aggregierter Form Aussagen zur künftigen Entwicklung des Leistungsvolumens zu treffen. Um dieser Problematik Rechnung zu tragen, stellt die BAG-SPNV im Folgenden zunächst zwei denkbare Szenarien bzw. Entwicklungsvarianten zur Diskussion.

Status-Quo-Variante

In diesem Szenario unterstellt die BAG-SPNV, dass das derzeitige SPNV-Angebot den verkehrlichen Anforderungen genügt und daher im Leistungsvolumen in den nächsten Jahren mehr oder weniger unverändert bleibt. Anpassungen an veränderte Nachfragestrukturen sind nur im Rahmen von Umschichtungen oder Neuordnungen möglich. Große Spielräume für Angebotsverbesserungen bestehen in diesem Szenario nicht. Insbesondere fehlen Reaktionsmöglichkeiten auf veränderte Rahmenbedingungen wie den möglichen Wegfall von Fernverkehrsangeboten³⁶ oder eine zunehmende Fahrgastnachfrage. Auch wird der SPNV/ÖPNV auf diese Weise nicht die erforderliche und ihm zugedachte Rolle im Kampf gegen die bevorstehenden Umwelt- und Klimaprobleme spielen können.

³⁶ Seit der Regionalisierung des SPNV hat die DB AG bereits Fernverkehrsleistungen im Umfang von 28,2 Mio. Zugkm gestrichen, von denen 56 % durch die Aufgabenträger des SPNV aus Bestellerentgelten kompensiert werden mussten (Quelle: eigene Erhebungen der BAG-SPNV). Für die Zukunft ist insbesondere im Falle einer (Teil-)Kapitalprivatisierung der DB AG eine weitere Reduzierung des Fernverkehrsnetzes zu erwarten.

In diesem Szenario wirkt sich das Leistungsvolumen nicht auf den künftigen Finanzbedarf aus.

Entwicklungsvariante

Dieses Szenario berücksichtigt aktuelle verkehrs- und umweltpolitische Forderungen, die eine zielgerichtete Weiterentwicklung des SPNV zur Gewährleistung einer nachhaltigen Mobilität unabdingbar machen. Eine wirksame Reduzierung der Umweltbelastung aus dem Verkehrsbereich kann nur erreicht werden, wenn der Anteil öffentlicher Verkehrsmittel am Modal Split deutlich erhöht wird. Dies wird nur dann gelingen, wenn die Angebotsqualität und -quantität im SPNV weiter ausgebaut wird. Als mittelfristig zu erreichende Zielgröße wird diesem Szenario bundesweit für die kommenden Jahre bis einschließlich 2016 ein jährlicher Zuwachs an Zugkilometern von 5 % unterstellt.

Diese beiden Entwicklungsvarianten bilden die äußeren Flanken zur Bestimmung des künftigen Finanzbedarfes, der im Folgenden konkretisiert wird.

3.2 Bestimmung des künftigen Bedarfs an Regionalisierungsmitteln

In den Ausführungen des Abschnitts 2 hat die BAG-SPNV die einzelnen Bestimmungsfaktoren des Finanzbedarfes im SPNV differenziert nach Kosten und Erträgen detailliert dargestellt und ihre voraussichtlichen Entwicklungen beschrieben. Damit liegt die Basis für die folgenden Prognosen vor.

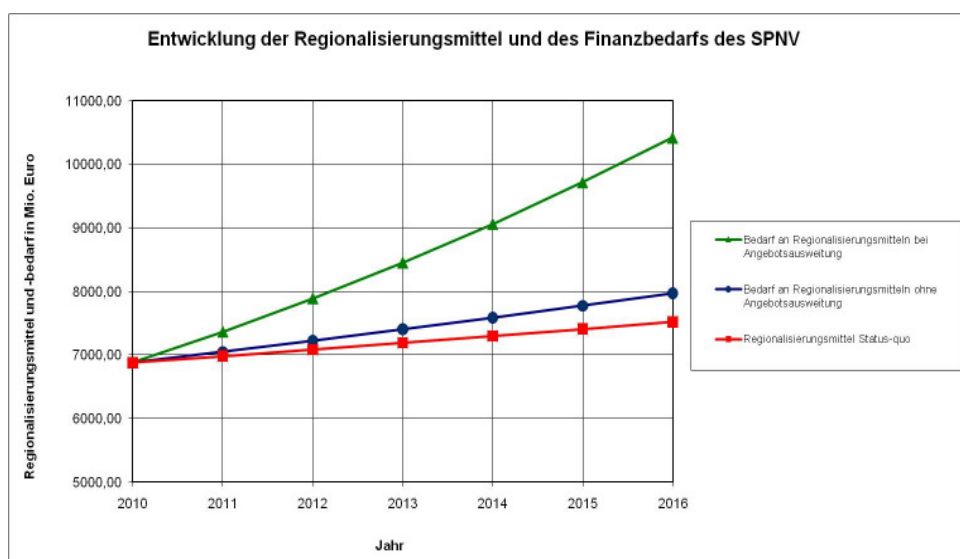
Für die wichtigsten Einflussfaktoren unterstellt die BAG-SPNV für die Prognoserechnungen die in der nachfolgenden Übersicht enthaltenen Gewichtungen (Prozentanteil an den Kosten für SPNV-Leistungen) sowie die Annahmen für die angenommene Kostenentwicklung in den kommenden Jahren.

Faktoren	Anteil am Zuschussbedarf	Durchschnittliche, prozentuale Entwicklung bis 2014
Infrastruktur	50 %	+ 2,50 % p. a.
Fahrzeuge	20 %	+ 2,50 % p. a.
Energie	14 %	+ 3,50 % p. a.
Personal	12 %	+ 2,50 % p. a.
Vertrieb und Sonstiges	4 %	+ 1,50 % p. a.

Wettbewerbseffekte sind in die Prognose nicht eingerechnet. Diese führen bei erstmaligen Vergaben von SPNV-Leistungen zu Einsparungen bei den Kosten des Betriebs, haben aber keinen Einfluss auf die weitaus größeren Kostenpositionen Infrastruktur, Fahrzeuge und Energie. Zudem wird erwartet, dass in der

erneuten Vergabe von Leistungen die Unternehmen zu gleichen oder höheren Preisen anbieten. In der Summe können die einmaligen Wettbewerbseffekte deshalb nicht als nachhaltiges Mittel der Kostensenkung im SPNV verstanden werden.

In der Status-quo-Variante stellt die BAG-SPNV nun fest, wie sich der Finanzierungsbedarf bei gleich bleibendem Leistungsvolumen entwickelt, in der Entwicklungsvariante, wie sich eine Leistungsausweitung von jährlich 5 % bis 2016 auf den Finanzbedarf auswirkt. Das Ergebnis zeigt folgende Grafik:



Das Ergebnis ist eindeutig: Die „Unterdeckung“ bei den Regionalisierungsmitteln wächst in der Status-quo-Variante bis zum Jahr 2016 auf über 631 Mio. Euro jährlich. In der Entwicklungsvariante steigt sie von Jahr zu Jahr auf zuletzt mehr als 2,9 Mrd. Euro p. a.

Was bedeutet dies nun für die konkrete Entwicklung?

Um das derzeitige Leistungsangebot zu halten, ist eine mittelfristige Steigerung der Regionalisierungsmittel erforderlich, die über der jetzt getroffenen Regelung einer pauschalen Dynamisierung von 1,5 % liegt. Die Rechnung zeigt aber auch, dass erst eine Dynamisierungsquote von 2,5 % dem voraussichtlichen Finanzbedarf in der Status-quo-Variante Rechnung tragen würde.

Erfolgt diese Anpassung im Regionalisierungsgesetz nicht, müssen die Aufgabenträger zwangsläufig mit zusätzlichen Abbestellungen von Leistungen reagieren. Es kann sicher davon ausgegangen werden, dass alle alternativen Einsparmöglichkeiten auf Aufgabenträgerseite im Zuge der letzten Kürzung der Regionalisierungsmittel ausgeschöpft wurden, so dass die Aufgabenträger in

Zukunft nur noch mit Leistungskürzungen reagieren könnten. Unter Berücksichtigung von Remanenzkosten werden diese Leistungskürzungen voraussichtlich ca. 10 % des Angebotes betreffen.

Eine alternative Möglichkeit zur Lösung dieses Problems bestünde darin, die Aufgabenträger gegen die Risiken aus den problematischsten Kostenpositionen „Infrastruktur“ und „Energie“ abzusichern. Dies könnte z. B. dergestalt geschehen, dass der Eigentümer der Schieneninfrastruktur dafür Sorge trägt, dass die Nutzungsentgelte für den SPNV entweder auf dem derzeitigen Niveau „eingefroren“ werden oder mindestens nicht über 1,5 % p. a. steigen. Was die Energieproblematik angeht, wäre eine Anpassung der jährlichen Dynamisierung an die für den Energieverbrauch relevanten statistischen Indizes notwendig.

Ein verkehrs- und umweltpolitisch unabdingbarer Ausbau des SPNV-Angebotes ist ohne zusätzliche Regionalisierungsmittel ausgeschlossen. Die oben aufgezeigten Berechnungen belegen, dass bereits ein moderater Zuwachs von 5 % Leistung pro Jahr einen Bedarf an Regionalisierungsmitteln bedingt, der im Jahr 2016 die 10-Mrd.-Euro-Grenze übersteigt. Um dieses Ziel zu erreichen, müssten die derzeitigen Regionalisierungsmittel mit Wirkung ab 2011 jährlich um 7,2 % dynamisiert werden.

Auch hier bestehen die zusätzlichen Möglichkeiten einer Kostendämpfung im Infrastrukturbereich sowie die einer flexiblen Dynamisierung in Abhängigkeit von der Energiepreisentwicklung.

3.3 Zusammenfassung

Die Prognoserechnungen der BAG-SPNV zum künftigen Finanzbedarf zur Erhaltung der SPNV-Versorgung belegen eindeutig, dass die absehbaren Entwicklungen auf der Kostenseite bereits kurzfristig zu einer dramatischen Unterdeckung in der Ausstattung der Aufgabenträger mit Regionalisierungsmitteln führen. Die vom Gesetzgeber zuletzt im November 2007 beschlossenen Festlegungen zur Höhe und Dynamisierung der Regionalisierungsmittel reichen nicht aus, das bisherige SPNV-Angebot aufrecht zu erhalten. Werden die Rahmenbedingungen nicht verändert, werden weitere Angebotskürzungen erforderlich, die etwa 10 % des derzeitigen Angebotes umfassen.

Zur Sicherung des derzeitigen Angebotes sieht die BAG-SPNV zwei Möglichkeiten:

Entweder wird die Dynamisierung der Regionalisierungsmittel von derzeit 1,5 % p. a. mit sofortiger Wirkung (ab 2011) pauschal auf 2,5 % angehoben, oder der Bund stellt mit geeigneten organisatorischen oder finanziellen Instrumenten sicher, dass weitere steigende Belastungen aufgrund monopolistischer Preisset-

zungen im Infrastrukturbereich verhindert oder ausgeglichen werden und er gewährleistet gleichzeitig eine flexible, von den Energiepreisen abhängige zusätzliche Dynamisierung dieses Kostenelementes.

Die BAG-SPNV sieht in Folge der aktuellen Klimadebatte darüber hinaus den weiteren Ausbau des SPNV als dringend erforderlich an. Als quantitative Richtgröße wird dazu bundesweit ein Angebotszuwachs von 5 % p. a. angenommen. Dieses Ziel kann jedoch nur erreicht werden, wenn die Dynamisierungsquote der Regionalisierungsmittel auf zumindest vorübergehend auf rund 7,2 % p. a. angehoben wird.