

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes

A. Problem und Ziel

Die Übertragung der Aufgaben des Nahverkehrs auf die Länder im Zuge der Bahnreform ist Teil einer Erfolgsgeschichte. Durch deutlich ausgeweitete Angebote bei Bahnen und Bussen, durch den Einsatz moderner Fahrzeuge, Investitionen in Bahnhöfe und Strecken und regional integrierte Tarifsysteme ist die Zahl der Fahrgäste in Bahnen und Bussen seit der Bahnreform deutlich gestiegen. Dies war durch eine engagierte Aufgabenwahrnehmung, besonders aber durch das Instrument des Wettbewerbs möglich. Um diese Erfolge fortzusetzen, bedarf es einer leistungsgerechten Ausstattung der Länder und Aufgabenträger mit Regionalisierungsmitteln.

Aufgrund der Kürzungen der Regionalisierungsmittel in 2007 und der seit Jahren über die derzeitige Dynamisierungsrate von 1,5 Prozent deutlich hinausgehenden Steigerungen der Stations- und Trassenpreise sowie der Energie- und Personalkosten sind erhebliche Defizite bei der Finanzierung eines zukunftsgerichteten öffentlichen Personennahverkehrs entstanden. Seit 2002 sind die Regionalisierungsmittel insgesamt um 6 Prozent, die Trassenkosten pro Zugkilometer jedoch um 28,8 Prozent (Stand 2013) gestiegen.

Die Länder haben 1993 dem Gesamtkompromiss der Bahnreform nur unter der Bedingung zugestimmt, dass die mit der Regionalisierung verbundenen Lasten ihnen durch den Bund voll ausgeglichen werden. Dem trägt der Gesetzentwurf Rechnung und erfüllt damit den Auftrag der sich aus dem bisherigen Gesetz ergebenden Revisionsklausel.

In der Vergangenheit ist es durch Entscheidungen der Bundesnetzagentur und durch Änderungen der Stations- und Trassenpreissysteme mehrfach zu horizontalen Verwerfungen zwischen den Ländern bei der Belastung durch Trassen- und Stationspreise gekommen. Hierfür ist zukünftig ein Ausgleich vorzusehen.

B. Lösung

Anpassung des Regionalisierungsgesetzes ab dem Jahr 2015. Dies umfasst im Einzelnen:

1. Die Anpassung des Ausgangsbetrags an den nachgewiesenen Bedarf auf 8 500 Millionen Euro im Jahr 2015.
2. Eine Erhöhung der jährlichen Dynamisierungsrate auf 2 Prozent aufgrund der Preissteigerungen bei Personal und Energie und die Übernahme des Risikos

von Steigerungen der Stations- und Trassenpreise über der oben genannten Dynamisierungsrate durch den Bund.

3. Die Festlegung einer horizontalen Verteilung der Mittel zwischen den Ländern. Ausgehend vom heutigen Verteilschlüssel wird schrittweise ein Zielschlüssel gebildet, der sich aus den Einwohnern und den bestellten Zugkilometern zusammensetzt (50:50). Dieser Zielschlüssel wird dynamisch im Jahr 2030 erreicht.
4. Eine Regelung zum Ausgleich der horizontalen Belastungsänderungen zwischen den Ländern.
5. Aufnahme einer weiteren Revision bereits im Jahr 2026 in das Regionalisierungsgesetz, mit der geprüft wird, welcher Betrag notwendig ist, um in den Jahren ab 2031 Verkehrsleistungen im Schienenpersonennahverkehr vereinbaren zu können.

C. Alternativen

Andere Verteilschlüssel sind möglich. Allerdings müssten dabei, auch bei einer Erhöhung des Grundbetrages und einer den tatsächlichen Entwicklungen angepassten Dynamisierung der Mittel, die geltend gemachten qualifizierten Mehrbedarfe einiger Länder mit dem von anderen Ländern geltend gemachten Bestandschutz in Einklang gebracht werden. Der vorgeschlagene Schlüssel trägt diesen Anforderungen Rechnung.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Für den Bundeshaushalt ergeben sich gegenüber der derzeitigen Rechtslage Mehrbelastungen von jährlich rund 1,1 Milliarden Euro. Hinzu kommt die oben skizzierte Dynamisierung der Mittel in den nächsten Jahren ab 2016.

Damit werden die zwischenzeitlichen Kürzungen der Regionalisierungsmittel, die überproportionalen Steigerungen von Stations- und Trassenpreisen sowie die allgemeine Preissteigerung ausgeglichen.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Bei den Ländern entsteht kein zusätzlicher maßgeblicher Erfüllungsaufwand.

F. Weitere Kosten

Keine.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 17. Dezember 2014

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Prof. Dr. Norbert Lammert
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 928. Sitzung am 28. November 2014 beschlossenen

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes
mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

... Gesetz zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes

§ 5 des Gesetzes zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2395), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 14. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2598) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„§ 5

Finanzierung und Verteilung

(1) Den Ländern steht für den öffentlichen Personennahverkehr aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes für das Jahr 2015 ein Betrag von 8 500 Millionen Euro zu.

(2) Der im Absatz 1 festgelegte Betrag für das Jahr 2015 steigt ab dem Jahr 2016 jährlich um 2,0 vom Hundert.

(3) Die in den Absätzen 1 und 2 festgelegten Beträge werden nach folgenden Vomhundertsätzen jährlich auf die Länder verteilt:

Land	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
BW	10,6337	10,8273	11,0210	11,2147	11,4084	11,6020	11,6989	11,7957	11,8925	11,9894	12,0668	12,1443	12,2218	12,2992	12,3767	12,3767
BY	15,1090	15,2379	15,3669	15,4958	15,6248	15,7538	15,8182	15,8827	15,9472	16,0117	16,0633	16,1148	16,1664	16,2180	16,2696	16,2696
BE	5,4079	5,3559	5,3038	5,2518	5,1997	5,1476	5,1216	5,0956	5,0696	5,0435	5,0227	5,0019	4,9810	4,9602	4,9394	4,9394
BB	5,5687	5,4274	5,2861	5,1448	5,0035	4,8622	4,7916	4,7209	4,6503	4,5796	4,5231	4,4666	4,4100	4,3535	4,2970	4,2970
HB	0,5620	0,5740	0,5860	0,5980	0,6100	0,6220	0,6280	0,6340	0,6400	0,6460	0,6508	0,6556	0,6604	0,6652	0,6700	0,6700
HH	1,9670	2,0040	2,0410	2,0780	2,1150	2,1520	2,1705	2,1890	2,2075	2,2260	2,2408	2,2556	2,2704	2,2852	2,3000	2,3000
HE	7,4129	7,4159	7,4188	7,4218	7,4247	7,4276	7,4291	7,4306	7,4321	7,4335	7,4347	7,4359	7,4370	7,4382	7,4394	7,4394
MV	3,2143	3,1085	3,0028	2,8970	2,7913	2,6855	2,6326	2,5798	2,5269	2,4740	2,4317	2,3894	2,3471	2,3048	2,2625	2,2625
NI	8,6136	8,6372	8,6607	8,6843	8,7079	8,7315	8,7433	8,7551	8,7669	8,7786	8,7881	8,7975	8,8069	8,8164	8,8258	8,8258
NW	16,0830	16,4060	16,7290	17,0520	17,3750	17,6980	17,8595	18,0210	18,1825	18,3440	18,4732	18,6024	18,7316	18,8608	18,9900	18,9900
RP	5,2389	5,2378	5,2368	5,2357	5,2346	5,2335	5,2330	5,2324	5,2319	5,2314	5,2309	5,2305	5,2301	5,2296	5,2292	5,2292
SL	1,3080	1,2960	1,2840	1,2720	1,2600	1,2480	1,2420	1,2360	1,2300	1,2240	1,2192	1,2144	1,2096	1,2048	1,2000	1,2000
SN	6,9740	6,7880	6,6020	6,4160	6,2300	6,0440	5,9510	5,8580	5,7650	5,6720	5,5976	5,5232	5,4488	5,3744	5,3000	5,3000
ST	4,8729	4,7159	4,5588	4,4018	4,2447	4,0876	4,0091	3,9306	3,8521	3,7735	3,7107	3,6479	3,5850	3,5222	3,4594	3,4594
SH	3,1480	3,1860	3,2240	3,2619	3,2998	3,3380	3,3569	3,3758	3,3947	3,4139	3,4291	3,4442	3,4597	3,4748	3,4899	3,4899
TH	3,8861	3,7822	3,6783	3,5744	3,4706	3,3667	3,3147	3,2628	3,2108	3,1589	3,1173	3,0758	3,0342	2,9927	2,9511	2,9511

(4) Der auf ein einzelnes Land entfallende Betrag erhöht sich zusätzlich um den Betrag, den dieses Land infolge einer über 2,0 vom Hundert liegenden Steigerung der Stations- und Trassenpreise der bundeseigenen Eisenbahninfrastrukturunternehmen auf Basis seines Betriebsprogramms des Jahres 2015 im jeweiligen Vorjahr zu tragen hätte. Die Bundesnetzagentur legt hierfür dem Bund jeweils zum 31. März eines jeden Jahres einen Bericht über die Entwicklung der Stations- und Trassenpreise in den einzelnen Ländern im Vergleich zum Jahr 2015 vor. Der Betrag nach Satz 1 wird mit der im Mai gemäß Absatz 5 fälligen Zahlung überwiesen.

(5) Von den nach Absatz 1 und 2 in Verbindung mit Absatz 3 festgelegten Jahresbeträgen wird je ein Zwölftel zum 15. eines jeden Monats an die jeweiligen Länder überwiesen.

(6) Belastungsänderungen zwischen den Ländern infolge von Änderungen der Preissysteme bei Stations- und Trassenpreisen werden ab dem Zeitpunkt des Eintritts der Änderung ausgeglichen. Der Ausgleich wird durch Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates geregelt.

(7) Die Festsetzung der Höhe des den Ländern ab dem Jahr 2031 zustehenden Betrages erfolgt bis zum 31. Dezember 2026 nach dem Verfahren des Artikels 106a Satz 2 des Grundgesetzes.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2015 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Durch deutlich ausgeweitete Angebote bei Bahnen und Bussen, durch den Einsatz moderner Fahrzeuge und regional integrierte Tarifsysteme ist die Zahl der Fahrgäste in Bahnen und Bussen seit der Bahnreform deutlich gestiegen. Dies war durch eine engagierte Aufgabenwahrnehmung, besonders durch das Instrument des Wettbewerbs, möglich. Um diese Erfolge fortzusetzen, bedarf es einer leistungsgerechten Ausstattung der Länder und Aufgabenträger mit Regionalisierungsmitteln. Dem trägt der Gesetzentwurf Rechnung und erfüllt damit den Auftrag der sich aus dem bisherigen Gesetz ergebenden Revisionsklausel.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu § 5 Absatz 1

Den Ländern ist im Rahmen der Bahnreform die Daseinsaufgabe des öffentlichen Personennahverkehrs unter der Bedingung einer angemessenen Finanzausstattung übertragen worden. Besonders aufgrund der Kürzungen der Regionalisierungsmittel im Jahr 2007 und der zwischenzeitlichen über die derzeitige Dynamisierungsrate von 1,5 Prozent deutlich hinausgehenden Steigerungen der Stations- und Trassenpreise sowie der Energie- und Personalkosten sind erhebliche Defizite bei der Finanzierung eines zukunftsgerichteten öffentlichen Personennahverkehrs entstanden.

Ein von den Ländern beauftragtes Gutachten hat einen Gesamtbedarf von mindestens 8,5 Milliarden Euro für das Jahr 2015 ermittelt.

Eingeflossen in die Berechnungen sind

- eine differenzierte Erfassung der bereits eingegangenen vertraglichen Bindungen,
- die Investitions- und sonstigen Finanzierungserfordernisse sowie
- die im Zuge von anstehenden Investitionen erforderlichen Mehrbestellungen von Verkehrsleistungen in den nächsten 15 Jahren.

Zu § 5 Absatz 2

Die Länder haben 1993 dem Gesamtkompromiss der Bahnreform nur unter der Bedingung zugestimmt, dass die mit der Regionalisierung verbundenen Lasten ihnen durch den Bund voll ausgeglichen werden (vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 7. Mai 1993, BR-Drucksache 130/93 (Beschluss)).

Da die in § 5 Absatz 2 vorgesehene jährliche Steigerungsrate von 1,5 Prozent angesichts der gestiegenen Personal- und Energiekosten nicht auskömmlich ist, ist sie entsprechend auf 2 Prozent zu erhöhen.

Zu § 5 Absatz 3

Der bisherige Verteilungsschlüssel wird unter dem Gesichtspunkt der Bedarfsgerechtigkeit als nicht geeignet angesehen. Er spiegelte den Fahrplan des Jahres 1994 wider. Der im Gesetzentwurf zugrunde gelegte Ziel-Verteilungsschlüssel orientiert sich jeweils zur Hälfte an den Einwohnern (Stand 2012) und den bestellten Zugkilometern (Anmeldungen 2015).

Die westdeutschen Flächenländer, deren Zielquote danach über dem Königsteiner Schlüssel (2014) liegt, geben einen Differenzbetrag zugunsten der Länder Bremen, Hamburg und Nordrhein-Westfalen ab, um auch diesen Ländern eine Angleichung an den Königsteiner Schlüssel zu ermöglichen. Der Schlüssel ist so angepasst, dass allen Ländern eine Statussicherung (mit einer Dynamisierung um 1,25 Prozent auf Basis der Zahlungen aus 2014) zugesichert wird.

Dieser Schlüssel stellt sicher, dass die vertraglichen Verpflichtungen der Länder aus den bestehenden Verkehrsverträgen erfüllt werden können.

Zu § 5 Absatz 4

Seit 2002 sind die Regionalisierungsmittel insgesamt um 6 Prozent, die Trassenkosten pro Zugkilometer jedoch um 28,8 Prozent (Stand 2013) gestiegen. Den Ländern stehen keine Instrumente zur Verfügung, diese Preissteigerungen einzudämmen.

Durch Regelungen zu den Gewinnabführungen innerhalb des Konzerns der Deutsche Bahn AG, durch Zuschüsse an die Deutsche Bahn AG, wie zum Beispiel die Zuschüsse im Rahmen der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung zwischen Bund und Deutsche Bahn AG sowie über die Regulierungsinstrumente der Bundesnetzagentur hat der Bund die notwendigen Instrumente zur Beeinflussung der Stations- und Trassenpreise in der Hand. Sollten die Stations- und Trassenpreise dennoch zukünftig über der im Gesetz geregelten Dynamisierungsrate von 2 Prozent liegen, wird der Bund verpflichtet, diese länderspezifisch auszugleichen.

Um dem Bund eine gewisse Finanzierungssicherheit zu geben, werden die Kosten auf Basis der Berechnungen des Vorjahres ermittelt und dem Bund zum 31. März eines jeden Jahres übermittelt.

Zu § 5 Absatz 5

Redaktionelle Anpassung.

Zu § 5 Absatz 6

Es ist in der Vergangenheit durch Entscheidungen der Bundesnetzagentur mehrfach zu erheblichen horizontalen Verwerfungen zwischen den Ländern bei der Belastung durch Stations- und Trassenpreise gekommen. Horizontale Belastungsänderungen der Länder sind durch den Bund auszugleichen. Näheres regelt die Bundesregierung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates.

Zu § 5 Absatz 7

Die Wettbewerbslage und die lange Nutzungszeit der Fahrzeuge im Schienenpersonennahverkehr erfordern überwiegend langlaufende Verkehrsverträge. Aufgrund umfangreicher vertraglicher Verpflichtungen der Länder mit den Verkehrsunternehmen ist jegliche Unsicherheit hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Mittel zu vermeiden. Im Hinblick auf die notwendige Planungssicherheit ist die Höhe der Mittel für 15 Jahre festzuschreiben. Eine Revision der Mittel für die Zeit ab 2031 ist bereits im Jahr 2026 vorzusehen.

Zu Artikel 2

Die Revision der Regionalisierungsmittel ist nach dem derzeit gültigen Regionalisierungsgesetz bis zum 31. Dezember 2014 abzuschließen.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Der Gesetzentwurf wird abgelehnt.

Gegenstand des Gesetzentwurfs ist die Anpassung des Regionalisierungsgesetzes ab dem Jahr 2015. Der Gesetzentwurf umfasst im Einzelnen:

- Festsetzung des Mittelbedarfs 2015 auf einen Eckwert von 8,5 Mrd. Euro.
- Eine Erhöhung der jährlichen Dynamisierungsrate auf 2 Prozent.
- Übernahme des Risikos von Steigerungen der Stations- und Trassenpreise über die genannte Dynamisierungsrate von 2 Prozent hinaus durch den Bund.
- Festlegung einer neuen horizontalen Verteilung der Mittel zwischen den Ländern.
- Eine Regelung zum Ausgleich der horizontalen Belastungsänderungen zwischen den Ländern.
- Laufzeit bis 2030.
- Aufnahme einer Revision im Jahr 2026.

Die Zuständigkeit für die Planung, Organisation und Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs liegt seit der Regionalisierung gänzlich bei den Ländern. Seitdem erhalten die Länder aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes jährliche Beträge zur Finanzierung insbesondere des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV). Das Nähere ist im Regionalisierungsgesetz (RegG) geregelt, welches am 1. Januar 1996 in Kraft trat. Danach beteiligt sich der Bund an den Kosten, die im Zuge der Bahnreform von den Ländern für den Schienenpersonennahverkehr getragen werden, mit erheblichen Finanzbeträgen. Dies sind in 2014 insgesamt rd. 7,298 Mrd. Euro. Für den Zeitraum ab 2015 ist gemäß § 5 Absatz 5 RegG eine erneute Anpassung des Regionalisierungsgesetzes vorgesehen, um die Mittel auf den dann bestehenden Bedarf ausrichten zu können.

In Vorbereitung des Verfahrens der Revision hatten die Länder einen Gutachter damit beauftragt, den zukünftigen Finanzbedarf zu ermitteln. Auf der Grundlage dieses Ergebnisses wurde der Entwurf des Bundesrates für ein Gesetz zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes erarbeitet und beschlossen.

Es bestehen gravierende finanz- und haushaltspolitische Bedenken gegen den Gesetzentwurf des Bundesrates. Der Gesetzesentwurf verursacht gegenüber dem Bundshaushalt 2015 und der Finanzplanung des Bundes erhebliche Mindereinnahmen.

Die Übernahme des Risikos von Steigerungen der Stations- und Trassenpreise durch den Bund widerspricht dem Grundgedanken der Regionalisierung, bei der im Rahmen der Bahnreform die Verantwortung für den Schienenpersonennahverkehr vollständig an die Länder abgegeben wurde. Die Potenziale einer an den Bedürfnissen vor Ort ausgerichteten Bestellung von SPNV-Leistungen einschließlich ggf. deren Effizienzwirkungen gehen verloren, wenn der Bund Einzelbeträge direkt finanziert.

Die anstehende Revision der Regionalisierungsmittel tangiert auch die Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Daher ist diese Revision im Rahmen der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu berücksichtigen.

