

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Winfried Hermann, Dr. Anton Hofreiter, Peter Hettlich, Cornelia Behm, Hans Josef Fell, Ulrike Höfken, Bärbel Höhn, Sylvia Kotting-Uhl, Undine Kurth (Quedlinburg), Dr. Reinhard Loske und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur effizienteren Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs (Regionalisierungsreformgesetz)

A. Problem

Das Regionalisierungsgesetz versetzt die Länder finanziell in die Lage, den Schienenpersonennahverkehr zu bestellen, indem der Bund den Ländern pauschal Finanzmittel dafür zur Verfügung stellt. Das Regionalisierungsgesetz hat die Herausbildung von effektiven Besteller-Erstellerstrukturen gefördert und damit eine Effizienzsteigerung und ein Verkehrswachstum im öffentlichen Nahverkehr bewirkt. Allerdings bestehen noch größere Effizienzpotentiale in der Verwendung der Regionalisierungsmittel, die durch die Länder nur teilweise genutzt werden. So fehlt bisher eine verbindliche Regelung, welche Mittel ausschließlich für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und welche für den übrigen Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) verwendet werden dürfen. Weiterhin ist die Mittelvergabe nicht an nachprüfbare Erfolgskriterien gebunden. Ein weiteres Problem besteht in der fehlenden Transparenz der Mittelverwendung. So werden mit Regionalisierungsmitteln in vielen Ländern Ausgleichszahlungen für den Transport von Schülern und Schwerbehinderten geleistet, obwohl die gesetzliche Zahlungspflicht dafür bei den Ländern liegt. Dies betrifft insbesondere die Regelungen des § 45a des Personenbeförderungsgesetzes, des § 6a des Allgemeinen Eisenbahngesetzes und des § 145 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IX). Des Weiteren sind die Länder nicht verpflichtet, die aus Regionalisierungsmitteln finanzierten Leistungen im Wettbewerb zu vergeben.

Um die Finanzaufwendungen des Bundes zukünftig aufgrund der angespannten Haushaltslage zumindest über einen mehrjährigen Zeitraum konstant zu halten und gleichzeitig trotzdem weiterhin ein Verkehrswachstum und eine Verlagerung von Verkehrsanteilen auf den öffentlichen Personennahverkehr erreichen zu können, sind stärker zielgerichtete Anreize für die Verwendung der Regionalisierungsmittel durch die Länder unumgänglich.

B. Lösung

Durch die Revision des Regionalisierungsgesetzes soll eine transparentere und effizientere Verwendung der Mittel gewährleistet werden. Die Mittel sollen einmalig um 1,5 Prozent steigen und dann auf dem erreichten Niveau von 2007 zu-

nächst fünf Jahre konstant gehalten werden. In diesem Zeitraum sollen effizienzsteigernde Vorgaben dazu führen, dass Mittel eingespart werden, die eine jährliche Dynamisierung bis 2013 verzichtbar machen. Hierzu gehören:

- 50 Prozent der Mittel werden nach einem neuen Schlüssel auf die Bundesländer verteilt, der auch Erfolgskomponenten beinhaltet;
- die Verpflichtung zur Vergabe der beauftragten Leistungen im Wettbewerb;
- die Schaffung von Transparenz über Verwendung und Erfolg;
- die Ermöglichung von finanziellen Sanktionen im Fall einer zweckentfremdeten Mittelverwendung und
- das Verbot der Finanzierung von Leistungsverpflichtungen der Länder aufgrund des § 45a des Personenbeförderungsgesetzes, des § 6a des Allgemeinen Eisenbahngesetzes und des § 145 SGB IX.

Die im bisherigen Regionalisierungsgesetz verankerten Dynamisierungsschritte im Jahr 2006 und 2007 werden beibehalten, um den Ländern den nötigen Planungsvorlauf für die Umsetzung der verschiedenen effizienzsteigernden Maßnahmen zu ermöglichen. Insbesondere Ausschreibungen von SPNV-Leistungen benötigen einen Vorlauf von mindestens zwei Jahren.

Durch diesen Lösungsansatz ist gewährleistet, dass die positive Entwicklung des SPNV auch bei mehrjährigem konstanten Mitteleinsatz fortgesetzt werden kann und weitere Verkehrsmarktanteile für den ÖPNV und insbesondere den SPNV gewonnen werden können.

C. Alternativen

Die Bundesregierung hat mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2006 eine Kürzung der Regionalisierungsmittel im Zeitraum von 2006 bis 2009 von insgesamt 2,3 Mrd. Euro beschlossen, ohne die Verwendungsbestimmungen des Gesetzes zu präzisieren und Anreize für eine effizientere Mittelverwendung vorzusehen. Als Folge sind Angebotskürzungen und ein Verlust von Marktanteilen zu prognostizieren.

D. Kosten

Es entstehen dem Bund durch dieses Gesetz keine zusätzlichen als die nach der geltenden Gesetzeslage zu veranschlagenden Kosten. Den Ländern entstehen geringfügige Mehrkosten durch die Erfüllung der Berichts- und Transparenzvorgaben.

Entwurf eines Gesetzes zur effizienteren Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs (Regionalisierungsreformgesetz)

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

Artikel 1

Änderung des Regionalisierungsgesetzes

Das Regionalisierungsgesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378), zuletzt geändert durch Artikel 25 des Gesetzes vom 29. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3076), wird wie folgt geändert:

1. § 4 wird wie folgt geändert:

- a) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1.
- b) Es wird folgender neuer Absatz angefügt:

„(2) Werden seitens der nach Landesrecht bestimmten Stellen die Dienste Dritter in Anspruch genommen, so steht das Verfahren zur Auswahl des Verkehrsunternehmens allen Verkehrsunternehmen offen, ist fair und entspricht den Grundsätzen der Transparenz und Nichtdiskriminierung.“

2. § 5 wird wie folgt gefasst:

„§ 5

Finanzierung

Den Ländern steht für den öffentlichen Personennahverkehr aus dem Mineralölsteueraufkommen im Jahr 2006 ein Betrag von 7,159 Milliarden Euro zu. Im Jahr 2007 steigt dieser Betrag um 1,5 vom Hundert. In den folgenden Jahren bis 2012 bleibt der Betrag konstant. Ab dem Jahr 2013 steigt der Betrag jährlich um 1,5 vom Hundert.“

3. In § 6 wird die Zahl „2007“ durch die Zahl „2017“ und die Zahl „2009“ durch die Zahl „2018“ ersetzt.

4. § 7 wird wie folgt gefasst:

„§ 7

Verwendung

(1) Mittel, die den Ländern nach diesem Gesetz gewährt werden, dürfen nur zur Erfüllung der in § 1 Abs. 1 genannten öffentlichen Aufgabe verwandt werden. Mit mindestens 75 vom Hundert dieser Mittel haben die Länder den Schienenpersonennahverkehr sicherzustellen. Mit den darüber hinausgehenden Mitteln können die Länder auch den übrigen öffentlichen Personennahverkehr fördern.

(2) Nicht zur Erfüllung der in § 1 Abs. 1 genannten öffentlichen Aufgabe gehören Leistungen, die erbracht werden nach

1. § 45 des Personenbeförderungsgesetzes,
2. § 6a des Allgemeinen Eisenbahngesetzes und
3. § 145 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch.

(3) Die Länder erstatten der Bundesregierung jährlich einen Bericht, in dem die Verwendung der Mittel und nach den Maßgaben des § 8 Abs. 2 und der dazu ergangenen Verordnung ihr effizienter Einsatz nachgewiesen

wird. Die Bundesregierung erstellt aus den Berichten der Länder einen Gesamtbericht, der dem Deutschen Bundestag zugeleitet wird.“

5. § 8 wird wie folgt geändert:

a) Die bisherigen Absätze 1 bis 3 werden aufgehoben und durch folgende Absätze ersetzt:

„(1) Der den Ländern nach § 5 zustehende Betrag wird nach folgenden Vomhundertsätzen auf die Länder verteilt:

Baden-Württemberg	10,44
Bayern	14,98
Berlin	5,46
Brandenburg	5,71
Bremen	0,55
Hamburg	1,93
Hessen	7,41
Mecklenburg-Vorpommern	3,32
Niedersachsen	8,59
Nordrhein-Westfalen	15,75
Rheinland-Pfalz	5,24
Saarland	1,32
Sachsen	7,16
Sachsen-Anhalt	5,03
Schleswig-Holstein	3,11
Thüringen	3,99.

(2) Ab dem Jahr 2008 werden nur noch 50 vom Hundert des Betrags nach § 5 entsprechend dem Maßstab des Absatzes 1 verteilt. Die verbleibenden Mittel werden nach der Effizienz des bisherigen Mitteleinsatzes auf die Länder verteilt. Für die Messung der Effizienz ist maßgeblich die Höhe des Mitteleinsatzes im Vergleich zu insbesondere

1. den betriebenen Streckenkilometern,
2. den erbrachten Zugkilometern,
3. den erbrachten Personenkilometern und
4. der erreichten Reduzierung des Energieverbrauchs sowie der Lärm- und Schadstoffemissionen.

Bei der Effizienzmessung sind die Bevölkerungsdichte und Siedlungsstruktur der Bundesländer zu berücksichtigen.

(3) Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates festzulegen

1. die Daten, die für die Effizienzermittlung im Sinne des Absatzes 2 erheblich sind,

2. die Gewichtung der in Absatz 2 genannten Effizienzindikatoren und
3. das Maß der Berücksichtigung der Bevölkerungsdichte und Siedlungsstruktur der jeweiligen Bundesländer.

(4) Die genaue Verteilung der Mittel auf die Länder nach den Maßstäben des Absatzes 2 und auf Grundlage der nach Absatz 3 erlassenen Verordnung setzt das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates jährlich fest. Bei der Festsetzung ist zusätzlich zu berücksichtigen, ob ein Land die Mittel entgegen der Vorgaben des § 7 Abs. 1 und 2 verwandt hat. Ist dies der Fall, so kann in der Verordnung der dem Land insgesamt zustehende Betrag um bis zu fünf vom Hundert gekürzt werden. In diesem Falle ist der gekürzte Betrag entsprechend der Maßstäbe des Absatzes 1 auf die anderen Länder zu verteilen.“

- b) Der bisherige Absatz 4 wird Absatz 5.

Artikel 2

Änderung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes

§ 15 Abs. 2 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378), das zuletzt durch Gesetz vom 3. August 2005 (BGBl. I S. 2270) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„(2) Werden die Dienste Dritter zur Erbringung gemeinschaftlicher Leistungen in Anspruch genommen, so müssen die zuständigen Behörden diese in einem offenen Verfahren gemäß dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vergeben. Ein Vertragsabschluss ohne vorherige öffentliche Aufforderung zur Teilnahme am Verfahren (Direktvergabe) ist unwirksam.“

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 10. Mai 2006

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Die Regionalisierung des öffentlichen Nahverkehrs als wesentlicher Teil der Bahnreform hat die Länder in die Lage versetzt, das Nahverkehrsangebot auszubauen und bürger-näher zu gestalten. Mit Hilfe der vom Bund garantierten und jährlich um 1,5 Prozent steigenden so genannten Regionalisierungsmittel konnten das Verkehrsangebot seit 1996 um 20 und die Zahl der Fahrgäste um fast 30 Prozent gesteigert werden. Dieser Effekt wäre noch größer, wenn die Länder tatsächlich das gesamte zur Verfügung stehende Geld ausschließlich und effizient für die Verbesserung des Nahverkehrs einsetzen würden. Da dies nicht überall der Fall ist, soll der Verwendungszweck enger gefasst und stärker kontrolliert werden.

Der Entwurf sieht vor, die Regionalisierungsmittel in den Jahren 2006 und 2007 – wie im derzeitigen Regionalisierungsgesetz vereinbart – jeweils um 1,5 Prozent zu steigern und die Mittel auf dem dann erreichten Niveau von 7,266 Mrd. Euro pro Jahr für fünf Jahre zu stabilisieren. Damit wird der Vertrauensschutz bezüglich des im derzeitigen Gesetz vorgesehenen Revisionszeitpunkts 2008 gewahrt. Kostensteigerungen können mit einem zweijährigen Vorlauf für vermehrte Ausschreibungen dann ab 2008 durch die Hebung von Effizienzvorteilen mindestens aufgefangen werden. Zusätzliche Effizienzgewinne können weiter für den Ausbau des umwelt- und klimafreundlichen öffentlichen Verkehrs und die Steigerung der Marktanteile des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) bereitgestellt werden. Erst nach der Ausreizung der Effizienzpotentiale in ca. fünf Jahren ist es notwendig, die Regionalisierungsmittel wieder jährlich um 1,5 Prozent anzuheben.

Um die Länder darüber hinaus zu einer transparenten, effizienteren und bezweckten Verwendung der Mittel anzuhalten, werden im Gesetzesentwurf folgende zusätzliche gesetzliche Regelungen vorgeschlagen:

- Einführung einer leistungsorientierten Aufteilung der Hälfte der Finanzmittel zwischen den Ländern durch einen neuen Verteilungsschlüssel, der an Effizienzkriterien gebunden ist, die das Zugangebot, die Anzahl der Fahrgäste und die erreichten Umweltstandards berücksichtigen. Dabei soll den unterschiedlichen Bevölkerungs- und Siedlungsstrukturen der Länder Rechnung getragen werden. Wer mit gleichem Geld mehr Verkehr auf der Schiene organisiert und mehr Fahrgäste gewinnt, der soll von konstanten oder steigenden Mittelzuwendungen profitieren. Wer den SPNV nicht weiterentwickelt, muss damit rechnen, tendenziell Finanzmittel an erfolgreichere Länder abzugeben. Dies fördert den zielorientierten Wettbewerb der Länder um effiziente Strukturen und Strategien.
- Die Länder bekommen eine klare Vorgabe, sämtliche SPNV-Leistungen im Wettbewerb zu vergeben. Die wettbewerbsschädliche freihändige Vergabe von SPNV-Nahverkehrsleistungen wird zukünftig im Einklang mit dem Kommissionsentwurf der novellierten EU-Richtlinie 1191/69 untersagt.
- Den Ländern wird zudem untersagt, Finanzierungsverpflichtungen aufgrund anderer Gesetze, wie zum Beispiel die Schülerbeförderung, aus Regionalisierungsmitteln zu bezahlen.
- Es wird eine Höchstgrenze von 25 Prozent der Mittel eingeführt, die flexibel auch für den gesamten ÖPNV eingesetzt werden darf. 75 Prozent der Mittel müssen für den SPNV verwandt werden.
- Die Länder werden verpflichtet, jährlich einen Bericht über die Mittelverwendung und den verkehrlichen Erfolg des Mitteleinsatzes zu erstellen. Bei Fehlverwendung können dem jeweiligen Land die Zuweisungen um bis zu 5 Prozent gekürzt werden.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Artikel 106a des Grundgesetzes (GG) (Artikel 1) und für die wettbewerbsrechtliche Regelung des Artikels 2 aus Artikel 74 Nr. 11 GG. Auch die Regelung des Artikels 2 ist dabei im gesamtstaatlichen Interesse zur Wahrung der Wirtschaftseinheit erforderlich, da andernfalls die einheitlichen Wettbewerbsbedingungen nachhaltig gestört würden.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (§ 4 RegG)

Der Absatz 2 orientiert sich am Entwurf für eine neue EU-Verordnung und stellt sicher, dass alle durch Mittel aus dem Regionalisierungsgesetz finanzierten Verkehrsleistungen im Wettbewerb vergeben werden müssen (siehe auch Begründung zu Artikel 2 dieses Gesetzes). Davon unabhängig können die zuständigen kommunalen Aufgabenträger beschließen, selbst öffentliche Verkehrsdienste zu erbringen oder öffentliche Dienstleistungsaufträge direkt an eigene interne Betreiber zu vergeben.

Zu den Nummern 2 und 3 (§§ 5, 6 RegG)

§ 5 stellt sicher, dass es für die Jahre 2006 und 2007 bei den Beträgen bleibt, die nach der bisherigen Fassung des Regionalisierungsgesetzes den Ländern zur Verfügung zu stellen waren. Für die Jahre ab dem Jahr 2008 ist eine Steigerung der den Ländern zugewendeten Mittel über mehrere Jahre nicht erforderlich, da insbesondere die Effizienzsteigerungen (siehe auch Artikel 2), die Folge des vorliegenden Entwurfs sein werden, dies überflüssig machen werden. Erst im Jahr 2013 setzt die ursprüngliche Dynamisierung um jährlich 1,5 Prozent wieder ein. 2015 ist dann eine Überprüfung der Höhe des Betrags geboten. Die lange zehnjährige Laufzeit bis zur erneuten Revision ist den langen Abschreibungszyklen der Schienenverkehrswirtschaft geschuldet. Nur eine langjährige Planungssicherheit setzt die Bestellerorganisationen in die Lage, eine optimale Mittelallokation zu gewährleisten.

Zu Nummer 4 (§ 7 RegG)

Die bisherige Regelung in § 7 war unzureichend. Weder wurde durch sie sichergestellt, dass die Mittel stark über-

wiegend für den Schienenpersonennahverkehr verwendet wurden (hierzu Regelung in Absatz 1); dies war aber das eigentliche Ziel der Regelung des Artikels 106a GG. Noch war im Ansatz für den Bund überprüfbar, ob die Mittel zweckentsprechend verwendet wurden (hierzu Regelung in Absatz 3). Schließlich wurden die Mittel von den Ländern auch für Ausgaben verwendet, die ihnen auch schon vor und unabhängig von dem durch Artikel 106a GG behandelten Problembereich oblagen (hierzu nunmehr Absatz 2). Die Verwendung erfolgte in diesen Fällen daher nicht zweckgerecht. Diesen Missständen beugt die Regelung vor (siehe zur Sanktionierung auch Nummer 4.a, § 8 Abs. 4 Satz 2).

Zu Nummer 5 Buchstabe a (§ 8 Abs. 1 bis 4 RegG)

Absatz 1 legt für die Zukunft grundsätzlich in einem Verteilungsschlüssel den Verteilungsmaßstab zu Grunde, der bisher in § 8 Abs. 1 und 2 vorgesehen war. Die Aufteilung belässt die einzelnen Länderanteile dabei konstant.

Absatz 2 und 3 werden in Zukunft zu einer wesentlich effizienteren Mittelverwendung führen. Denn – abweichend von Absatz 1 – werden die Mittel künftig zur Hälfte leistungsbezogen an die Länder verteilt. Absatz 2 gibt dabei die grundsätzlichen Maßstäbe vor. Dabei ist selbstverständlich auch die unterschiedliche Struktur der Bundesländer zu berücksichtigen, damit es nicht etwa zu einer Benachteiligung der Flächenstaaten kommt (Absatz 2 Satz 2). Einzelheiten sind durch Verordnung festzulegen (Absatz 3).

Absatz 4 legt fest, dass die genaue Verteilung aufgrund der bestimmten Kriterien durch Verordnung mit Zustimmung des Bundesrates festzulegen ist. Die Bestimmung sieht dabei auch vor, dass eine zweckwidrige Mittelverwendung künftig sanktioniert werden kann.

Zu Nummer 5 Buchstabe b (§ 8 Abs. 5 RegG)

Die Regelung des bisherigen Absatzes 4 wird übernommen.

Zu Artikel 2

Ein transparenter Wettbewerb zwischen den privaten Anbietern von Dienstleistungen ist ein wesentliches Element dafür, dass die Aufgabe, die Öffentlichkeit mit hinreichenden Verkehrsangeboten zu versorgen, möglichst kostengünstig erfüllt wird. Dem stand die bisherige Fassung des § 15 Abs. 2 AEG entgegen. Denn nach der neueren Rechtsprechung waren die Regeln des Wettbewerbsrechts nicht anwendbar (vgl. Brandenburgisches OLG vom 2. September 2003 – W 5/03).

Diesem Missstand hilft die vorgeschlagene Änderung ab. Sie orientiert sich dabei an den Vorschlägen der Kommission, die gleichfalls darauf abzielen, mehr Wettbewerb zu erreichen (vgl. Vorschlag für eine Verordnung über öffentliche Personenverkehrsdienste aus Schiene und Straße vom 20. Juli 2005 – 2000/0212 (COD) – 4. Erwägungsgrund und Artikel 5). Der vorliegenden Regelungsvorschlag schließt jedoch mit seinem Satz 2, die in dem Verordnungsentwurf (Artikel 5 Nr. 2 und 6) eröffnete Option, die entsprechenden Aufträge im Wege der Direktvergaben zu vergeben, aus, da diese Option – jedenfalls nach den bisherigen deutschen Erfahrungen – zu unwirtschaftlichen Lösungen führt. Diese Regelung wäre auch mit dem Verordnungsentwurf – sollte er unverändert in Kraft treten – vereinbar, da Deutschland durch die eröffnete Option nicht gehindert ist, das Ermessen seiner Behörden bei der Vergabepaxis zu binden. Vielmehr dürfte die gewählte Lösung gerade den Intentionen des Verordnungsentwurfs entsprechen, da auch dieser von der grundsätzlichen Anwendbarkeit der Wettbewerbsregeln ausgeht. Zudem hat das BVerwG vor kurzem entschieden, dass die Direktvergabe von Finanzierungsleistungen nicht mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit vereinbar ist.

Zu Artikel 3

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

