

20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag
Verkehrsausschuss

Ausschussdrucksache **20(15)115-C**

05.12.2022

Stellungnahme
Öffentliche Anhörung am 12.12.2022 (RegG)

Stellungnahme von mofair e. V.

Siehe Anlage

MOFAIR

Bündnis für fairen Wettbewerb
im Schienenpersonenverkehr

Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes

BT-Drucksache 20/4684

Anhörung des
Bundestagsausschusses für Verkehr

12. Dezember 2022

0.	Zusammenfassende Würdigung des Gesetzentwurfs	2
1.	Anpassung der Regionalisierungsmittel: Drei Ebenen	3
2.	Sicherung des bestehenden Bedarfs	3
2.1.	Jährliches Volumen der Regionalisierungsmittel	5
2.2.	Kopplung von Regionalisierungsmitteln und Infrastrukturentgelten	6
2.3.	Einbeziehung der Schienenbahnen in die Strompreisbremse	6
3.	Die Einführung des Deutschlandtickets	7
4.	Ausbau und Modernisierung – Erreichen der Klimaschutzziele im Verkehr	8

0. Zusammenfassende Würdigung des Gesetzentwurfs

mofair, der Verband der Wettbewerbsbahnen im Schienenpersonenverkehr, sieht den vorliegenden Gesetzentwurf als Schritt in die richtige Richtung, weist aber auf folgendes hin:

- Die vorgesehene Anpassung der Regionalisierungsmittel um 1 Mrd. € p.a. ab 2022 sowie die Anpassung der Dynamisierungsrate auf künftig 3 % p.a. werden den Aufgabenträgern im SPNV nur eine Atempause von maximal zwei Jahren gewähren, ehe erneut über Leistungskürzungen zu reden wäre.
- Eine auskömmliche Finanzierung der Schieneninfrastruktur und der Verkehrsstationen ist dringend nötig. Allerdings sind die Regionalisierungsmittel dafür das falsche Mittel. Wir regen daher an, die Dynamisierungsraten von Regionalisierungsmitteln und Trassen- und Stationsgebühren nicht nur für 2023 einmalig zu entkoppeln, sondern dauerhaft durch eine entsprechende Änderung des §37 ERegG.
- Wir drängen auf weitere Verhandlungen zwischen Bund und Ländern, nicht erst im Jahr 2024, sondern so zügig wie möglich. Dabei sollen die Ergebnisse der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum „Ausbau- und Modernisierungspakt“ Grundlage sein.

Dabei steht das Gesagte unter dem Vorbehalt, dass die Einbeziehung der Schienenbahnen in die geplante Strompreisbremse tatsächlich wie geplant erfolgt. Andernfalls wären die jetzt vorgesehenen Mehrmittel für die Sicherung des aktuellen Angebots keinesfalls ausreichend.

Die Finanzierung der Mindereinnahmen und Mehrkosten des Deutschlandtickets inklusive der Einführungskosten muss zwischen Bund und Ländern nun sehr zügig geklärt werden.

1. Anpassung der Regionalisierungsmittel: Drei Ebenen

Das Regionalisierungsgesetz (RegG), das die im GG-Artikel 106a vorgesehenen Zahlungen des Bundes an die Länder für den ÖPNV konkretisiert, ist in den vergangenen Jahren aus verschiedenen Gründen mehrfach geändert worden:

- So wurde 2016 eine zuvor über mehrere Jahre umstrittene, pauschale Erhöhung vorgenommen.
- 2020 folgte eine erneute Aufstockung im Zusammenhang mit dem ersten Klimaschutzpaket des Bundes vom Herbst 2019.
- Für den „Corona-Rettungsschirm“ wurden jeweils für ein Jahr befristet in den Jahren 2020-22 zusätzliche Mittel bereitgestellt.
- 2022 wurden einmalig 2,5 Milliarden € bereitgestellt, um das „9-€-Ticket“ für die Monate Juni bis August zu finanzieren und die eigentlich dafür notwendige Tarifgenehmigung pauschal zu regeln.

Die aktuelle Debatte vermischt zuweilen gleich drei Anlässe, das Regionalisierungsgesetz erneut anzupassen. Die verschiedenen Bedarfe müssen dabei analytisch getrennt werden. Der vorliegende Gesetzentwurf adressiert dabei lediglich den ersten Anlass. Dennoch zeichnen sich weitere Anpassungen des RegG bereits ab.

2. Sicherung des bestehenden Bedarfs

Bereits seit längerem Thema, aber durch die wirtschaftlichen Folgen des russischen Überfalls auf die Ukraine ab dem 24. Februar 2022 nochmals verschärft, ist die **Absicherung des bestehenden Angebots** vor allem im SPNV. Dabei geht es vor allem um folgende Kostenblöcke:

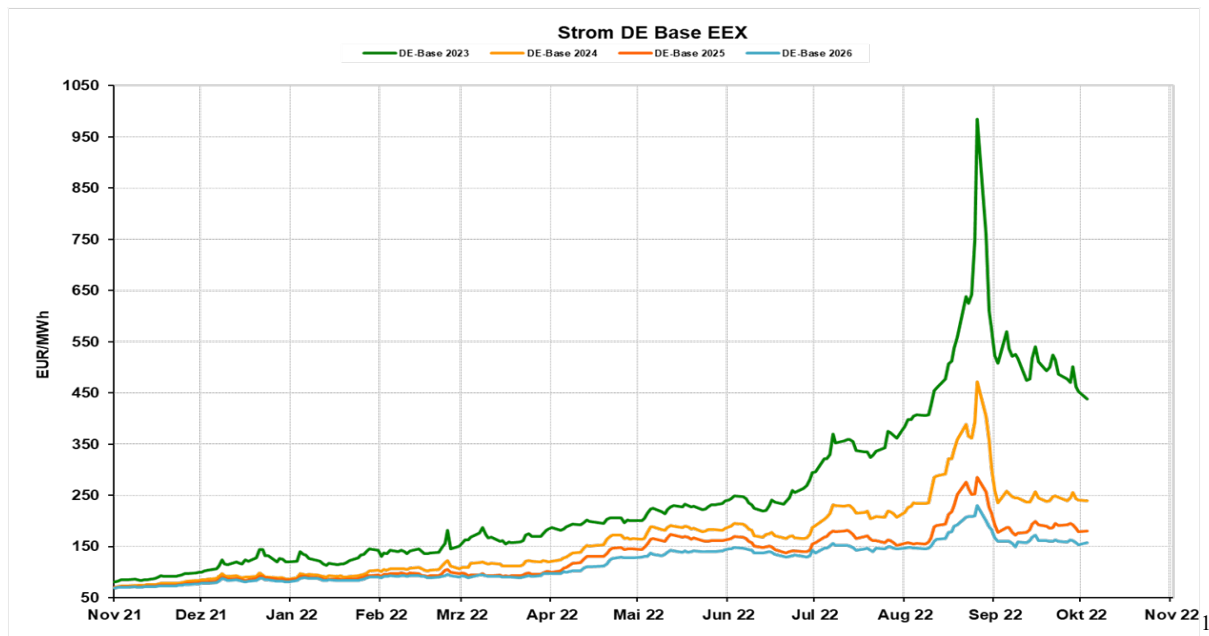
Personalkosten: Weit überdurchschnittlich im Vergleich zu anderen Branchen sind im Eisenbahnverkehr die Personalkosten gestiegen. Zum einen hatte es in den Jahren zuvor objektiv einen Nachholbedarf gegeben. Zum anderen herrscht seit einer Weile erheblicher Fachkräftemangel bei TriebfahrzeugführerInnen und ZugbegleiterInnen. Darüber hinaus sind jenseits der Steigerung der Tabellenentgelte durch die Tarifverhandlungen der vergangenen Jahre Kostensteigerungen bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen wirksam geworden, und zwar durch tarifliche Wahlmodelle (mehr Entgelt vs. mehr Freizeit) und andere Regelungen, die die durchschnittliche Produktivität des einzelnen Mitarbeiters oder der einzelnen Mitarbeiterin aus Sicht des Verkehrsunternehmens reduzieren und insgesamt für weiteren Personalbedarf auf einem leeren Arbeitsmarkt sorgen. – EVU und Aufgabenträger haben gemeinsam hierzu einen neuen Index entwickelt, der diese Mehrkosten in künftigen Verkehrsverträgen besser abbilden soll.

Corona-Mindereinnahmen: Pandemiebedingte Mindereinnahmen wurden in den vergangenen Jahren 2020-22 im Wesentlichen durch die „Rettungsschirme“ von Bund und Ländern aufgefangen. Durch pandemiebedingte Mehrkosten, prognostizierte, aber nicht vollzogene Fahrgastmengensteigerungen in den vergangenen Jahren aber ergibt sich dennoch ein Delta. Hinzu kommt, dass das **Auslaufen des Rettungsschirms zum Jahreswechsel 22/23** unterstellt, dass

es gar keine Mindereinnahmen gäbe, was nicht der Fall ist. Die Höhe dieses Deltas beträgt schätzungsweise **700 Mio. € im Jahr 2023**.

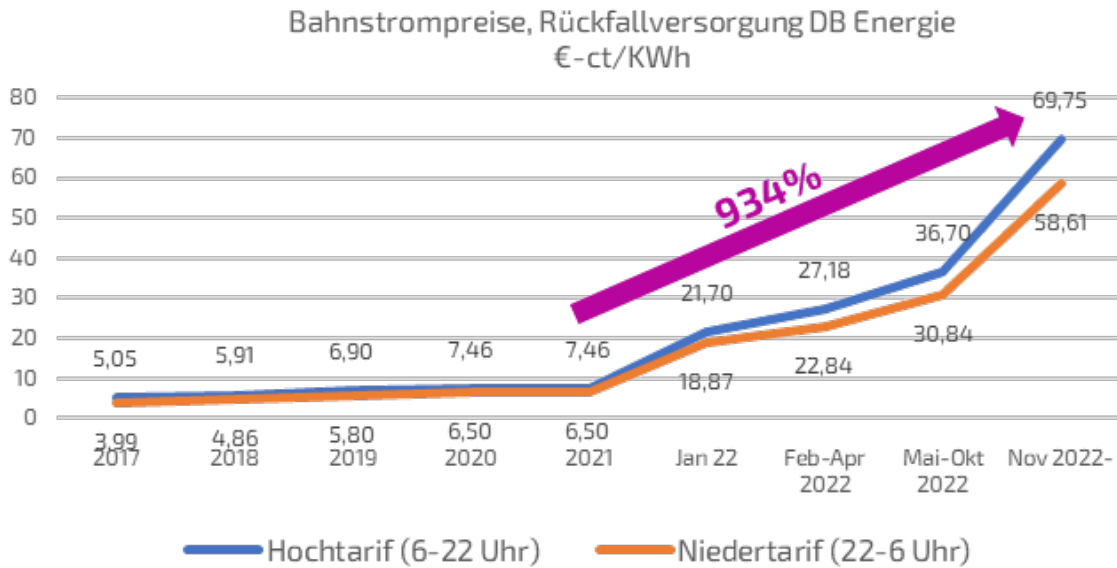
Materialkosten: Bedingt durch die Unterbrechung von Lieferketten, meist in Zusammenhang mit der Pandemie, sind die Kosten der EVU gerade in den Werkstätten deutlich gestiegen. Auch die gestiegenen Energiekosten schlagen sich hier ein weiteres Mal nieder.

Energiekosten: Vor allem aber die Bahnstromkosten sind, nachdem sie über viele Jahre vergleichsweise konstant waren, schon seit dem Sommer 2021 drastisch gestiegen, also mehr als ein halbes Jahr, bevor der russische Überfall diese Preissteigerung nochmals beschleunigte.



Konkrete Bahnstrompreise kann man bei der sogenannten „Rückfallversorgung“ der DB Energie (grob vergleichbar mit der Grundversorgung beim Haushaltsstrom) ansehen. Gab es in den vergangenen Jahren jeweils pro Jahr *ein* Preisblatt, gibt es im Jahr 2022 nun schon vier aufeinanderfolgende. Eisenbahnverkehrsunternehmen, die keine länger laufenden Stromlieferverträge (mehr) haben und z. T. inzwischen Probleme haben, neue Verträge zu erhalten, müssen nun im Vergleich zu vor einem Jahr das **neuneinhalbfache** an Bahnstromkosten zahlen!

¹ Angaben der N-Ergie AG.



2

Vor diesem Hintergrund hatte die Verkehrsministerkonferenz (VMK) der Länder bereits im **Frühjahr 2022** gefordert, die Regionalisierungsmittel zur Sicherung des bestehenden Angebots deutlich zu erhöhen. Nach der Sommerpause hat sie diese Forderung auf einen Betrag von **1,65 Mrd. €** konkretisiert.

Die Verhandlungen in VMK und kürzlich am 2. November der MinisterpräsidentInnenkonferenz mit dem Bund haben nun den vorliegenden Gesetzentwurf erbracht, der eine Steigerung der Regionalisierung ab dem laufenden Jahr 2022 um eine Milliarde € vorsieht. Hinzu kommt eine Anpassung der Dynamisierung von bisher 1,8 % auf künftig 3 %. Das BMDV beziffert das Gesamtvolumen auf gut 17 Mrd. € bis einschließlich 2031 – des Jahres, bis zum dem das Regionalisierungsgesetz befristet ist.

2.1. Jährliches Volumen der Regionalisierungsmittel

Diese Anpassung verschafft der Branche in einer absoluten Ausnahmesituation eine Atempause, die nach Berechnungen einer gemeinsamen Arbeitsgruppe von Bund und Ländern hilft, das Angebot bis maximal 2024 zu erhalten.

Die Festlegung der MPK, dass erst im Jahr 2024 für die Jahre ab 2025 verhandelt werden sollte, dürfte schon vor diesem Hintergrund nur eine sehr kurze Halbwertszeit haben. Zu vermuten ist, dass der Druck, Abbestellungen zu vermeiden, schon sehr viel früher neuerliche Beratungen erzwingen wird.

² Rückfallversorgung der DB Energie, siehe: <https://www.dbenergie.de/dbenergie-de/Preisblaetter-Rueckfallversorgung-Bahnstrom-4570484>, Zugriff am 18. November 2022. Die Preise seit dem 1. November sind noch nicht online verfügbar; sie wurden den EVU schriftlich mitgeteilt.

2.2. Kopplung von Regionalisierungsmitteln und Infrastrukturentgelten

Die Wechselwirkungen zwischen dem Regionalisierungsgesetz (im Entwurf §5 Abs (3) RegG) und der „Trassen- und Stationspreisbremse“ des § 37 Abs (2) des Eisenbahnregulierungsgesetzes (ERegG) bedeuten eine Kopplung zwischen der Dynamisierungsrate der Regionalisierungsmittel einerseits und der Trassen- und Stationspreise andererseits. Wenn also die Rate von 1,8 % auf 3 % angehoben wird, bedeutete das grundsätzlich eine automatische Anpassung der Trassen- und Stationsentgelte im SPNV, auch ohne, dass sich an der Leistung etwas ändert. Da die Trassen- und Stationspreise für das (Fahrplan-)Jahr 2023 bereits durch die Bundesnetzagentur genehmigt worden sind, sieht der vorliegende Entwurf vor, die automatische Kopplung für das Jahr 2023 auszusetzen, also die Rate hier bei den bereits anerkannten +1,8 % zu belassen. Aus unserer Sicht ist das sachgerecht.

Für die Zukunft regen wir an, die Kopplung grundsätzlich zu überdenken: Ihr ursprünglicher Sinn bei der Einführung 2016, nämlich die Sicherung der Werthaltigkeit der Regionalisierungsmittel und eine Absicherung gegen bis dahin immer stärker gestiegene Trassen- und Stationspreise, ist inzwischen verloren gegangen und hat sich eher ins Gegenteil verkehrt. Bereits bei der Anpassung der Regionalisierungsmittel 2020 fiel das auf. In der Konsequenz wurde seinerseits eine kurzfristige Änderung des ERegG hinterhergeschoben, um sicherzustellen, dass die zusätzlichen Regionalisierungsmittel auch tatsächlich, wie es der Gesetzgeber intendiert hatte, für Bestellungen im SPNV zur Verfügung standen.

Dabei ist unstrittig, dass die steigenden Preise auch die Eisenbahninfrastrukturunternehmen treffen und dass eine bessere finanzielle Ausstattung des Gleisnetzes sowie besonders der Stationen dringend notwendig ist. Nur ist eben eine Finanzierung „über Eck“ mittels Regionalisierungsgesetz weder der richtige Weg, noch ist er hinreichend transparent. Im Rahmen der laufenden Debatte über die im Koalitionsvertrag vorgesehene gemeinwohlorientierte Infrastrukturgesellschaft müssen dazu bessere Werkzeuge gefunden werden.

2.3. Einbeziehung der Schienenbahnen in die Strompreisbremse

Die Aussage zur „Atempause“, die der vorliegende Entwurf für das bestehende Angebot im ÖPNV und speziell im SPNV bringe, gilt nur unter der Voraussetzung, dass die Schienenbahnen wie im Entwurf des Gesetzes zur Einführung einer Strompreisbremse (StromPBG) von den massiv gestiegenen Bahnstromkosten entlastet werden. Der uns vorliegende Gesetzentwurf sieht das so vor.

Zu beachten ist dabei allerdings, dass

- diese erst ab dem 1. Januar 2022 (im besten Fall!) greift, dass also die unkalkulierbaren, massiven Preissteigerungen der letzten eineinhalb Jahre auf jeden Fall bei den EVU bleiben, zumindest insoweit sie nicht, erheblich zeitversetzt, wenigstens teilweise durch Indizierungen in den Verkehrsverträgen ausgeglichen werden.

- es noch eine Reihe von Folgefragen zu klären gibt, etwa, wie sich die Strompreisbremse auf die in den Verträgen vorhandenen Preisgleitklauseln auswirkt, die als Grundlage Indizes des Statistischen Bundesamtes haben, die aber nicht bahnstromspezifisch sind.
- die Rückspeisung (Rekuperation) von Bahnstrom weiter ermöglicht und entsprechend angereizt werden sollte. Die im StromPBG-Entwurf vorgesehene Streichung des §18 StromNEV wäre hier kontraproduktiv.

Uneingeschränkt positiv bei einer Einbeziehung der Schienenbahnen in die Strompreisbremse ist, dass diese dann für alle drei Verkehrsarten gilt, also neben dem SPNV auch für den Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) und den Schienengüterverkehr (SGV).

3. Die Einführung des Deutschlandtickets

Die voraussichtlich dann neunte Änderung des Regionalisierungsgesetzes dürfte die geplante Einführung des „Deutschlandtickets“ zu einem Einführungspreis von 49 € betreffen.

Bereits nachdem das „9-€-Ticket“ im Juni 2022 nur wenige Tage im Markt gewesen war, hatte die politische Debatte um ein mögliches Nachfolgeprodukt begonnen. Und sie ist bisher nicht abgeschlossen. Immerhin haben sich die Verkehrspolitikern des Bundes und der Länder prinzipiell auf eine hälftige Finanzierung der entstehenden Mindereinnahmen verständigt. Die Bundesländer-Runde der Ministerpräsidenten am 2. November 2022 sprach von 1,5 Milliarden € von beiden Seiten, also insgesamt einer Summe von **3 Milliarden €**.

Dabei blieb unberücksichtigt, dass diese Summe als Fehlbetrag von den Branchenverbänden VDV, BSN, bdo und mofair ermittelt worden war unter der Annahme

- eines „klassischen“ Abonnements mit entsprechenden Kündigungsfristen und
- für einen „eingeschwungenen“ Zustand.

Für die **Markteinführung** wird es jedoch erhebliche Mehrkosten geben – wir gehen von etwa **520 Mio. €** aus:

- *Digitale Vertriebswege* müssen ertüchtigt, an vielen Stellen auch erst geschaffen werden.
- *Fälschungssicherheit und Kontrollierbarkeit* müssen gewährleistet werden. Anders als beim 9-€-Ticket dürfte es beim Deutschlandticket einen höheren Anreiz für Fälscher geben. Und um festzustellen, dass ein Abonnement tatsächlich regelmäßig bezahlt wird, muss es eine bundesweite Sperrliste geben, gegen die ein Ticket geprüft werden kann. Entsprechende Kontrollgeräte müssen bundesweit vorhanden sein, etc. pp. Alle diese Dinge spielten bei dem auf drei Monate befristeten 9-€-Ticket keine Rolle.
- *Die klassischen Vertriebswege* wird es auch weiter geben müssen, um niemandem vom Deutschlandticket auszuschließen.

- Nicht zuletzt müssen Mechanismen für eine ausreichende *Liquiditätssicherung, für ein faires Clearing und Einnahmenaufteilung zwischen allen vorhandenen Verkehrsverbänden und Verkehrsunternehmen* konzipiert und implementiert werden. Selbst wenn sich die Tarif—und Verbundstrukturen mittelfristig verschlanken sollen und sicher auch werden, entsteht für einen Übergangszeitraum erst einmal eine deutlich erhöhte und entsprechend kostenträchtige Komplexität.

Hinzu kommen die Festlegung der MPK und die Präzisierung der VMK vom 29. November, dass das **Abonnement von Anfang an monatlich kündbar** sein soll, dass aber **keine Servicepauschale** erhoben werden soll. Damit werden beide wesentlichen Vorteile eines Abonnements erheblich verwässert, z. T. sogar ins Gegenteil verkehrt:

- Die Einnahmen sind bei einer monatlichen Kündbarkeit nicht ansatzweise so berechenbar wie bei einem „klassischen“ Abonnement.
- Dagegen sind die Vertriebskosten dauerhaft höher, weil bei jedem Abo-Neuabschluss neue Kundenkonten angelegt und ggf. Chipkarten versendet werden müssen.

Daraus ergeben sich weitere Mehrkosten von rund **500 Mio. €**.

Die Länder haben in der VMK ihre Bereitschaft signalisiert, die zusätzlichen Kosten hälftig zu übernehmen und den Bund aufgefordert, dasselbe zu tun, um die Einführung des Tickets nun zügig angehen zu können. Dieser Aufforderung schließen wir uns an.

Wir wollen ein pauschales, bundesweites gültiges Nahverkehrsticket wie die Gesamtbranche schnell einführen, weil auch wir glauben, dass es der öffentlichen Mobilität einen wesentlichen Schub geben kann.

Verantwortliche Verkehrsverbands- und Unternehmensführungen aber können keinen Blankoscheck ausstellen und ein zwar politisch gewolltes, aber offensichtlich nicht ausfinanziertes Tarifprodukt beantragen. Damit würden sie sich erstens in gefährliche Nähe der Untreue begeben. Und zweitens dürften die Tarifgenehmigungsbehörden dieses Produkt unter diesen Umständen gar nicht genehmigen.

4. Ausbau und Modernisierung – Erreichen der Klimaschutzziele im Verkehr

Spätestens eine zehnte Änderung des Regionalisierungsgesetzes muss sich mit der im Koalitionsvertrag von SPD, Grünen und FDP vorgesehenen spürbaren Ausweitung des ÖV-Angebots befassen, um die bis 2030 angepeilte Verdopplung der Verkehrsmenge im Personenverkehr leisten zu können.

Der oben bereits zitierte Beschluss der MPK vom 2. November, darüber erst 2024 sprechen zu wollen, ist uns unverständlich angesichts der gebotenen Eile. Zu bedenken ist, dass für die notwendige Ausweitung des Leistungsangebots nicht einfach nur Verträge angepasst werden müssen, sondern auch neue Vergabeverfahren notwendig werden, neue Fahrzeuge gebaut und beschafft werden, Personal ausgebildet und eingestellt werden muss und nicht zuletzt Infrastruktur (Netz und Stationen!) ausgebaut werden müssen.