

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes – Drucksache 20/12773 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 1047. Sitzung am 27. September 2024 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 1 (§ 5 Absatz 15 Satz 3 RegG)

In Artikel 1 Nummer 1 sind in § 5 Absatz 15 Satz 3 die Wörter „nach Vorlage der Nachweise gemäß § 6 Absatz 2 über die Verwendung der Regionalisierungsmittel für das Jahr 2025“ zu streichen.

Begründung:

Der Gesetzentwurf sieht als haushaltskonsolidierende Maßnahme des Bundes einen Einbehalt der regulären Regionalisierungsmittel für das Jahr 2025 in Höhe von 350 Millionen Euro vor, die nach Vorlage der Verwendungsnachweise für das Jahr 2025 im Jahr 2026 an die Länder ausgezahlt werden sollen. Eine solche Kreditgewährung ist aber nur hinnehmbar, wenn die vorbehaltlose Auszahlung der einbehaltenen Mittel im Jahr 2026 sichergestellt ist. Die derzeitige Regelung eröffnet jedoch Interpretationsspielraum. Sie kann auch dahingehend ausgelegt werden, dass die vollständige Auszahlung im Jahr 2026 nur bei rechtzeitiger und vollständiger Vorlage der abschließenden Verwendungsnachweise durch sämtliche Länder erfolgt und es anderenfalls nicht zur Auszahlung kommt. In diesem Fall würden den Ländern aber ihnen verfassungsgemäß zustehende Mittel vorenthalten werden.

2. Zu Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe b (§ 9 Absatz 2 Satz 3 RegG)

Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe b ist wie folgt zu fassen:

,b) Absatz 2 Satz 3 wird wie folgt gefasst:

„Für den Zeitraum vom 1. Mai 2023 bis 31. Dezember 2025 werden die tatsächlich entstandenen finanziellen Nachteile nach den Regelungen des Absatzes 7 ausgeglichen.“ ‘

Begründung:

Die Änderung stellt sicher, dass es zu keiner Streichung der hälftigen Beteiligung von Bund und Ländern an der Finanzierung der durch das Deutschlandticket entstandenen finanziellen Nachteile und zu keiner Verschiebung zulasten der Länder kommt. Bund und Länder haben am 6. November 2023 vereinbart, dass sie sich zum Prinzip der hälftigen Kostenbeteiligung in Höhe von insgesamt 3 Milliarden Euro auch für das Jahr 2024 bekennen. Anderenfalls wird das Risiko absehbarer erheblicher Kostensteigerungen des Deutschlandtickets, das maßgeblich vom Bund angestoßen wurde, vom Bund auf die Länder übertragen.

3. Zu Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe d (§ 9 Absatz 6 Satz 4 RegG)

Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe d ist zu streichen.

Begründung:

Die Änderung des § 9 Absatz 6 RegG wird abgelehnt. Das vorgesehene Verbot, eine Preissenkung von Deutschlandtickets auf Länderebene (zum Beispiel als Schülerticket zum Deutschlandticket) aus regulären Regionalisierungsmitteln finanzieren zu dürfen, kann nicht hingenommen werden. Dies greift in die Länderhoheit ein und verringert zudem den Absatz und erhöht so das Defizit des Deutschlandtickets zu Lasten von Bund und Ländern. Insbesondere wird eine diesbezügliche Rückwirkung für das komplette Jahr 2024, wie in Artikel 2 Absatz 2 des Entwurfs vorgesehen, abgelehnt.

Es handelt sich, anders als in der Begründung des Gesetzentwurfs dargestellt, um eine echte Änderung des Regelungsgehaltes von § 9 Absatz 6 RegG und gerade nicht um eine bloße Klarstellung. Wie schon der Anlage 5 (Nummer 6) zum RegG entnommen werden kann, sind und waren Tarifausgleiche aus Regionalisierungsmitteln schon immer zulässig. Der Wortlaut des bisherigen § 9 Absatz 6 RegG hat ebenfalls keine Einschränkungen in Bezug auf Tarifabsenkungen festgelegt. Es wurde dort lediglich das Verbot der Landesmittel ersetzenden hälftigen Finanzierung aus Regionalisierungsmitteln für das Grundticket normiert. Bei der beabsichtigten Änderung handelt sich um einen nicht gerechtfertigten Eingriff in die den Ländern nach Artikel 106a GG freistehende Verwendung der durch den Bund für Zwecke des ÖPNV zur Verfügung zu stellenden Regionalisierungsmittel. Durch Artikel 106a GG ist der Bund verpflichtet, die Höhe des den Ländern zustehenden Ausgleichsbetrages und die horizontale Verteilung zu bestimmen. Weitere Bundesingerenzen werden durch Artikel 106a GG nicht begründet. Auf Grund der zwischen Bund und Ländern vereinbarten hälftigen Aufteilung der Lasten für das Deutschlandticket ist akzeptiert worden, dass die geltende Regelung des § 9 Absatz 6 RegG eine Verwendung von Regionalisierungsmitteln für die von den Ländern zu tragende Hälfte ausschließt. Eine darüber hinausgehende Beschränkung der Verwendbarkeit der allgemeinen Regionalisierungsmittel aus § 5 RegG ist aber inakzeptabel und muss den Ländern für Zwecke des ÖPNV verfassungsrechtlich freigestellt bleiben. Hinzu kommt, dass Tarifabsenkungen anderer Tickets aus allgemeinen Regionalisierungsmitteln auch durch die Neuregelung nicht unterbunden werden. Anders als von der Bundesregierung intendiert, dürften somit sogar das Deutschlandticket kannibalisierende Ticketangebote weiterhin aus allgemeinen Regionalisierungsmitteln finanziert werden.

4. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat begrüßt, dass die Bundesregierung einen Gesetzentwurf zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes vorgelegt hat, um die in der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 6. November 2023 vereinbarte Übertragung von im Jahr 2023 nicht genutzten Mitteln zur Finanzierung des Deutschlandtickets auf das Jahr 2024 umzusetzen. Er begrüßt zudem, dass die Übertragbarkeit auch auf das Jahr 2025 erweitert werden soll.
- b) Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Verkehrsministerkonferenz bereits im Frühjahr 2024 auf Basis der Zusage des Bundes beschlossen hat, dass der Ticketpreis für das Deutschlandticket im Jahr 2024 stabil bleibt, sofern der Bund seine Zusagen zur weiteren Finanzierung umsetzt. Der Bundesrat bedauert, dass der Bund mehr als acht Monate benötigt hat, um das dafür notwendige Gesetzgebungsverfahren zu beginnen.
- c) Der Bundesrat sieht mit großer Sorge, dass das Bundesministerium für Digitales und Verkehr im Zulassungsschreiben für die Kabinettabfassung mit einem Abschluss der Gesetzgebung erst in der Sitzung des Bundesrates am 22. November 2024 rechnet. Der Bundesrat weist darauf hin, dass dieser Zeitplan nicht zur Finanzierungsplanung des Deutschlandtickets im Jahr 2024 passt. Denn ohne eine überjährige Verwendbarkeit der Mittel reichen die für das laufende Jahr eingeplanten Mittel je nach Prognose nur bis Ende September 2024 aus. Viele Verkehrsverbünde haben die Anwendung des Deutschlandtickets entsprechend befristet. Eine Verschiebung dieser Befristung ohne einen Gesetzesbeschluss zur Herstellung der Überjährigkeit der Mittelverwendung ist daher für die Verbünde mit einem Finanzierungsrisiko verbunden. Ob die Verkehrsverbünde bereit sind, dieses Risiko zu tragen, hängt wesentlich davon ab, ob und wann mit dem Gesetzesbeschluss gerechnet werden kann.
- d) Der Bundesrat bittet den Deutschen Bundestag, vor dem Hintergrund der dargestellten Eilbedürftigkeit sicherzustellen, dass ein entsprechender Gesetzesbeschluss dem Bundesrat so rasch wie möglich zur abschließenden Beratung zugeleitet wird.
- e) Der Bundesrat weist darauf hin, dass sich im Rahmen der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 6. November 2023 Bund und Länder zur hälftigen Finanzierung des Deutschlandtickets bekannt haben. Die Bekenntnisse sowohl des Bundes als auch der Länder zum Prinzip der hälftigen Finanzierung des Deutschlandtickets sind Ausdruck eines grundlegenden politischen Konsenses, der nach Auffassung des Bundesrates nicht nur für die Einführungsphase bis 2025, sondern darüber hinaus langfristig maßgeblich sein muss. Der Bundesrat erwartet daher, dass sich der Bund an einer auskömmlichen Finanzierung des Deutschlandtickets auch für den Zeitraum ab 2026 hälftig beteiligt und hierzu zeitnah ein erneutes Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes einleitet, das spätestens im 2. Quartal 2025 abgeschlossen werden muss, um die Fortführung des Deutschlandtickets nicht zu gefährden.

- f) Der Bundesrat ist darüber hinaus verwundert, dass die DB InfraGO AG ab dem Jahr 2026 eine drastische Erhöhung der Trassenpreise im SPNV bei der Bundesnetzagentur angemeldet und Klage gegen § 37 Absatz 2 Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG) erhoben hat, obwohl der Anstieg der Trassenpreise nach § 37 Absatz 2 ERegG auf die Dynamisierungsrate der Regionalisierungsmittel und zumindest bis zum Jahr 2025 gemäß § 5 Absatz 10 Satz 2 RegG sogar auf 1,8 Prozent begrenzt ist. Der Bundesrat fordert, den Anstieg auf 1,8 Prozent auch für die Jahre ab 2026 durch eine entsprechende Änderung des ERegG zu begrenzen und fordert die zügige Umsetzung der Gesetzesänderung, mindestens jedoch, dass die Sonderregelung im RegG über das Jahr 2025 hinaus fortgesetzt wird. Für den Fall, dass das von der DB InfraGO AG angestrebte Klageverfahren gegen § 37 Absatz 2 ERegG Erfolg haben sollte, muss aus Sicht des Bundesrates vorrangig eine rechtssichere Neufassung der Begrenzung etabliert werden, anderenfalls müssen daraus resultierende höhere Anstiege der Trassenpreise durch Anhebung der Regionalisierungsmittel im Umfang der Mehrbelastung aus den höheren Trassenpreisen ausgeglichen werden. Unabhängig davon ist der Bundesrat der Auffassung, dass die Form der Bundesfinanzierung an die DB InfraGO AG negative Auswirkungen weder auf den SPNV noch auf den Schienengüter- und Personenfernverkehr haben darf. Auch die Trassenpreise im Schienengüter- und Personenfernverkehr sind so zu gestalten, dass sie vom Markt angenommen werden können. Der Bundesrat erwartet dringend eine grundlegende Reform des Trassenpreissystems, mit dem die DB InfraGO AG ihrem Gemeinwohlauftrag gerecht wird. Für die Zwischenzeit sind mögliche Mehrbelastungen durch Maßnahmen des Bundes auszugleichen.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat am 17. Juli 2024 den Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes vorgelegt.

Der Bundesrat begrüßt den Gesetzentwurf der Bundesregierung insbesondere in Bezug auf die in der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 6. November 2023 vereinbarte Übertragung von im Jahr 2023 nicht genutzten Mitteln zur Finanzierung des Deutschlandtickets auf das Jahr 2024. Der Bundesrat begrüßt zudem, dass die Übertragbarkeit auch auf das Jahr 2025 erweitert werden soll.

Der Bundesrat kritisiert im Allgemeinen die späte Vorlage des Gesetzentwurfs und den daraus folgenden zu späten, geplanten Verfahrensabschluss.

Die Bundesregierung nimmt zum Beschluss des Bundesrates im Einzelnen wie folgt Stellung:

1. Zu Artikel 1 Nummer 1 (§ 5 Absatz 15 Satz 3 RegG)

Der Bundesrat hält den vorgesehenen Einbehalt von Regionalisierungsmitteln in Höhe von 350 Mio. Euro im Jahr 2025 nicht für hinnehmbar, wenn die Auszahlung im Jahr 2026 an die Vorlage von Nachweisen geknüpft wird. Eine solche Kreditgewährung sei nur hinnehmbar, wenn die vorbehaltlose Auszahlung der einbehaltenen Mittel im Jahr 2026 sichergestellt ist. Mit dem Antrag begehrt der Bundesrat daher, dass die Auszahlung der in 2025 einbehaltenen Mittel ohne die Vorlage von Nachweisen über die Mittelverwendung durch das jeweilige Land erfolgen soll.

Die Bundesregierung wird prüfen, ob den Ländern bei der Nachweisführung Erleichterungen gewährt werden können.

2. Zu Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe b (§ 9 Absatz 2 Satz 3 RegG)

Mit dem Antrag begehrt der Bundesrat eine Anpassung, die das Prinzip der hälftigen Kostenbeteiligung zwischen Bund und Ländern sicherstellen soll. Dazu soll die im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehene Änderung von § 9 Absatz 2 Sätze 2 und 3 teilweise zurückgenommen werden. Satz 3 soll nur die überjährige Verrechnung regeln.

Die Bundesregierung folgt dem Antrag nicht.

Mit der Formulierung des Gesetzentwurfs ist eine ausdrückliche Regelung beabsichtigt, dass der Finanzierungsanteil des Bundes in den Jahren 2023 bis 2025 auf 1,5 Mrd. Euro jährlich begrenzt bleibt und keine Nachschusspflicht des Bundes besteht. Die mit dem Beschluss des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 6. November 2023 ebenfalls intendierte Begrenzung des Finanzierungsanteils der

Länder kann aus Sicht der Bundesregierung jedoch nicht gesetzlich geregelt werden, sondern kann nur über eine entsprechende Preisgestaltung des Tickets im Jahr 2025 ausgesteuert werden.

3. Zu Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe d (§ 9 Absatz 6 Satz 4 RegG)

Der Antrag beinhaltet eine Streichung der Regelung, dass die Verwendung von Regionalisierungsmitteln gemäß § 5 für den Ausgleich finanzieller Nachteile aus dem Deutschlandticket oder für weitere aus dem Deutschlandticket abgeleitete Tarifangebote sowie Verrechnungen nicht gestattet ist.

Dem Antrag wird nicht gefolgt.

§ 9 Absatz 6 RegG enthält bereits die Regelung, dass weitergehende Tarifmaßnahmen der Länder in Verbindung mit dem Deutschlandticket nicht aus Regionalisierungsmitteln nach § 5 RegG finanziert werden dürfen. Insofern ist der neue Satz aus Sicht des Bundes lediglich eine Klarstellung. Betroffen ist u. a. der zusätzliche Ausgleich für im Preis reduzierte Deutschlandtickets für Personengruppen wie Schülerinnen und Schüler, Auszubildende, Seniorinnen und Senioren und Geringverdienende. Diese Maßnahmen sollten, sofern die Durchführung gewünscht ist, vom jeweiligen Land aus eigenen Landesmitteln finanziert werden.

4. Zum Gesetzentwurf allgemein

Zu den Bitten des Bundesrates nimmt die Bundesregierung wie folgt Stellung:

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung, dass das Gesetzgebungsverfahren zügig abgeschlossen werden sollte. Das Verfahren läuft und wird im Rahmen des Möglichen beschleunigt.

Zudem erwartet der Bundesrat, dass sich der Bund an einer auskömmlichen Finanzierung des Deutschlandtickets auch für den Zeitraum ab 2026 häufig beteiligt und hierzu zeitnah ein erneutes Gesetzgebungsverfahren einleitet. Für eine längerfristige Finanzierung des Deutschlandtickets erfolgen derzeit umfassende Vorarbeiten und Abstimmungen unter Einbezug der Länder und von Branchenvertretern als Grundlage für ein weiteres Gesetzgebungsverfahren vrsl. im 1. Halbjahr 2025.

Der Forderung der Länder, den Anstieg der Trassenpreise auf 1,8 Prozent auch für die Jahre ab 2026 durch eine Änderung des Eisenbahnregulierungsgesetzes (ERegG) zu begrenzen und zügig die Gesetzesänderung umzusetzen, mindestens jedoch, dass die Verlängerung der Sonderregelung im RegG über das Jahr 2025 hinaus fortzusetzen, nimmt die Bundesregierung im Rahmen dieses Gesetzgebungsvorhabens keine Stellung.

Zur Forderung, das Trassenpreissystem kritisch zu analysieren und einer Reform zu unterziehen, gibt die Bundesregierung zu bedenken, dass diese eng verknüpft ist mit der Frage der Infrastrukturfinanzierung. Eine Reform im Sinne einer Senkung der Trassenpreise für alle Verkehrsträger ist mit erheblichen Mehrausgaben zu Lasten des Bundes verbunden: Letztlich müssen sämtliche Kosten für Betrieb, Erhaltung und Verbesserung der Schieneninfrastruktur entweder vom Bund oder von den Nutzern gezahlt werden