

Deutscher Bundestag

Verkehrsausschuss

Ausschussdrucksache

20(15)297-C

vom 07.10.2024

öff. Anhörung am 09.10.2024

Stellungnahme zum Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes (RegG)

Berlin, 10.07.2024

1. Vorbemerkung

Der Bundesverband SchienenNahverkehr (BSN), dessen Mitglieder bundesweit Leistungen im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) ausschreiben, geht in seiner Stellungnahme speziell auf vier Aspekte (unter 2. bis 5.) ein, die aus Sicht der SPNV-Aufgabenträger bei diesem Gesetzgebungsverfahren in besonderem Maße noch einer Überarbeitung bzw. Korrektur bedürfen.

Das von der Bundesregierung vorgestellte Verfahren zum Gesetzesbeschluss ist eine zeitliche Belastung für alle Akteure, die das auf Initiative der Bundesregierung geschaffene Deutschland-Ticket umzusetzen haben. Dazu zählen neben den Aufgabenträgern des SPNV auch die Verkehrsunternehmen, die kommunalen Aufgabenträger des ÖPNV und die Verkehrsverbände. Obwohl spätestens seit dem Beschluss aus der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 06.11.2023 ein Gesetzgebungsauftrag zur Regelung der Mittelübertragung in das Folgejahr bestanden hat und die Sonder-VMK mit Beschluss vom 22.01.2024 den Bund erneut aufgefordert hat, die Übertragung der nicht verbrauchten Finanzierungsbeiträge für das Deutschlandticket in das jeweilige Folgejahr zu übertragen und die dafür gesetzliche Regelung zu schaffen, ist ein halbes Jahr verstrichen, bis das zuständige Bundesministerium die Formulierungshilfe vorlegt. So laufen einige Regelungen auf kommunaler Ebene zur Anwendung und Finanzierung des Verlustausgleichs aus, bevor die Neuregelung beschlossen und in Kraft treten kann. Der dadurch entstandene Zeitdruck und die Verbindung der Gesetzesvorlage mit Regelungen, die zu Lasten der Aufgabenträger gehen, ist zu bemängeln.

2. Zu Artikel 1 Nummer 2 b) aa) und bb) – Beteiligung des Bundes an der Finanzierung des Deutschlandtickets

Mit diesem Abschnitt der Zehnten Änderung des RegG soll die bisher in § 9 Abs. 2 Satz 2 geregelte exakt *hälftige* Finanzierung des Bundes aus dem Vorhaben Deutschlandticket gestrichen werden. Stattdessen wird aufgenommen, dass sich die Länder *mindestens* in gleicher Höhe beteiligen. Im Zusammenspiel der Streichung des Wortes „zur Hälfte“ und dem anschließend neu aufgenommenen Satz wird der Bund aus der Verantwortung für die anteilige Finanzierung etwaiger Kostensteigerungen genommen, für den Fall, dass die veranschlagten 1,5 Mrd. EUR dann doch nicht ausreichen sollten. Die jetzt vorgeschlagene Änderung lässt sich nach dem Wortlaut so verstehen, dass die Mehrkosten dann zwangsläufig von den Ländern zu tragen sind. In diesem Kontext sind auch die Ausführungen in der Gesetzesbe-

gründung zu Artikel 1 Nummer 2 b) bb) zurückzuweisen, wenn er den Ländern eine Finanzierungsverantwortung zuweist, die wie bereits aufgezeigt, künftig keinem Limit unterliegen würde. Dies passt jedoch nicht ins Bild, da dies ja ein gemeinsames Projekt von Bund und Ländern ist und es stellt sich die Frage, ob die Planungssicherheit für die Länder (bzgl. der zu erwartenden Zuweisungen zum Deutschlandticket) und damit letztlich der Aufgabenträger gewährleistet ist. Im Zusammenhang mit der vorgesehenen Streichung des § 9 Abs. 8 ergibt sich das Gesamtbild, dass bei einem Entfallen des § 9 Abs. 8 etwaige finanzielle Nachteile entweder bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen (bei Netto-Verträgen) oder Aufgabenträgern (bei Brutto-Verträgen) verbleiben. Finanzielle Nachteile bei den Aufgabenträgern führen zu Finanzierungslücken bzw. Angebotskürzungen, denn die Aufgabenträger dürfen für derartige Schäden ja auch keine allgemeinen RegG-Mittel nutzen (vgl. auch die neue Fassung von § 9 Abs. 6 Satz 4 und Begründung zum Gesetzesentwurf, dort zu Artikel 1 Nummer 2 d). Dies wirkt doppelt zu Lasten der Länder. Insbesondere aufgrund der Beschlussfassung der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 06.11.2023 ist das nicht nachvollziehbar. Dort heißt es in TOP 8 Nummer 1 Satz 1:

*„**Bund und Länder** (...) bekennen sich **zum Prinzip der hälftigen Kostenbeteiligung** in Höhe von insgesamt drei Milliarden Euro auch für 2024“.*

Die bisherige Regelung ist daher beizubehalten und somit die Streichung zurückzunehmen.

Aus Sicht der Aufgabenträger des SPNV ist eine Regelung, die den Bund einerseits aus der Finanzierungsverantwortung für Kostensteigerungen entbindet und gleichzeitig den Einsatz von Regionalisierungsmitteln ausschließt, nicht zustimmungsfähig.

3. Zu Artikel 1 Nummer 2 b) cc) und Nummer 2 e) Turnus 31.05.2023 bis Ende 2025 für das Deutschlandticket

Die Neuerung des hiesigen Gesetzesentwurfs ist die Einführung des Abrechnungsturnus 31.05.2023 bis 31.12.2025. Dabei bleibt aber unklar, wie die Überjährigkeit bzw. Übertragung der dafür zur Verfügung gestellten Mittel geregelt ist. Denn mit dem Entwurf wird nur die Nachweisführung für den vorgenannten Zeitraum zusammengefasst und der Horizontalausgleich anhand des Gesamtschadens ebenfalls bezogen auf diesen Gesamtzeitraum ermöglicht. Der Bund stellt allerdings die Mittel weiterhin nur bezogen auf das einzelne Kalenderjahr bereit und die Länder müssen weiterhin den Schaden nach Anlage 8 je Kalenderjahr nachweisen (vgl. dazu auch Anlage 8, die als Stichtag den 30.06. eines Jahres für das Folgejahr benennt). Es fehlt eine transparente Bestimmung, dass die nicht aufgebrauchten Finanzierungsmittel aus dem Vorjahr den vom Bund nach § 9 Abs. 2 den Ländern zur Verfügung gestellten Finanzierungsbetrag von 1,5 Mrd. erhöht. Dies bloß über den Horizontalausgleich zu regeln, ist aus Sicht der Aufgabenträger nicht ausreichend. Hier sind geeignete Regelungen in dem Gesetzesentwurf zu ergänzen.

4. Zu Artikel 1 Nummer 2 d) – Verwendung von Regionalisierungsmitteln nach § 5 RegG für das Deutschlandticket

Der Gesetzesentwurf verschärft gegenüber dem geltenden RegG die Bestimmung, dass die Verwendung von Regionalisierungsmitteln nach § 5 Regionalisierungsgesetz für den Ausgleich finanzieller Nachteile

aus dem Deutschlandticket oder für weitere aus dem Deutschlandticket abgeleitete Tarifangebote sowie Verrechnungen, die dies bewirken, nicht mehr gestattet sind. Wir verweisen hierzu auf den VMK-Beschluss der Sonder-VMK vom 08.07.2024 zu Ziffer 4:

„Die Verkehrsministerkonferenz kann das in der Formulierungshilfe vorgesehene Verbot nicht hinnehmen, eine Preissenkung von Deutschlandtickets auf Länderebene (z. B. als Schülerticket zum Deutschlandticket) aus regulären Regionalisierungsmitteln finanzieren zu dürfen. Dies greift in die Länderhoheit ein und verringert zudem den Absatz und erhöht so das Defizit des Deutschlandtickets zu Lasten von Bund und Ländern. Sie fordert den Bund daher zur Streichung der Änderung auf.“

Darüber hinaus ist zu bemerken: Das neu in § 9 Abs. 6 Satz 4 RegG-Entwurf eingeführte Verbot der unterstützenden Finanzierung tariflicher Angebote zur Ergänzung des Deutschlandtickets für bestimmte Personengruppen, insbesondere Sozial- oder Schülertickets, ist nicht umsetzbar. Zum einen kann eine ergänzende sozialadäquate Rabattierung des Deutschlandtickets für bestimmte Kundengruppen, insbesondere aus sozial- oder bildungspolitischen Gründen, geboten sein und durch den erhöhten Absatz des Deutschlandtickets können so mehr Kunden gewonnen werden als ohne Rabattierung.

Zum anderen sind tarifliche Unterstützungen in den Bestelltentgelten von Netto-Verträgen regelmäßig enthalten, unabhängig davon, ob dies ein lokaler Verbundtarif oder der nicht kostendeckende Deutschland-Tarif ist. Bei SPNV-Vergaben wird der regelmäßig nicht kostendeckende Tarif unterstellt und das (Eisenbahn-)Verkehrsunternehmen (bei Netto-Verträgen) kalkuliert mit den entsprechenden Tarifen. Die Nutzung der Regionalisierungsmittel für diese tariflichen Angebote ist unstrittig und kann nicht von dem Bestelltentgelten getrennt werden. Eine Sonderbehandlung für Angebote, die auf dem Deutschlandticket beruhen ist nicht begründbar.

Die Formulierungshilfe bezieht in der Gesetzesbegründung zu Buchstabe d zudem auch die Tarifanerkennungen im Fernverkehr mit ein. Insoweit ist aber festzuhalten, dass diese Tarifanerkennungen mit anderen Angeboten zum Deutschlandticket bereits von vornherein nicht vergleichbar sind. Die Tarifanerkennungen gewähren für die Öffnung der Verkehre für Fahrgäste des SPNV einen Tarifausgleich bezogen auf die entfallenen Fernverkehrseinnahmen. Dieser Ausgleich wird – wie bei einem Bestellerentgelt als Zuschuss für verkehrsvertragliche Leistungen des SPNV – für die Leistungserstellung gewährt. Einzelne Länder hatten diesen Zuschuss erhöhen müssen, nachdem die Unternehmen vorgebracht haben, dass durch das Deutschlandticket die Nutzung und Inanspruchnahme ihrer Züge gestiegen sei. Die Züge sind regelmäßig auch in Netzfahrplankonzepte des SPNV eingebunden, etwa weil die Trasse nur für eine Fernverkehrsleistung genutzt werden kann, die eine SPNV-Leistung dadurch verdrängt. Die Fernverkehrsleistungen mit Anerkennung der Nahverkehrstickets sind damit Teil der Daseinsvorsorge. In Einzelfällen werden auch konzeptionelle Besonderheiten wie zusätzliche Halte durch den SPNV umgesetzt.

Die Mitnahme von Nahverkehrskunden muss unabhängig außerdem vom konkreten SPNV-Tarifprodukt umfassend gewährleistet sein. Daher wurde das Deutschlandticket nahezu flächendeckend in bestehenden Tarifanerkennungen des Fernverkehrs mit aufgenommen. Es sollte kein „Flickenteppich“ bei der Nutzung des SPNV entstehen. Es handelt sich dabei allerdings nicht um sog. zusätzliche Tarifangebote zum Deutschlandticket. Die betreffenden Eisenbahnverkehrsunternehmen des SPNV erhalten dafür auch keine Einnahmen aus dem Deutschlandticket. Bei einer Finanzierung aus Landesmitteln entsteht eine nicht akzeptable Finanzierungslücke der betreffenden Verkehre mit Tarifanerkennung. Es würde die paradoxe Situation entstehen, dass es für Länder möglicherweise günstiger wäre, einen zusätzlichen Nahverkehrszug mit erheblich höheren Kosten aus Regionalisierungsmitteln zu bestellen, anstatt die wirtschaftlichere Lösung der Tarifanerkennung zu wählen, weil hierfür zusätzliche Landesmittel bereitgestellt werden müssten.

Daher ist die bisherige Formulierung in § 9 Abs. 6 Satz 4 beizubehalten. Die Tarifanerkennungen sind von vornherein auszuklammern.

5. Zu Artikel 1 Nummer 1 – 350 Mio. Reduktion in 2025 und Verschiebung nach 2026 gegen Vorlage der Verwendungsnachweise

Mit der Zehnten Änderung des Regionalisierungsgesetzes soll neben dem Deutschlandticket auch die Haushaltskonsolidierung 2025 – mit einem Beitrag der Länder von 350 Mio. EUR – geregelt werden.

Eine (vorläufige) Reduzierung der Regionalisierungsmittel im Jahr 2025 wird zu Abbestellungen von Leistungen auf Seiten der Aufgabenträger führen, denn durch indexbasierten Nachlaufeffekten aufgrund gestiegener Kosten für Kraftstoff, Personal und Instandhaltung werden die Aufwendungen je Verkehrsvertrag steigen. Die Aufgabenträger haben keine finanziellen Mittel, den im Jahr 2025 einbehaltenen Betrag anderweitig vorzufinanzieren. Die Regelung ist auch deshalb nicht zustimmungsfähig, weil in Bundesländern mit Doppelhaushalten die entsprechenden Haushaltsgesetze mit Wirkung für 2025 schon beschlossen sind und sich die vertraglichen Verpflichtungen der Aufgabenträger aus den Verkehrsdurchführungsverträgen nicht kurzfristig einschränken lassen. Verkehrsdurchführungsverträge sehen Anmeldefristen für Änderungen des Bestellvolumens vor, die bereits abgelaufen sind. Weder die Länder noch die Aufgabenträger haben hier eine Möglichkeit, eine solche Reduktion der Regionalisierungsmittel auszugleichen. Diese Reduzierung entspricht auch nicht dem Beschluss des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 06.11.2023 und kommt somit überraschend für die Länder.

Zudem ist die zeitliche Verwendung von Regionalisierungsmittel teilweise der Steuerung des Aufgabenträgers entzogen. Insbesondere bei Infrastrukturprojekten und aufgrund von Verzögerungen bei Infrastrukturprojekten, etwa durch bundeseigene Unternehmen, kommt es zu zeitlichen, ungeplanten und teilweise kurzfristigen Verschiebungen der Ausreichung der Regionalisierungsmittel durch die Aufgabenträger.

Des Weiteren führt eine Reduzierung der Regionalisierungsmittel im Jahr 2025 zu Fehlanreizen, was die Erfüllung der Klimaziele und der positiven Entwicklung des ÖPNV weg vom motorisierten Individualverkehr bedeutet. Zur Erreichung der Klimaziele müsste die Attraktivität des ÖPNV auf Schiene und Bus erhöht werden, dies kann unseres Erachtens nur durch eine Angebotserweiterung erfolgen.

Sofern etwaige Reduktionen nach dem einleitend Gesagten unvermeidlich sind, ergeben sich dann die nachfolgenden Ausführungen: Es fehlt insbesondere die sonst auch im RegG vorgenommene Schlüsselung der 350 Mio. EUR auf die Länder, sortiert nach alphabetischer Reihenfolge. Zudem ist die neu eingeführte Bedingung problematisch. Es steht dabei nicht in Abrede, dass eine zweckentsprechende Verwendung der Regionalisierungsmittel und eine diesbezügliche Nachweisführung für Bund und Länder essenziell ist. Dies allerdings zur Bedingung der Auszahlung im Jahr 2026 zu machen und hierfür die „fristgerechte und vollständige Vorlage der Nachweise gemäß § 6 Abs. 2 über die Verwendung der Regionalisierungsmittel für das Jahr 2025 zu verlangen“ ist aus mehrererlei Gründen nicht sachgerecht. Zum einen wird damit die Mittelausstattung der Länder für 2025 mit Regionalisierungsmitteln um den o.g. Betrag eingekürzt, während die Vorbereitung und Durchführung der SPNV-Verkehre bekanntlich eine längere Vorlaufzeit haben (die Erstellung des Jahresfahrplans 2025 läuft bereits und sind bei etwaigen kurzfristigen Einsparungen auch immer erhebliche Remanenzkosten zu berücksichtigen). Zudem ist die Mittelbindung hinreichend geregelt. Eine Auszahlung im Jahr 2026 ist erst nach Fristablauf der Vorlage des Verwendungsnachweises zum 30.09.2026 vorgesehen (vgl. dazu auch die Begründung zu Nummer 1 „*wird die Auszahlung an das jeweilige Land zeitnah nach diesem Termin eingeleitet.*“), was eine deutliche zeitliche Verschiebung der Auszahlung darstellt. Die Bedingung sollte daher ersatzlos gestrichen werden.



Zudem würden sich durch einen etwaigen Versub in das Jahr 2026 350 Mio. EUR Regionalisierungsmittel von dem Jahr 2025 auf das Jahr 2026 oder später erhebliche Rechtsunsicherheiten für die Bemessung der Trassenpreise der Fahrplanjahre 2025/2026 ff. ergeben. Es handelt sich zwar nach Sicht der Länder ausdrücklich um Mittel, die dem Jahr 2025 zuzuordnen sind und daher nicht bei der Bemessung der Fortschreibung berücksichtigt werden dürfen. Allerdings würden die Trassenpreise dann in 2026 stärker steigen, als die in dem Jahr den Ländern zur Verfügung stehenden Mittel.