

## Einzelplan 10: Ministerium für Umwelt und Verkehr

### Kapitel 1003 Verkehr

#### Verkehrsverträge des Landes mit der Deutschen Bahn AG und anderen Verkehrsunternehmen

17

**Bei den seit 01. 01. 1996 zwischen Land und den Verkehrsunternehmen abgeschlossenen Verträgen zur Erbringung von Verkehrsleistungen im Schienenpersonennahverkehr wurden keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mit Alternativprüfung und keine Erfolgskontrollen vorgenommen. Die Regionalisierungsmittel könnten noch effizienter eingesetzt werden; hierdurch wären auch qualitative Verbesserungen möglich.**

#### 1 Ausgangslage

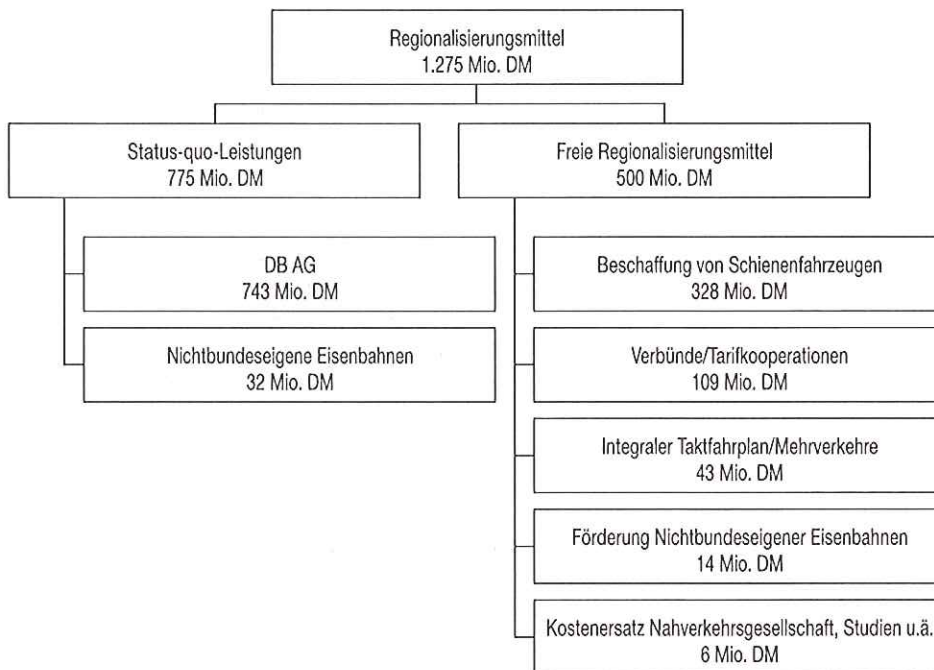
Mit dem Regionalisierungsgesetz (RegG) vom 27. 12. 1993 wurde den Ländern die Aufgabenträgerschaft für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) der Eisenbahnen des Bundes übertragen. Den Ländern wurde hierfür ein Anteil aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes zugestanden. Die Regionalisierungsmittel sind zweckgebunden für Belange des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) zu verwenden.

##### 1.1 Regionalisierungsmittel in Baden-Württemberg

Von den Regionalisierungsmitteln in Höhe von bundesweit insgesamt 12 Mrd. DM erhielt Baden-Württemberg 1997 einen Anteil von 1,28 Mrd. DM. Hiervon sollten für rd. 780 Mio. DM Verkehrsleistungen im SPNV in gleichem Umfang bestellt werden, wie sie nach dem Fahrplan 1993/94 von der Deutschen Bundesbahn erbracht worden waren („Status-quo-Leistungen“). Weitere 500 Mio. DM standen dem Land als „freie Regionalisierungsmittel“ für Verbesserungen im ÖPNV zur Verfügung (Schaubild 1). Daneben wurde der ÖPNV nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) mit rd. 200 Mio. DM im Jahre 1997 gefördert. Diese Mittel bleiben hier außer Betracht.

Schaubild 1

Regionalisierungsmittel für Baden-Württemberg nach Förderbereichen  
(Ist-Daten 1997)



1.2 Revision des Regionalisierungsgesetzes zum 31. 12. 1997

Die Status-quo-Verkehrsleistungen werden im wesentlichen von der Deutschen Bahn AG (DB) erbracht. Der Vertrag mit der DB lief zum 31. 05. 1998 aus. Die nach § 6 Abs.1 RegG bis zum 31. 12. 1997 durchzuführende einmalige Revision hatte wesentlichen Einfluß auf die Verhandlungen über den Folgevertrag zwischen Land und DB. Mit dieser Revision sollte ermittelt werden, ob bundesweit ein Betrag von 7,9 Mrd. DM jährlich ausreicht, um die Status-quo-Leistungen für den Zeitraum 1998 bis 2001 vereinbaren zu können.

Nach dem vorgelegten Gutachten würde der auf Baden-Württemberg entfallende Anteil an den Status-quo-Mitteln von 780 Mio. DM im Jahr 1997 auf zunächst knapp 630 Mio. DM im Jahr 1998 und zuletzt auf 575 Mio. DM im Jahre 2001 abgesenkt. Ein erweitertes Gutachten, das im Gegensatz zum ersten auch seit 1993/94 eingetretene Leistungsveränderungen im SPNV berücksichtigt, kam zu dem Ergebnis, daß der Anteil Baden-Württembergs im Jahre 1998 641 Mio. DM betragen und ggf. bis 2001 fortgeschrieben würde.

Eine Gesetzesänderung konnte in der vergangenen Legislaturperiode nicht mehr realisiert werden, da ein Entwurf des Bundesverkehrsministeriums zur Änderung des RegG von Anfang 1998, dem die Zahlenwerte des ersten Gutachtens zugrundelagen, auf Ablehnung der Länder stieß. Eine rasche Regelung ist kaum zu erwarten.

2 Verkehrsverträge zu den Status-quo-Leistungen im SPNV

Das Land hatte 1996 mit der DB einen Vertrag über Status-quo-Leistungen mit einer Laufzeit bis zum 31. 05. 1998 abgeschlossen. Im Zuge der Ausschöpfung der mit der DB vereinbarten Abbestellungen wurden mit Stand März 1998 rd. 5 % der Status-quo-Leistungen von vier nichtbundeseigenen Eisenbahnen (NE) erbracht. Einer dieser Verträge lief ebenfalls zum 31. 05. 1998 aus.

Das UVM verlängerte diese Verkehrsverträge übergangsweise bis zum Beginn des Fahrplans 1999/2000 zwar mit kleinen inhaltlichen Änderungen, jedoch zu den seit 1996 geltenden finanziellen Konditionen. Es zeichnet sich ab, daß auch darüber hinaus eine Übergangslösung wirksam sein wird.

## 2.1 Laufender Verkehrsvertrag mit der Deutschen Bahn AG

Der Verkehrsvertrag umfaßt die Verkehrsleistungen im SPNV, wie sie nach dem Fahrplan 1993/1994 erbracht wurden. Grundlage für den „Gesamtzuschuß“ des Landes sind die gefahrenen Zugkilometer (Zugkm). Laut Vertrag belaufen sie sich landesweit auf 49,3 Mio. km, von denen 7,3 Mio. km auf die S-Bahn im Großraum Stuttgart entfallen. In dem in DM je Zugkm ausgedrückten Unterdeckungsbetrag (= Zuschuß) sind sowohl die Transportleistung als auch die Nutzung des Fahrwegs (Trassen- und Stationsentgelte) enthalten (vgl. Übersicht 1).

### Übersicht 1

Unterdeckungsbetrag je Zugkilometer für Status-quo-Leistungen  
(Stand: 1997, DM/Zugkm)

	Region	S-Bahn Stuttgart
Gesamtkosten	24,40	33,70
Erlöse = Einnahmen DB	8,30	18,70
Zuschußbedarf lt. Angebot der DB	16,10	15,00
Tatsächlich gewährter Zuschuß gemäß Vertrag	15,85	15,00

## 2.2 Verkehrsverträge mit Nichtbundeseigenen Eisenbahnen

Das Land hatte 1997/98 das mit der DB vereinbarte Kontingent an Abbestellungen ausgeschöpft. Die entsprechenden Zuschüsse konnten ohne Einschränkungen für die Vergabe der abbestellten Leistungen an Dritte verwandt werden. Im Einzelnen sind dies die Zollernbahn zwischen Tübingen und Sigmaringen (Hohenzollerische Landesbahn AG), die Linie Freiburg-Breisach (Breisgau S-Bahn GmbH), Leistungen auf den Linien Karlsruhe-Baden-Baden und Karlsruhe-Pforzheim (Albtal-Verkehrsgesellschaft) und Leistungen auf der Linie Friedrichshafen-Aulendorf (Bodensee-Oberschwaben-Bahn GmbH).

Die Verträge lehnen sich an die Konditionen des DB-Vertrages an. Drei Verkehrsunternehmen erhalten den auch an die DB vom Land zu entrichtenden Zuschuß von 15,85 DM/Zugkm (1997); lediglich ein Unternehmen erhält einen geringfügig geringeren Zuschuß. Alle Verträge enthalten für 1998 und Folgejahre eine Regelung zur Anpassung des Zuschusses entsprechend den Prüfungsergebnissen nach § 6 RegG.

## 2.3 Bemerkungen und Empfehlungen zu den Verkehrsverträgen

### 2.3.1 Ein Ausschreibungsverfahren zu den Status-quo-Leistungen ging dem Vertrag mit der DB nicht voraus. Nach Ansicht des UVM besteht eine generelle vergaberechtliche Ausschreibungspflicht nicht, da Wettbewerbsverfahren nur sinnvoll seien, wenn Dritte in der Lage sind, bestimmte Leistungen mit entsprechendem Wagenmaterial zu erbringen. Für den Vertrag mit der DB habe dies nicht zugetroffen.



Auch für die Verkehrsleistungen (Status-quo- und Mehrverkehre), die zwischenzeitlich von NE-Bahnen erbracht werden, wurde auf eine öffentliche Ausschreibung verzichtet. Die Nahverkehrsgesellschaft mbH Baden-Württemberg (NVBW) stellte Anfang 1998 fest, „daß rd. 18 % der Status-quo-Leistungen (Stand 1997/98) unproblematisch von anderen Verkehrsunternehmen als der DB erbracht werden können und es durchaus realistisch wäre, bei gegebenen Rahmenbedingungen innerhalb der nächsten vier Jahre bis zu 25 % der Leistungen bei der DB abzubestellen“. Dabei handelt es sich um rd. 11,4 Mio. Zugkm auf Diesel-/Stichstrecken. Zumindest diese Leistungen bieten sich im Sinne eines verstärkten Wettbewerbs auf der Schiene künftig für echte Ausschreibungsverfahren an.

**2.3.2** Strecken- oder linienbezogene Berechnungen, die eine fundierte Basis für verkehrliche und wirtschaftliche Betrachtungen des Aufgabenträgers gewesen wären, lagen s. Z. auf Grund des unsicheren Datenmaterials für den DB-Vertrag nicht vor. In § 7 des Vertrages mit der DB wurde aber aufgenommen, daß die „DB dem Land linienbezogene Preise unter Berücksichtigung ihrer Erlöserwartungen vorlegen wird, sobald sie hierzu in der Lage ist“. Die DB ist dieser Verpflichtung bislang nicht nachgekommen. Auf Einhaltung des bestehenden Vertrages zur Vorlage linienbezogener Erfolgsrechnungen durch die DB sollte das Land mit Nachdruck bestehen. Ein Passus über den Nachweis linienbezogener Erfolgsrechnungen sollte zwingend in den Folgevertrag aufgenommen werden. Linienbezogene Berechnungen als Instrument einer strategischen Kosten-Leistungs-Rechnung hält der RH für unverzichtbar, da nur sie die Transparenz des Zuschußbedarfs je Linie gewährleisten.

**2.3.3** Baden-Württemberg wird unabhängig vom Fortgang der Revision des RegG einen deutlich geringeren Betrag für Status-quo-Leistungen 1998 bis 2001 vom Bund erhalten als bisher. Entsprechend sollten vertragliche Lösungen mit der DB gesucht werden.

Eine Übergangsregelung sollte so abgefaßt werden, daß sie nach Änderung des RegG in einen längerfristigen Vertrag einfließt. So würde sichergestellt, daß während der Übergangszeit kein höherer Betrag für die Status-quo-Verkehre aufgewandt wird, als nach den Revisions-Ergebnissen tatsächlich dem Land zufließen werden.

Nach Meinung des RH könnte sich ein finanzieller Spielraum bei dem vermeintlich „durchlaufenden Posten“ Status-quo-Verkehre ergeben, der – im besten Falle – zu nutzen wäre, um die freien Regionalisierungsmittel des Landes aufzustocken. Es ist nicht auszuschließen, daß die DB unter der Prämisse weitgehender Erhalt des Umfangs ihrer Status-quo-Leistungen und längerer Laufzeit des Verkehrsvertrages auf Grund höherer Planungssicherheit Nachlässe auf den zu veranschlagenden jährlichen Zuschußbedarf einräumen wird. Diesen Weg ist der Freistaat Bayern bereits mit seinem aktuellen Verkehrsvertrag mit der DB gegangen. Eine Vertragslaufzeit von 4 Jahren mit einer Option auf weitere 4 Jahre bietet nach Ansicht des RH die Möglichkeit, den nach den Revisionsuntersuchungen berechneten Zuschußbedarf zu unterschreiten.

### **3 Verkehrsverträge zu Mehrverkehren**

Die Finanzierung dieser Verträge erfolgt über die freien Regionalisierungsmittel. Mit Stand März 1998 hatte das Land 10 Verträge mit Verkehrsunternehmen zur Erbringung von Mehrverkehren, also Verkehrsleistungen, die über das Fahrplanangebot 1993/1994 hinausgehen, abgeschlossen. Damit kommt das UVM dem verkehrspolitischen Auftrag zur Umsetzung des Integralen Taktfahrplanes nach, wie er im Generalverkehrsplan des Landes aus dem Jahre 1995 festgeschrieben ist. Die Verkehrsunternehmen erhielten lt. dieser Verträge 1997 vom Land Zuwendungen von 101 Mio. DM. Die Verträge beziehen sich auf folgende Leistungen (Übersicht 2):

Übersicht 2

Verkehrsverträge zu Mehrverkehren u. a. im SPNV (Stand: März 1998)

Art der Verkehrsleistung	Zahl der Verträge	Zuwendungen 1997 (Mio. DM)
Status-quo-Leistungen <u>und</u> Mehrverkehre	2	37 Status-quo: 20 Mehrverkehre: 17
Mehrverkehre	3	5
Mehrverkehre <u>und</u> Fahrzeugförderung	4	31
Fahrzeugförderung	1	28

**3.1 Bemerkungen und Empfehlungen zu den Verkehrsverträgen**

**3.1.1 Entscheidungs- und Bewertungsgrundlagen, wie Kennzahlen (z.B. Investitionen/Fahrgast, Zuschußbedarf/Fahrgast) und Kriterien (z.B. Dringlichkeits- und Wirtschaftlichkeitskriterien, linienbezogene Erfolgsrechnungen) für die Auswahl förderfähiger Vorhaben und die Aufstellung von Ranglisten der zu realisierenden Maßnahmen wurden bislang offenbar nicht entwickelt oder kommen nicht zur Anwendung.**

Vor allem in Verbindung mit der Vereinbarung von Mehrverkehren fehlen Nachweise, daß über eine Alternativenprüfung jeweils die im Landesinteresse wichtigsten Linien und die tatsächlich wirtschaftlichste Lösung (Betriebs- und Bedienungsform im ÖPNV, z.B. Bus – Schiene) ausgewählt wurden. Nach § 7 LHO ist eine derartige Vorgehensweise jedoch zwingend erforderlich.

Für Wirtschaftlichkeitsrechnungen mit Alternativenprüfungen sollte aus Sicht des RH ein Kriterienkatalog aufgestellt werden, an Hand dessen vorgeschlagene Vorhaben analysiert, bewertet und in eine Prioritätenrangfolge eingeordnet werden können; dem UVM liegen hierzu Vorschläge des RH vor (z.B. Investitionsbedarf je zusätzlichem Fahrgast, Kostendeckungsgrad ohne Zuschüsse). Die Zuwendungsbescheide könnten weiterhin mit Auflagen verbunden werden, daß bis zu bestimmten Zeitpunkten umzusetzende Optimierungen durchgeführt werden sollten.

Auf die Bedeutung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hat der RH auch schon in der Denkschrift 1996 Nr. 26 (Zuwendungen für den Erwerb von Fahrzeugen nach dem GVFG bei Leasingfinanzierung) hingewiesen.

**3.1.2 Eine Erfolgskontrolle der für Verbesserungen im SPNV eingesetzten Mittel, wie sie § 7 LHO vorsieht, fand nach Auswertung der Unterlagen für die laufenden Verträge bislang nicht statt. Kriterien, mit denen ein eventueller Erfolg der Förderung erfaßt und gemessen werden könnte, wurden bislang nicht erarbeitet.**

Für die mit den Zuwendungen verfolgten Verbesserungen und Veränderungen sollte nach Meinung des RH eine Erfolgskontrolle aufgebaut werden; hierfür wäre ein Kriterienkatalog zu entwickeln. Angesichts des beträchtlichen finanziellen Volumens der SPNV-Verträge und der mehrjährigen Laufzeit sollten jährlich (Zwischen-) Ergebnisse seitens der Verkehrsunternehmen vorgelegt werden. Andernfalls könnten sich über Jahre unwirtschaftliche Verfahrensweisen festsetzen. Nur an Hand einer Erfolgskontrolle könnte zudem korrigierend in laufende Prozesse eingegriffen werden.



**3.1.3** Bei der Verwendung der Mittel liegt im Jahr 1997 mit etwa zwei Drittel der Förderbeträge aus den freien Regionalisierungsmitteln ein eindeutiger Schwerpunkt bei der Fahrzeug- und Infrastrukturförderung. Hingegen wurden nur etwa 6 % für Mehrverkehre und die Umsetzung des Integralen Taktfahrplans eingesetzt. Nach Darstellungen des UVM waren für 1998, vorbehaltlich noch abzuschließender Planungen, 25 % der freien Regionalisierungsmittel für Mehrleistungen vorgesehen. Eine Gesamtkonzeption für die künftige Verwendung der Mittel nach Zuwendungsbereichen kann der RH nur eingeschränkt erkennen.

Eine Gesamtkonzeption zur künftigen Verwendung freier Regionalisierungsmittel sollte nach Meinung des RH unter dem Gesichtspunkt weiterentwickelt werden, daß Förderschwerpunkte erkennbar sind (z.B. regional: Stuttgart 21 oder Mannheim 21; thematisch: Beschaffung von Schienenfahrzeugen, Fahrgastinformations-Einrichtungen). An Hand einer mittelfristig angelegten Konzeption ließe sich die Zeitdauer von Förderungen klar abschätzen. Als Maßstab hierfür gelten auch künftig die im Generalverkehrsplan des Landes aufgeführten Vorhaben im SPNV.

**3.1.4** Mit der Bewirtschaftung und der Vergabe von Regionalisierungsmitteln in Höhe von 1,28 Mrd. DM und weiteren ÖPNV-Mitteln im Umfang von knapp 1 Mrd. DM sind im UVM nur wenige Personen befaßt. Schon auf Grund der Arbeitsbelastung durch Fachfragen wird eine an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit orientierte Mittelvergabe erheblich erschwert. Eine gezielte Steuerung der Zuwendungen ist schon aus Zeitgründen kaum möglich.

Angesichts der erforderlichen stärkeren Berücksichtigung betriebswirtschaftlicher Denk- und Arbeitsweisen hält der RH es für dringend notwendig, im für ÖPNV zuständigen Referat des UVM das Tätigkeitsfeld (Zuwendungs-)Controlling einzurichten. Die erforderliche (quantitative und qualitative) Personalressource sollte durch kostenneutrale personelle Umschichtungen innerhalb des UVM geschaffen werden.

#### 4 Stellungnahme des Ministeriums für Umwelt und Verkehr

Das UVM räumt ein, für Status-quo-Leistungen, die seit 1996 bei der DB abbestellt und an nichtbundeseigene Eisenbahnen vergeben worden seien, auf formelle Ausschreibungen verzichtet zu haben. Für geeignete Verkehre seien aber frühzeitig Preisanfrageverfahren durchgeführt worden. Weitere Preisanfrageverfahren und ggf. eine europaweite Ausschreibung seien derzeit in Vorbereitung.

Das UVM verweist auf die verkehrspolitischen Vorgaben und sieht seine Aufgabe insbesondere darin, landesweit den Integralen Takt stufenweise umzusetzen. Dieser Verantwortung könne aber ausschließlich auf rechtsgeschäftlicher Grundlage und damit unter dem Zwang von Konsenslösungen nachgekommen werden. Vor diesem Hintergrund sieht das Ministerium seine primäre Verpflichtung darin, zur Entwicklung von Wettbewerbsstrukturen im SPNV beizutragen und über Wettbewerbsverfahren eine Verminderung des Zuschussbedarfs zu erreichen. In dieser Zielsetzung sieht sich das Ministerium in Übereinstimmung mit dem RH.

Die vom RH geforderten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für den Abschluß von Verkehrsverträgen sowie linienbezogene Erfolgsrechnungen hält das Ministerium allerdings nicht für entscheidende Maßnahmen zur Zielerfüllung, zumal da die DB hierzu nicht gezwungen werden könne und die nichtbundeseigenen Eisenbahnunternehmen häufig in Ermangelung einschlägiger Daten nicht in der Lage seien, derartige linienbezogene Berechnungen vorzulegen. Ungeachtet dessen will das UVM den Aufbau eines Controllingsystems im SPNV nachhaltig betreiben.

## 5 Schlußbemerkung

Der RH anerkennt die Bemühungen des UVM, über den ersten Schritt von Preisfrageverfahren Wettbewerbsstrukturen zu entwickeln. Er verkennt auch nicht, daß das Ministerium mit der Übernahme der Aufgabenträgerschaft für den SPNV seit 1996 erheblichem Regelungsbedarf gegenüberstand und Verfahrensabläufe erst entwickelt werden mußten.

Der RH ist der Auffassung, daß es, solange nicht tatsächlich Wettbewerbsstrukturen bestehen, bei der bisherigen Vorgehensweise kaum zu der wirtschaftlich sinnvollen Bemessung von Zuschüssen kommen wird. Der RH hält vielmehr Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mit Alternativenprüfungen, den Aufbau eines Kennzahlensystems und insbesondere die Heranziehung linienbezogener Berechnungen für ein geeignetes Instrumentarium, einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz zu realisieren, ohne daß dabei verkehrs- und strukturpolitische Ziele außer acht gelassen werden. Im übrigen arbeitet die DB unter dem Namen „Linienmanagement“ an einem vergleichbaren Verfahren und ist nach dem geltenden Vertrag zwischen Land und DB zu den Statusquo-Leistungen im SPNV auch verpflichtet, linienbezogene Berechnungen vorzulegen. Ferner hat ein nichtbundeseigenes Schienenverkehrsunternehmen für eine Angebotseinreichung beim UVM bereits Anfang 1997 näherungsweise eine linienbezogene Berechnung vorgelegt. Die Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeitsüberlegungen im SPNV/ÖPNV stärker zu berücksichtigen, bringen darüber hinaus die Bemühungen des UVM zum Ausdruck, ein Controllingsystem einzurichten.

Eine Reduzierung des einzusetzenden Volumens an Zuschüssen müßte nicht zwangsläufig eine Verschlechterung des Angebots im SPNV/ÖPNV bedeuten. Die Empfehlungen könnten dazu beitragen, daß die Mittel noch effizienter eingesetzt und dadurch landesweit qualitative Verbesserungen erreicht werden.