

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes und des Allgemeinen Eisenbahngesetzes

A. Problem und Ziel

Nach § 45a des Personenbeförderungsgesetzes und § 6a des Allgemeinen Eisenbahngesetzes erhalten öffentliche Verkehrsunternehmen einen finanziellen Ausgleich für die Beförderung von Auszubildenden im öffentlichen Personennahverkehr. Während die Länder ausgleichspflichtig sind und damit in vollem Umfang die finanziellen Lasten zu tragen haben, liegt die Gesetzgebungskompetenz beim Bund. Einzelheiten des Ausgleichsverfahrens werden durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung geregelt, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Die Beibehaltung dieser Ausgleichsvorschriften ist nach den Maßstäben des Artikels 72 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) als Bundesrecht nicht mehr erforderlich und unter den Gesichtspunkten einer Zusammenführung von Ausgaben- und Aufgabenverantwortung auf Länderebene nach § 3 des Regionalisierungsgesetzes nicht mehr sinnvoll.

B. Lösung

Der anliegende Gesetzentwurf erfolgt vor dem Hintergrund, dass die „Erforderlichkeit“ einer bundesgesetzlichen Regelung nicht mehr gegeben ist. Gleichzeitig soll mit einer Zusammenführung von Ausgaben- und Aufgabenverantwortung auf Länderebene dem Normauftrag aus § 3 des Regionalisierungsgesetzes Rechnung getragen werden, der eine Zusammenführung der Zuständigkeiten für Planung, Organisation und Finanzierung im öffentlichen Personennahverkehr auf Länderebene vorsieht.

Durch das Einfügen einer „Rückholklausel“ in das Personenbeförderungsgesetz und in das Allgemeine Eisenbahngesetz soll den Ländern die Gesetzgebungskompetenz übertragen und insoweit die Möglichkeit eröffnet werden, eigene inhaltliche Regelungen an Stelle von Bundesrecht zu setzen. Eine Zusammenführung von Ausgabenverantwortung und Gesetzgebungsbefugnis auf Ebene der Länder würde neue und differenzierte Ausgestaltungsmöglichkeiten bei der Abgeltung von Ausgleichsansprüchen im Ausbildungsverkehr eröffnen, zum Beispiel über vertragliche Abgeltungsformen, die bislang gesetzlich nicht vorgesehen sind.

Der Vorteil einer Rückholklausel liegt zudem darin begründet, dass die Länder selbst entscheiden können, ob, zu welchem Zeitpunkt und in welcher inhaltlichen Ausgestaltung sie von ihrer Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch machen

wollen. Den Ländern bleibt allerdings die Möglichkeit versperrt, die bundesrechtliche Ausgleichsregelung ersatzlos aufzuheben. Dies ist aber im Interesse der Aufrechterhaltung eines attraktiven öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) ohnehin nicht gewollt.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen

Unmittelbare Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte des Bundes, der Länder und Gemeinden ergeben sich nicht.

E. Kosten

Keine

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, den 22. März 2006

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn 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 819. Sitzung am 10. Februar 2006 beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes
und des Allgemeinen Eisenbahngesetzes

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

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

Mit freundlichen Grüßen



Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes und des Allgemeinen Eisenbahngesetzes

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

Artikel 1

Änderung des Personenbeförderungsgesetzes

Nach § 64 des Personenbeförderungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird folgender § 64a eingefügt:

„§ 64a

Ersetzung bundesrechtlicher Vorschriften
durch Landesrecht

Die Länder können mit Wirkung ab dem 1. Januar 2007 § 45a und § 57 Abs. 1 Nr. 9 sowie die Vorschriften, zu deren Erlass § 57 Abs. 1 Nr. 9 ermächtigt, durch Landesrecht ersetzen.“

Artikel 2

Änderung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes

Nach § 6g des nach Artikel 8 § 2 des Gesetzes vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378) fortgeltenden Allgemeinen Eisenbahngesetzes in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 930-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird folgender § 6h eingefügt:

„§ 6h

Ersetzung bundesrechtlicher Vorschriften
durch Landesrecht

Die Länder können mit Wirkung ab dem 1. Januar 2007 die Vorschriften der §§ 6a, 6c, 6e und 6f sowie die Vorschriften, zu deren Erlass § 6e ermächtigt, durch Landesrecht ersetzen.“

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

§ 45a des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) und die §§ 6a bis 6g des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) in der alten, noch fortgeltenden Fassung (AEG a. F.) räumen den Verkehrsunternehmen, die Personen mit Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs befördern, einen Ausgleichsanspruch für ihre Mindereinnahmen ein, wenn der Ertrag aus den für die Beförderung von derartigen Auszubildenden genehmigten Entgelten zur Deckung der Kosten nicht ausreicht. Der Ausgleich ist von dem Land zu bezahlen, in dessen Gebiet der Verkehr betrieben wird. Die genannten Ausgleichsvorschriften wurden 1976 auf der Grundlage des Artikels 74 Nrn. 22 (Straßenverkehr) und 23 (Schienenbahnen, die nicht Bundesbahnen sind) des Grundgesetzes (GG) im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung in das Personenbeförderungsgesetz und das alte Allgemeine Eisenbahngesetz eingefügt.

Nach Artikel 72 Abs. 2 GG hat der Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung eine Gesetzgebungsbefugnis, wenn und soweit dies zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist. Diese Gesetzgebungsbefugnis steht dem Bund nicht mehr zu, wenn die für eine bundesgesetzliche Regelung notwendige „Erforderlichkeit“ entfällt.

Artikel 72 Abs. 3 GG eröffnet insoweit dem Bundesgesetzgeber die Möglichkeit, den Ländern im Wege einer Ersetzungsmächtigung die Gesetzgebungsbefugnis zu übertragen. Diese Regelung gilt für Bundesgesetze, die nach dem 15. November 1994 auf der Grundlage des Artikels 72 GG in der bis dahin geltenden Fassung erlassen wurden. Artikel 125a Abs. 2 GG enthält eine vergleichbare Regelung für bis zum 15. November 1994 erlassene Bundesgesetze, zu denen die Ausgleichsregelungen nach § 45a PBefG und den §§ 6a bis 6g AEG a. F. zählen.

Die Beibehaltung dieser Ausgleichsvorschriften ist nach den Maßstäben des Artikels 72 Abs. 2 GG als Bundesrecht nicht mehr erforderlich. Diese Bewertung wird insbesondere von folgenden Gründen getragen:

- Im Zuge der Bahnreform im Jahre 1993 ist auch der Schienenpersonennahverkehr der Eisenbahnen des Bundes als Teil des Öffentlichen Personennahverkehrs und damit der öffentliche Personennahverkehr insgesamt als Aufgabe den Ländern zugeordnet worden. Nach § 3 Satz 1 des Regionalisierungsgesetzes ist anzustreben, die Zuständigkeiten für Planung, Organisation und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs zusammenzuführen. In § 3 Satz 2 wird den Ländern aufgegeben, „das Nähere“ zu regeln. Dieser Regelungsauftrag umfasst unter dem Aspekt „Finanzierung“ auch die Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr im Linienverkehr auf Straße und Schiene. Diese Ausgleichszahlungen werden in vollem Umfang von den Ländern finanziert. Vor diesem Hintergrund ist es folgerichtig und sachgerecht, den Ländern die Gesetzgebungsbefugnis für die Ausgleichsregelungen zu übertragen. Indem Aufga-

ben- und Ausgabenverantwortung auf Ebene der Länder zusammengeführt werden, wird der normative Auftrag aus § 3 Satz 1 des Regionalisierungsgesetzes erfüllt.

- Hinzu kommt, dass für die Bundeseisenbahnen eine Ausgleichsregelung nicht mehr besteht und insoweit auch nicht mehr herangezogen werden kann zur Bejahung der „Erforderlichkeit“ einer bundesgesetzlichen Regelungskompetenz für Ausgleichsbestimmungen im straßen- und schienengebundenen Personennahverkehr. Der der Deutschen Bundesbahn bzw. DB AG bis 1995 vom Bund gewährte Ausgleich für gemeinwirtschaftliche Leistungen, der auch einen Ausgleich für preislich ermäßigte Zeitfahrausweise des Ausbildungsverkehrs beinhaltete, ist in die Bedarfsermittlung der den Ländern zustehenden Regionalisierungsmittel eingeflossen. Einer eigenständigen Ausgleichsregelung für Ausbildungsverkehre bedurfte es im Regionalisierungsgesetz daher nicht.
- Nach der ursprünglichen Fassung des § 45a PBefG bestand eine Ausgleichspflicht des Bundes gegenüber allen Busunternehmen im Eigentum des Bundes, die Auszubildende mit Zeitfahrausweisen beförderten, d. h. gegenüber dem Geschäftsbereich „Bahnbus“ der damaligen Deutschen Bundesbahn und den zum 1. Januar 1977 neu gegründeten Regionalgesellschaften von Bahn und Post, deren Gründung den Anlass für die Einfügung des § 45a in das Personenbeförderungsgesetz gab. Diese Verpflichtung des Bundes aus § 45a Abs. 5 ist durch das Haushaltsbegleitgesetz 1991 aufgehoben worden, die Ausgleichsverpflichtung ging auf die Länder über. Damit ist auch ein wesentliches Motiv der bundesrechtlichen Regelung weggefallen, die seinerzeit an die Stelle der in einigen Ländern geltenden Ausgleichsregelungen getreten war.

Mit diesem Gesetz soll den Ländern gemäß Artikel 125a Abs. 2 Satz 2 GG die Möglichkeit eröffnet werden, die bundesrechtlichen Regelungen aufzuheben und durch eigenes Landesrecht zu ersetzen („Rückholklausel“). Den Ländern bleibt es freigestellt, ob, zu welchem Zeitpunkt und in welcher Ausgestaltung sie von der eigenen Regelungskompetenz Gebrauch machen. Den Ländern bleibt allerdings die Möglichkeit versperrt, die bundesrechtlichen Vorschriften aufzuheben, ohne eigene inhaltliche Regelungen an Stelle der bundesrechtlichen Regelungen zu setzen.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 (Änderung des Personenbeförderungsgesetzes)

Mit dem neuen § 64a wird die oben beschriebene Rückholklausel in das Personenbeförderungsgesetz eingefügt. Sie erfasst auch die auf der Grundlage der Ermächtigung in § 57 Abs. 1 Nr. 9 erlassene Verordnung über den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Straßenpersonennahverkehr vom 2. August 1977 (BGBl. I S. 1460). Um die Planungssicherheit für die Verkehrsunternehmen zu gewähr-

leisten, soll die Ersetzungsermächtigung ab dem 1. Januar 2007 gelten.

Zu Artikel 2 (Änderung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes)

Mit dem neuen § 6h wird die oben beschriebene Rückholklausel in das Allgemeine Eisenbahngesetz a. F. eingefügt. Sie erfasst auch die auf der Grundlage der Ermächtigung in § 6e AEG a. F. erlassene Verordnung über den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Eisenbahnverkehr vom 2. August 1977 (BGBl. I S. 1465). Um die Planungssicherheit für die Verkehrsunternehmen zu gewährleisten, soll die Ersetzungsermächtigung ab dem 1. Januar 2007 gelten.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

In der Vorschrift wird der Termin für das Inkrafttreten geregelt.

Anlage 2**Stellungnahme der Bundesregierung**

Mit dem Gesetzentwurf des Bundesrates soll eine Öffnungsklausel in das Personenbeförderungsgesetz und das Allgemeine Eisenbahngesetz eingefügt werden, welche die Länder ermächtigt, die bundesrechtlichen Regelungen über den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Ausbildungsverkehr durch Landesrecht zu ersetzen. § 45a des Personenbeförderungsgesetzes räumt den Unternehmen im Verkehr mit Straßenbahnen und Obussen sowie im Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen einen Ausgleichsanspruch ein, wenn sie Personen mit Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs befördern und die hierbei erzielten Beförderungsentgelte nicht ausreichen, die Kosten für den Ausbildungsverkehr zu decken. Der Ausgleichsanspruch beträgt die Hälfte der Differenz zwischen den erzielten Beförderungseinnahmen und den nach detaillierten Vorgaben errechneten Kosten aus dem Ausbildungsverkehr (Preis-Kosten-Vergleich). Entsprechende Regelungen gelten für den Ausbildungsverkehr mit nichtbundeseigenen Eisenbahnen (§§ 6a ff. des Allgemeinen Eisenbahngesetzes in der alten, noch fortgeltenden Fassung).

Eine bundeseinheitliche Regelung im Sinne der genannten Vorschriften ist nach den Maßstäben des Artikels 72 Abs. 2 GG nicht mehr erforderlich. Die Bundesregierung teilt die im Gesetzentwurf des Bundesrates vorgenommene Bewertung, die sich insbesondere auf die Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs stützt. Planung, Organisation und Finanzierung des Nahverkehrs sind Angelegenheit der Länder. Sie bestimmen, in welchem Umfang öffentliche Gelder für die Finanzierung des Nahverkehrs eingesetzt werden. Hinzu kommt, dass die Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr bereits heute in vollem Umfang von den Ländern getragen werden. Es erscheint deshalb sachgerecht, Ausgabenverantwortung und Gesetzgebungsbefugnis auf der Ebene der Länder zusammenzuführen. Damit werden diesen neue und differenzierte Ausgestaltungsmöglichkeiten bei der Abgeltung von Ausgleichsansprüchen im Ausbildungsverkehr eröffnet.

Die Bundesregierung hält den im Gesetzentwurf des Bundesrates eingeschlagenen Weg auch in gesetzestechnischer Hinsicht für sachgerecht. Eine sofortige Aufhebung der bundesrechtlichen Vorschriften würde alle Länder dazu zwingen, eigene Länderregelungen zu erlassen bzw. von einer Förderung des Ausbildungsverkehrs abzusehen. Demgegenüber bewirkt die im Gesetzentwurf vorgesehene Öffnungsklausel, dass die bundesrechtlichen Regelungen in den Ländern, die (zunächst) keine eigenen Regelungen treffen wollen, als partielles Bundesrecht fortgelten. Die Länder können damit selbst entscheiden, ob und wann sie von ihrer Regelungskompetenz Gebrauch machen.