

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur (15. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

– Drucksachen 18/3785, 18/3993 –

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes

A. Problem

Auf Grundlage des Regionalisierungsgesetzes erhalten die Länder für den öffentlichen Personennahverkehr einen Anteil aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes. Gemäß § 5 Absatz 5 des Regionalisierungsgesetzes in der derzeit geltenden Fassung erfolgt die Festsetzung der Höhe des den Ländern ab dem Jahr 2015 zustehenden Betrages nach dem Verfahren des Artikels 106a Satz 2 des Grundgesetzes. Artikel 106a des Grundgesetzes sieht in Absatz 1 vor, dass den Ländern ab 1. Januar 1996 für den öffentlichen Personennahverkehr ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zusteht und in Absatz 2, dass das Nähere ein Bundesgesetz regelt, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Die in § 5 Absatz 5 des Regionalisierungsgesetzes vorgesehene Revision der Regionalisierungsmittel soll nun für den Zeitraum ab 2016 erfolgen.

B. Lösung

Fortschreibung der derzeit gültigen Regelungen für das Jahr 2015, um einen ausreichenden zeitlichen Vorlauf für die ausstehende Revision der Regionalisierungsmittel, die für den Zeitraum ab 2016 erfolgen soll, zu gewährleisten.

Annahme des Gesetzentwurfs in unveränderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Ablehnung des Gesetzentwurfs.

D. Kosten

Wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/3785, 18/3993 unverändert anzunehmen.

Berlin, den 2. März 2015

Der Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

Martin Burkert
Vorsitzender

Sabine Leidig
Berichterstatteerin

Bericht der Abgeordneten Sabine Leidig

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf auf **Drucksache 18/3785** in seiner 82. Sitzung am 29. Januar 2015 beraten und an den Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur zur federführenden Beratung sowie an den Innenausschuss, den Finanzausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Energie, den Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft und an den Haushaltsausschuss zur Mitberatung überwiesen. An den Haushaltsausschuss hat er den Gesetzentwurf außerdem nach § 96 der Geschäftsordnung überwiesen. Die Stellungnahme des Bundesrates und die Gegenäußerung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung auf **Drucksache 18/3993** wurde gemäß § 80 Absatz 3 der Geschäftsordnung am 27. Februar 2015 an die gleichen Ausschüsse zur federführenden Beratung bzw. zur Mitberatung überwiesen.

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat sich gutachtlich beteiligt.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Gemäß § 5 Absatz 5 des Regionalisierungsgesetzes in der derzeit geltenden Fassung erfolgt die Festsetzung der Höhe des den Ländern ab dem Jahr 2015 zustehenden Betrages nach dem Verfahren des Artikels 106a Satz 2 des Grundgesetzes. Dort heißt es „Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“. Der Gesetzentwurf beinhaltet nun, dass in § 5 Absatz 5 des Regionalisierungsgesetzes die Angabe „2015“ durch die Angabe „2016“ ersetzt werden soll. Damit soll die derzeit gültige Regelung um ein Jahr fortgeschrieben werden. Den Ländern soll unter diesen Voraussetzungen gemäß den Ausführungen in dem Gesetzentwurf für 2015 insgesamt ein Betrag von 7,408 Milliarden Euro zustehen.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Innenausschuss** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/3785, 18/3993 in seiner 38. Sitzung am 25. Februar 2015 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dessen Annahme.

Der **Finanzausschuss** hat den Gesetzentwurf in seiner 34. Sitzung am 25. Februar 2015 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dessen Annahme.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat den Gesetzentwurf in seiner 32. Sitzung am 25. Februar 2015 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dessen Annahme.

Der **Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft** hat den Gesetzentwurf in seiner 28. Sitzung am 25. Februar 2015 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dessen Annahme.

Der **Haushaltsausschuss** hat den Gesetzentwurf in seiner 39. Sitzung am 25. Februar 2015 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dessen Annahme.

Der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** hat zu dem Gesetzentwurf folgende gutachtliche Stellungnahme abgegeben:

„Im Rahmen seines Auftrags zur Überprüfung von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Bundesregierung auf Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hat sich der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung gemäß Einsetzungsantrag (Drs. 18/559) in seiner 19. Sitzung am 4. Februar 2015 mit dem Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes (Drs. 18/3785) befasst und festgestellt:

Eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfs ist gegeben. Der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ergibt sich hinsichtlich folgender Managementregel und Indikatoren:

Managementregel (6) Energie-, Ressourcenverbrauch, Verkehr: Entkoppelung und Effizienz steigern - mithilfe von Forschung und Entwicklung

Indikator (2) Klimaschutz – Treibhausgase reduzieren

Indikator (11) Mobilität sichern und Umwelt schonen

Folgende Aussage zur Nachhaltigkeit wurde in der Begründung des Gesetzentwurfes getroffen:

„Das Gesetzesvorhaben trägt zu einer nachhaltigen Entwicklung bei und ist umfassend mit der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung vereinbar.

Insbesondere der Nachhaltigkeitsindikator II „Mobilität. Mobilität sichern – Umwelt schonen“ (11a) wird mit dem Gesetzentwurf positiv berührt.

Die Verbesserung der Finanzierung des SPNV durch den Gesetzentwurf bewirkt, dass der umweltfreundliche Verkehrsträger Schiene insgesamt gestärkt und wettbewerbsfähiger wird. Die Stärkung des SPNV wird eine Verlagerung von Verkehren auf die Schiene bewirken, wodurch Umweltschutz und Klimaschutz gefördert werden. Eine schonende Ressourcennutzung wird gefördert, auch was den Energieverbrauch betrifft.“

Die Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung beschränkt sich zwar auf den Indikator Mobilität, ist aber plausibel. Eine Prüfbitte ist daher nicht erforderlich.“

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur hat zu dem Gesetzentwurf auf Drucksache 18/3785 (sowie zu dem vom Bundesrat eingebrachten „Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes“, Drucksache 18/3563) in seiner 28. Sitzung am 28. Januar 2015 – vorbehaltlich der Überweisung - die Durchführung einer öffentlichen Anhörung beschlossen. Diese Anhörung hat er in seiner 31. Sitzung am 23. Februar 2015 durchgeführt. An der Anhörung nahmen als Sachverständige teil: Dr. Andreas Brenck von der IGES Institut GmbH, der Vizepräsident der Bundesnetzagentur Dr. Wilhelm Eschweiler, der Präsident der Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des SPNV Dr. Thomas Geyer, Michael Holzhey von der KCW GmbH sowie der Vizepräsident des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. (VDV) Prof. Dipl.-Ing. Knut Ringat. Außerdem nahm als Vertreter der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände Beigeordneter Hilmar von Lojewski vom Deutschen Städtetag teil. In der Anhörung wurde unter anderem die Frage angesprochen, ob eine grundlegende Anpassung der Regionalisierungsmittel bereits jetzt erfolgen solle oder eine Neuregelung der Materie in die anstehende Neuordnung der Bund-Länder-Finzen eingebunden werden solle, inwieweit Transparenz in Bezug auf die Verwendung der Regionalisierungsmittel hergestellt werden sollte und ob die Gefahr einer Zweckentfremdung dieser Mittel gegeben sei, welche Auswirkungen die noch nicht erfolgte Revision der Regionalisierungsmittel auf die (langfristigen) Planungen und Ausschreibungen der Aufgabenträger für den ÖPNV habe, welche Höhe und welche Steigerungsraten in Bezug auf die Regionalisierungsmittel für die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs erforderlich seien und welcher Einfluss der Entwicklung der Stations- und Trassenpreise bei der Anpassung der Mittel zukomme. Erörtert wurde in diesem Zusammenhang auch, ob sich die Gutachter zu dem vom BMVI bzw. dem von den Bundesländern in Auftrag gegebenen Gutachten zu den Regionalisierungsmitteln auf eine gemeinsame Position verständigen könnten. Wegen des Ergebnisses der Anhörung wird im Übrigen auf das Wortprotokoll der 31. Sitzung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur sowie auf die schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen (Ausschussdrucksache 18(15)178 A – D) verwiesen.

Die **Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände** hat im Rahmen der vorgenannten Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 18/3785 sowie zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates auf Drucksache 18/3563 eine Stellungnahme abgegeben (Ausschussdrucksache 18(15)178 A). Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat darin ausgeführt, dass sie in Bezug auf die Revision der Regionalisierungsmittel sowohl eine Erhöhung des Grundbetrags als auch eine höhere Dynamisierungsrate für geboten hält, um eine ausreichende Verkehrsbedienung der Bevölkerung sicherzustellen. Soweit kurzfristig keine Einigung zwischen Bund und Ländern über eine mehrjährige Finanzausstattung zu erzielen sein sollte, rege sie als Zwischenschritt an, für 2015 den geltenden Grundbetrag zumindest mit einer höheren Dynamisierung zu verbinden. Sie vertrat die Auffassung, die Regionalisierungsmittel seien tragender Bestandteil der ÖPNV-Finanzierung in den Ländern und die bewährten staatlichen Finanzhilfen des Regionalisierungsgesetzes seien auch in Zukunft unverzichtbar, um den Wirtschaftsstandort Deutschland sowie die Lebensfähigkeit und Attraktivität der Städte, Landkreise und Gemeinden zu sichern. Aus den Dokumenten zur Bahnreform ergebe

sich, dass für die mit der Regionalisierung verbundenen Lasten durch gesetzliche Absicherung der volle Finanzausgleich zu gewähren sei. Dieser Ausgleich müsse dauerhaft sein, die entstehenden Defizite voll abdecken, der künftigen Kostenentwicklung angepasst werden und darüber hinaus bislang unterlassene notwendige Investitionen umfassen. Die Regionalisierungsmittel müssten in Ausfüllung des Art. 91a GG insofern für die Zukunft so ausgestaltet werden, dass sowohl die Angebote des schienengebunden Personennahverkehrs (SPNV) als auch des übrigen öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) auskömmlich gewährleistet seien und bedarfsgerechte Verkehrsleistungen bestellt werden könnten. Auch der Koalitionsvertrag sehe vor, bei der Revision der Regionalisierungsmittel im Jahr 2014 eine zügige Einigung mit den Ländern anzustreben. Man sei daher sehr irritiert, dass der Bund bisher keine inhaltliche Verhandlungsposition zur Revision vorgelegt habe. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände nehme die Verzögerungen bei der Revision des Regionalisierungsgesetzes mit Sorge zur Kenntnis und fordere Bund und Länder auf, im Lichte der Bahnreform auch weiterhin besondere Verantwortung für den Nahverkehr mit Bus und Schiene zu übernehmen, seine Finanzierung auch zukünftig zu sichern und dazu die Regionalisierungsmittel im Wege der Revision des Regionalisierungsgesetzes rückwirkend zum 1. Januar 2015 bedarfsgerecht aufzustocken.

Zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung führte die Bundesvereinigung aus, angesichts der durch die im Auftrag von Bund und Ländern gutachterlich belegte Feststellung, dass die Regionalisierungsmittel für die bedarfsgerechte Finanzierung des ÖPNV zu gering seien, könne eine bloße Verschiebung der Revision unter Fortschreibung der bisherigen unzureichenden Finanzierung nicht genügen. Die bedarfsgerechte Ausfinanzierung des ÖPNV sei vielmehr im Zuge der Revision der Regionalisierungsmittel akut zu lösen und dürfe nicht weiter aufgeschoben werden. Zur Erfüllung der sich aus dem vorgelegten Gesetzentwurf ergebenden Verpflichtung, eine Revision zum 1. Januar 2016 umzusetzen, sei die Bundesregierung aufzufordern, unverzüglich einen Gesetzentwurf zur inhaltlichen Ausgestaltung des § 5 RegG vorzulegen. Sowohl das von den Ländern als auch das vom Bund beauftragte Gutachten zum Finanzbedarf für den Zeitraum von 2015 bis 2030 gingen gleichermaßen von der Notwendigkeit einer deutlichen Anhebung des Grundbetrages (Länder: auf 8,5 Mrd.; Bund: auf 7,658 Mrd.) und von einer notwendig höheren Dynamisierung (Länder: 2,0 % p.a.; Bund: 2,67 % p.a.) aus. Soweit die Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf darauf verweise, die Regionalisierungsmittel zur langfristigen Sicherung der Finanzierung des SPNV für den Zeitraum ab 2019 auf eine neue Grundlage stellen zu wollen, entbinde sie ein solches Vorhaben nicht von bestehenden Verpflichtungen.

Sie weist darauf hin, dass Verkehrsverträge im ÖPNV in der Regel eine Laufzeit von sieben bis fünfzehn Jahren hätten. Eine langfristige Perspektive für die bestellten Verkehrsleistungen sei daher entscheidend. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände fordere, diesen Zeithorizont auch bei einer Änderung der Regionalisierungsgesetzes zugrunde zu legen. Ohne eine umgehende Anpassung von Grundbetrag und Dynamisierung sei in den Ländern die Aufrechterhaltung von Nahverkehrsleistungen konkret gefährdet, zumal die Länder bestehende Finanzierungsdefizite, wenn überhaupt, nur für einen begrenzten Zeitraum abpuffern könnten. Die Fortführung der bisherigen zu geringen Dynamisierung könne Probleme der ÖPNV-Finanzierung für das Jahr 2015 nur geringfügig abmildern. Die Finanzierungsprobleme würden in den Jahren 2016/2017 verschärft auftreten. Erfolge entsprechend dem Gesetzentwurf der Bundesregierung eine Regelung für das Jahr 2015, könne dies nur ein Zwischenschritt sein. Man rege an, in § 5 Abs. 2 RegG zumindest eine höhere Dynamisierungsrate mindestens entsprechend dem Ländergutachten in Höhe von 2 % rückwirkend zum 1. Januar 2015 festzuschreiben. Für die Zukunft müsse ein über der Dynamisierung liegender Anstieg der Stations- und Trassenpreise vermieden werden, der Bund müsse das entsprechende Risiko tragen oder die Dynamisierung müsse entsprechend höher ausfallen. Der Gesetzentwurf des Bundesrates könne unter Zugrundelegung der dort vorgeschlagenen Dynamisierung von 2 % unmittelbar für die Zeit ab dem 1. Januar 2016 fortgeschrieben werden; der Grundbetrag müsse zum 1. Januar 2016 danach 8,67 Mrd. Euro betragen.

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände regt für den Fall der Annahme des Gesetzentwurfes der Bundesregierung an, die Bundesregierung in einer Entschließung aufzufordern, unverzüglich einen Vorschlag zur Ausgestaltung der Regionalisierungsmittel für den Zeitraum bis 2030 vorzulegen.

In seiner 32. Sitzung am 25. Februar 2015 hat der Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur den Gesetzentwurf abschließend beraten. Auf Antrag der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wurde für diese Sitzung auch der Gesetzentwurf des Bundesrates „Entwurf eines... Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes“ (Drucksache 18/3563) auf die Tagesordnung gesetzt. Dieser Tagesordnungspunkt wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgesetzt. Ein daraufhin von den Fraktionen DIE LINKE. und

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gestellter Antrag, dann auch die Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung auf Drucksache 18/3785 abzusetzen, wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt.

Die **Fraktion der CDU/CSU** stellte fest, der vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung sei lediglich als eine Zwischenlösung zu betrachten. Die Verkehrspolitik wünsche sich ein zeitnahes Verhandlungsergebnis für eine dauerhafte Regelung zu den Regionalisierungsmitteln. Die vorliegenden Gutachten gingen von einem erheblichen Mehrbedarf und höheren Dynamisierungsraten aus. Zu kritisieren sei aber die derzeit mangelnde Transparenz bei der Verwendung der Mittel durch die Bundesländer. Es sei daher nicht klar, welcher Anteil der Mittel in die Bestellung von Leistungen für den ÖPNV fließen und was davon am Ende den Kunden des ÖPNV zugutekomme. Sie sprach sich für eine zügige Verabschiedung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung aus, damit der zusätzliche Betrag von 109 Millionen Euro den Ländern baldmöglichst zugutekomme.

Die **Fraktion der SPD** erklärte, der vorliegende Gesetzentwurf ersetze nicht die erforderliche Revision der Regionalisierungsmittel. Man werde prüfen, welcher langfristige Mittelansatz erforderlich sei; diese Frage sei noch nicht geklärt. Zudem sei auch der europäische Rechtsrahmen zu berücksichtigen. Man müsse eine Debatte über die künftige Ausgestaltung der Regionalisierungsmittel führen und die Ergebnisse der vorliegenden Gutachten, welche unterschiedliche Ansätze zugrunde legten, würdigen. Sie kritisierte die Forderung der Oppositionsfraktionen, auch die Beratung des Regierungsentwurfs abzusetzen, nachdem die Beratung des Gesetzentwurfes des Bundesrates vertagt worden sei. Damit verzögere man die für 2015 vorgesehene Dynamisierung der Regionalisierungsmittel. Für eine dauerhafte Regelung zu den Regionalisierungsmitteln müsse man sich aber Zeit nehmen, „Schnellschüsse“ seien hier nicht angebracht.

Die **Fraktion DIE LINKE.** vertrat die Auffassung, der Gesetzentwurf der Bundesregierung sehe nicht den Umfang der Regionalisierungsmittel vor, der notwendig und verfassungsrechtlich gefordert sei. Seit dem 1. Januar 2015 bestehe im Bereich der Regionalisierungsmittel ein rechtsfreier Raum, da die vorgesehene Revision noch nicht erfolgt sei.

Diese Situation bestehe nur deshalb, weil die Bundesregierung den Ländern an anderer Stelle bei den Bundesländer-Finanzbeziehungen Zugeständnisse abtrotzen wolle. Sie unterstrich, selbst das von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Gutachten stelle einen höheren Finanzbedarf im Bereich der Regionalisierungsmittel fest. Sie forderte, unverzüglich auf der Grundlage des Gesetzentwurfs des Bundesrates eine dauerhafte Regelung zu den Regionalisierungsmitteln zu verabschieden. Die Aufgabenträger des ÖPNV benötigten Planungssicherheit, um anstehende Ausschreibungen durchführen zu können. Man solle mit den Ländern über Kriterien für einen guten Schienenpersonennahverkehr sprechen. Dies stehe aber gegenüber der akut erforderlichen Regelung an zweiter Stelle.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** führte aus, im Nahverkehr habe es in den letzten Jahren eine erfreuliche Zunahme bei den Fahrgastzahlen gegeben. Doch auch die Kosten seien erheblich gestiegen, so dass die Länder wegen der unzureichenden Dynamisierung der Regionalisierungsmittel eigene Mittel einsetzen müssten. Der vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung biete den Aufgabenträgern keine Planungssicherheit; diese müssten bei anstehenden Ausschreibungen wissen, wieviel Geld künftig zur Verfügung stehe. Bei der Anhörung hätten alle Gutachter festgestellt, dass der notwendige Betrag der Regionalisierungsmittel deutlich über dem aktuell zur Verfügung gestellten Betrag liege. Wenn das nicht geändert werde, bestehe die Gefahr, dass man die Erfolge der mit der Bahnreform eingeführten Regionalisierung verspiele.

Der **Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in Kenntnis der Unterrichtung auf Drucksache 18/3993 die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/3785.

Berlin, den 2. März 2015

Sabine Leidig
Berichterstatlerin

