

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (15. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 16/6310 –**

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes

A. Problem

Gemäß § 6 des Regionalisierungsgesetzes ist im Jahr 2007 mit Wirkung ab 2008 die Höhe der Regionalisierungsmittel neu festzusetzen und zu bestimmen, aus welchen Steuereinnahmen der Bund den Ländern die Regionalisierungsmittel leistet.

B. Lösung

Die Länder erhalten im Jahr 2008 Regionalisierungsmittel in Höhe von 6 675 Mio. Euro aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes. Ab dem Jahr 2009 steigt dieser Betrag jährlich um 1,5 v. H. Für das Jahr 2014 wird eine erneute Überprüfung der Höhe der Mittel mit Wirkung ab dem Jahr 2015 vorgesehen. Die Länder stellen dem Bund jährlich die Verwendung der Mittel jeweils nach gemeinsam vereinbarten Kriterien transparent dar.

Annahme des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.

C. Alternativen

Annahme des Gesetzentwurfs mit Änderungen.

D. Kosten

Wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 16/6310 unverändert anzunehmen.

Berlin, den 7. November 2007

Der Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Dr. Klaus W. Lippold
Vorsitzender

Patrick Döring
Berichtersteller

Bericht des Abgeordneten Patrick Döring

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf auf **Drucksache 16/6310** in seiner 118. Sitzung am 11. Oktober 2007 beraten und an den Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zur federführenden Beratung sowie an den Finanzausschuss, den Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und den Haushaltsausschuss zur Mitberatung überwiesen. An den Haushaltsausschuss wurde der Gesetzentwurf zusätzlich nach § 96 der Geschäftsordnung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Mit dem Gesetzentwurf soll vor allem der Regelung des § 6 des Regionalisierungsgesetzes entsprochen werden, nach der im Jahr 2007 mit Wirkung ab 2008 die Höhe der Regionalisierungsmittel neu festzusetzen ist und zu bestimmen ist, aus welchen Steuereinnahmen der Bund den Ländern die Regionalisierungsmittel leistet. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Länder im Jahr 2008 Regionalisierungsmittel in Höhe von 6 675 Mio. Euro aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes erhalten. Ab dem Jahr 2009 soll dieser Betrag jährlich um 1,5 v. H. steigen. Für das Jahr 2014 soll eine erneute Überprüfung der Höhe der Mittel mit Wirkung ab dem Jahr 2015 vorgesehen werden. Die Länder sollen dem Bund jährlich die Verwendung der Mittel jeweils nach gemeinsam vereinbarten Kriterien transparent darstellen.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Finanzausschuss** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 16/6310 in seiner 75. Sitzung am 7. November 2007 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. dessen Annahme.

Der **Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 16/6310 in seiner 58. Sitzung am 7. November 2007 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. dessen Annahme.

Der **Haushaltsausschuss** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 16/6310 in seiner 54. Sitzung am 7. November 2007 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dessen Annahme.

IV. Beratungsverlauf im Ausschuss

Der **Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung** hat den Gesetzentwurf in seiner **48. Sitzung** am 7. November 2007 beraten.

Zu dieser Sitzung hat die Fraktion der FDP folgenden Änderungsantrag (Ausschussdrucksache 16(15)1064) eingebracht:

Ziff. 3, § 6 „Verwendung“ wird wie folgt ergänzt:

(3) Die Bestellung von Leistungen im Schienenpersonennahverkehr muss im Wege einer förmlichen, öffentlichen Ausschreibung erfolgen.

Begründung:

Seit 1996 stellt der Bund den Ländern über das Regionalisierungsgesetz Mittel zur Bestellung von Nahverkehrsleistungen zur Verfügung. Die Regionalisierungsmittel stammen aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes. Es handelt sich um eine direkte Transferleistung des Straßenverkehrs in den Schienenpersonennahverkehr. Im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben entscheiden die Länder, wie sie die Regionalisierungsmittel verwenden. Dabei sollen die Mittel nach § 8 Abs. 1 der Finanzierung des bedarfsgerechten Grundangebotes im SPNV dienen.

Die Zahlung von Bestellerentgelten für bestellte Schienenverkehrsleistungen stellt grundsätzlich keinen Subventionsstatbestand dar und wird nicht infrage gestellt. Problematisch ist jedoch, dass bisher eine wettbewerbliche Vergabe der Leistungen erst in Ansätzen besteht. Die Deutsche Bahn AG hält einen Marktanteil über 85 Prozent der bundesweit bestellten Zugkilometer. Noch in den letzten Jahren haben Bundesländer langfristige Verträge über die Erbringung von Nahverkehrsleistungen direkt mit der DB Regio AG abgeschlossen, ohne ein Vergabeverfahren durchzuführen. Direktverträge wurden auf der Grundlage exklusiver und geheimer Verhandlungen mit der Deutschen Bahn AG geschlossen. Der Vertragsabschluss mit dem Land Brandenburg im August 2002 ist in die politischen Schlagzeilen geraten. Die Auftragssumme beträgt rund 2,5 Mrd. Euro für den Zeitraum 2002 bis 2012. Die Deutsche Bahn AG erhielt den Auftrag, ohne dass es anderen Leistungsanbietern ermöglicht worden wäre, ihr Interesse an den Leistungen bekannt zu geben.

Die wenigen bisher durchgeführten wettbewerblichen Vergaben zeigen, dass bei einer konsequenten Ausschreibung aller SPNV-Leistungen über eine Mrd. Euro pro Jahr eingespart werden könnte. Umgekehrt führt die bisherige Praxis der Direktvergabe dazu, dass die DB AG unverändert die attraktivsten Strecken im SPNV bedient und damit weit überproportionale Gewinne erwirtschaftet. Die zugrunde liegenden Verträge sind bisher nicht veröffentlicht worden, obwohl es sich um die Verwendung von Steuergeldern an ein bundeseigenes Unternehmen handelt. Es ist offensichtlich, dass die DB Regio AG dank hoher Einheitspreise bei vielen der direkt vergebenen Aufträge Überrenditen einfährt, die sie zukünftig zu Kampfpreisen gegen Wettbewerber einsetzen kann, sobald der Wettbewerb auch um die lukrativsten Strecken stattfindet. In dieser Vergabepaxis ist somit ein Subventionsstatbestand zugunsten der Deutschen Bahn gegeben, den es zu beseitigen gilt.

Von der durch fehlenden Wettbewerb und mangelnde Transparenz gekennzeichneten Situation ist in erster Linie der

deutsche Steuerzahler nachteilig betroffen. Aus diesem Grunde kann sich der Deutsche Bundestag nicht mit dem Hinweis zufrieden geben, es handele sich um zwischen den betreffenden Landesregierungen und der Deutschen Bahn AG ausgehandelte Verträge. Die Deutsche Bahn AG ist ein bundeseigenes Unternehmen, für deren Geschäftspolitik die Bundesregierung die Verantwortung trägt. Es geht um die Frage, ob die Deutsche Bahn AG infolge der Direktvergaben Überrenditen erzielt, die letztlich zu Lasten des Steuerzahlers gehen.

Die Fraktion DIE LINKE. hat folgenden Änderungsantrag (Ausschussdrucksache 16(15)1067) eingebracht:

Der Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung wolle beschließen, dem Deutschen Bundestag zu empfehlen:

Der Deutsche Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Bundestags-Drucksache 16/6310 mit den folgenden Maßgaben anzunehmen:

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

Nummer 1 ist wie folgt zu ändern:

a) In Paragraph 5 wird nach Absatz 2 der folgende neue Absatz eingefügt:

„(3) Der Betrag steigt in einem Kalenderjahr nur dann um 1,5 vom Hundert, wenn die Verkehrsleistung, die im Schienenpersonennahverkehr der Eisenbahnen im zweiten zurückliegenden Kalenderjahr bundesweit erbracht wurde, diejenige im dritten zurückliegenden Kalenderjahr übertrifft oder dieser – auf volle Millionen Personenkilometer gerundet – gleich ist.“

b) In Paragraph 5 werden die bisherigen Absätze 3 bis 5 die Absätze 4 bis 6.

c) In Paragraph 5 wird im neuen Absatz 4 nach dem Wort „Absätzen“ die Angabe „1 und 2“ durch die Angabe „1, 2 und 3“ ersetzt.

d) In Paragraph 5 wird im neuen Absatz 5 nach der Angabe „Absatz 3“ die Angabe „und Absatz 4“ eingefügt.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat folgenden Änderungsantrag (Ausschussdrucksache 16(15)1062) eingebracht:

Der Ausschuss für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages wolle beschließen, dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Deutsche Bundestag wolle beschließen, den Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 16/6310 – mit folgenden Maßgaben und im Übrigen unverändert anzunehmen:

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

1) Nummer 1 ist wie folgt zu ändern:

a) In § 5 werden nach Absatz 3 folgende neue Absätze eingefügt

„(4) Ab dem Jahr 2009 werden nur noch 50 vom Hundert des Betrags nach § 5 entsprechend dem Maßstab des Absatzes 3 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.

(5) 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 4 erheblich sind,
2. die Gewichtung der in Absatz 4 genannten Effizienzindikatoren und
3. das Maß der Berücksichtigung der Bevölkerungsdichte und Siedlungsstruktur der jeweiligen Bundesländer.

(6) Die genaue Verteilung der Mittel auf die Länder nach den Maßstäben des Absatzes 4 und auf Grundlage der nach Absatz 5 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 § 6 Abs. 1 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 3 auf die anderen Länder zu verteilen.“

b) In § 5 wird der bisherige Absatz 4 Absatz 7 und wie folgt gefasst:

„(7) Von den nach Absatz 1 und 2 in Verbindung mit Absatz 3 bis 6 festgelegten Jahresbeträgen wird je ein Zwölftel zum 15. eines jeden Monats überwiesen“

c) In Nummer 1 wird der bisherige Absatz 5 Absatz 8.

2) Nummer 3 ist wie folgt zu ändern:

a) In § 6 wird Absatz 1 wie folgt gefasst:

„(1) Mit dem Betrag nach § 5 ist insbesondere der Schienenpersonennahverkehr zu finanzieren. Mit mindestens 75 vom Hundert des Betrages haben die Länder den Schienenpersonennahverkehr sicherzustellen. Darüber hinaus können die Länder auch den übrigen öffentlichen Personennahverkehr fördern. Ausgleichsleistungen nach § 45 Personenbeförderungsgesetz, § 6a Allgemeines Eisenbahngesetz und § 145 Neuntes Buch Sozialgesetzgebung dürfen mit dem Betrag nach § 5 nicht finanziert werden.“

b) In § 6 wird Absatz 2 wie folgt gefasst:

„(2) Die Länder stellen dem Bund nach Verausgabung der Mittel jährlich die Verwendung der Mittel transparent dar. Die Darstellung enthält Angaben über Zuschüsse für Bestellungen von Zugleistungen

im SPNV, Zuschüsse für Bestellungen von Verkehrsleistungen im ÖPNV außerhalb des SPNV, sonstige Zuwendungen an Aufgabenträger und Verkehrsbünde im SPNV/ÖPNV, Zuschüsse für Investitionen in Fahrzeuge des SPNV, Zuschüsse für Investitionen in Fahrzeuge des ÖPNV außerhalb des SPNV, Zuschüsse für Investitionen in bauliche Anlagen des ÖPNV und des SPNV und Zuschüsse für sonstige Projekte. Die Bundesregierung erstellt aus den Berichten der Länder einen Gesamtbericht, der dem Deutschen Bundestag zugeleitet wird.

Begründung:

Zu Nr. 1 (§ 5)

Die neuen Absätze 4 und 5 werden in Zukunft zu einer wesentlich effizienteren Mittelverwendung führen. Denn – abweichend von Absatz 3 – werden die Mittel künftig zur Hälfte leistungsbezogen an die Länder verteilt. Absatz 4 gibt dabei die grundsätzlichen Maßstäbe vor. Dabei ist zu Beginn selbstverständlich auch die unterschiedliche Struktur der Bundesländer zu berücksichtigen, damit es nicht etwa zu einer Benachteiligung der Flächenstaaten kommt (Absatz 4 Satz 2). Einzelheiten sind durch Verordnung festzulegen (Absatz 5). Der neue Absatz 6 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 Nr. 2 (§ 6)

Die in § 6 (1) RegG getroffene Regelung, die mit der Regelung des bisherigen § 7 RegG identisch ist, ist unzureichend. Sie stellte schon bisher nicht sicher, dass die Mittel stark überwiegend für den Schienenpersonennahverkehr verwendet wurden. Dies war aber das eigentliche Ziel der Regelung des Artikels 106a GG. Damit die Mittel von den Ländern nicht auch für Ausgaben verwendet werden, die ihnen auch schon vor und unabhängig von dem durch Artikel 106a GG behandelten Problemkreis oblagen, dürfen Ausgleichsleistungen für die Beförderung von Auszubildenden und Schwerbehinderten nicht aus Regionalisierungsmitteln bezahlt werden.

Nach dem bisherigen § 7 RegG war für den Bund nicht überprüfbar, ob die Mittel zweckentsprechend verwendet wurden. Die im Gesetzentwurf in § 6 (2) RegG getroffene Regelung ist aber unzureichend, weil sie nicht näher beschreibt, was einheitliche Kriterien sind. Damit ist nicht sichergestellt, dass die jährliche Mittelverwendung transparent dargestellt werden kann. Der durch die Bundesregierung zu erstellende Gesamtbericht informiert den Bundestag.

Die **Fraktion der CDU/CSU** wies daraufhin, dass der Gesetzentwurf auf einem Kompromiss beruhe, welcher im Zuge der Haushaltsberatungen im vergangenen Jahr zustande gekommen sei. Einzelne Bundesländer seien bestrebt, die Laufzeit der Regelung unter Hinweis auf den Aspekt der Planungssicherheit zu verlängern. Eine solche Planungssicherheit könne aber nicht erreicht werden, da das Gesetz ohnehin angepasst werden müsse, wenn eine Verschlechterung der Haushaltslage dies gebiete. In Bezug auf die Änderungsanträge der Oppositionsfraktionen wies sie darauf hin, dass das Gesetz der Zustimmung des Bundesrates bedürfe. Eine Zustimmung des Bundesrates zu diesen Änderungswünschen

sei aber nicht zu erwarten, da die Länder eine zusätzliche Bindung bei der Verwendung der Mittel ablehnten. Der Gesetzentwurf stelle hier einen guten Kompromiss dar.

Die **Fraktion der SPD** bemerkte, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf deutlich werde, dass der Bund zu seiner Verantwortung stehe. Dies widerlege Befürchtungen einzelner Länder, welche im Rahmen der Diskussion über die Teilprivatisierung der Bahn geäußert worden seien. Es bestehe Einigkeit, dass die Regionalisierungsmittel sehr sinnvoll seien und dass sie auf einem hohen Niveau fortgeführt werden sollten. Sie wies daraufhin, dass Kürzungen der Regionalisierungsmittel in der Vergangenheit durch Mehreinnahmen der Länder kompensiert worden seien. Die für den Regionalverkehr verantwortlichen Länder müssten auch solche Mehreinnahmen einsetzen, wenn sie in diesem Bereich mehr machen wollten, als es die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel erlaubten. Es gebe positive Beispiele, in denen Länder dies auch so gehandhabt hätten. Eine noch transparentere Verwendung der Mittel als im Gesetzentwurf vorgesehen sei wünschenswert, werde aber am Widerstand der Länder scheitern.

Die **Fraktion der FDP** betonte, mit der im Gesetzentwurf für § 6 des Regionalisierungsgesetzes vorgesehenen Regelung über eine transparente Darstellung der Mittelverwendung werde eine vielfach geäußerte Kritik an der bisherigen Situation aufgegriffen, dass bislang die Verwendung der Mittel nicht transparent sei. Sie forderte dazu auf, ihren Änderungsvorschlag anzunehmen, nach der die förmliche öffentliche Ausschreibung von Leistungen im Schienenpersonennahverkehr im Regionalisierungsgesetz verbindlich festgeschrieben werden solle. Durch die Annahme ihres Änderungsantrages werde der Gesetzentwurf verbessert. Sie werde dem Gesetzentwurf aber unabhängig davon zustimmen.

Die **Fraktion DIE LINKE** begrüßte, dass mit dem Gesetz die drastische Verringerung der Regionalisierungsmittel durch das Haushaltsbegleitgesetz im Jahr 2006 teilweise wieder rückgängig gemacht werde. Der Gesetzentwurf gehe aber diesbezüglich noch nicht weit genug. Die Senkung der Kürzung um 500 Mio. Euro bis 2011 dauere zu lange. Ohne Annahme ihres Änderungsantrages könne sie dem Gesetz daher nicht zustimmen. Eine Teilprivatisierung der Deutsche Bahn AG, die immer noch nicht aufgegeben worden sei, würde zusätzliche Regionalisierungsmittel erfordern, wenn man das Ziel ernst nehme, mehr Verkehr auf die Schiene zu verlagern und das Angebot in der Fläche zu verbessern. Dann seien die vorgesehenen Mittel erst recht unzureichend.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** stellte fest, auch sie sehe es positiv, dass die Kürzungen der Regionalisierungsmittel nun nicht mehr so stark ausfallen sollten, wie dies ursprünglich vorgesehen gewesen sei. Ohne Annahme ihres Änderungsantrages werde sie den Gesetzentwurf aber ablehnen. Es sei kein ausreichendes Argument, den Änderungsanträgen entgegenzuhalten, dass sie im Bundesrat voraussichtlich nicht akzeptiert würden. Man müsse zumindest versuchen, diese Änderungen auch im Bundesrat durchzusetzen. Sie fordere eine Einführung von Effizienzkriterien. Zudem fordere sie auch eine transparentere Verwendung der Mittel. Wenn sichergestellt sei, dass die Regionalisierungsmittel in einer allgemein akzeptierten Weise verwendet wür-

den, könnten die Länder damit auch Kürzungsforderungen entgegentreten.

Den Änderungsantrag der Fraktion der FDP auf Ausschussdrucksache 16(15)1064 lehnte der Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ab.

Den Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE. auf Ausschussdrucksache 16(15)1067 lehnte der Ausschuss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ab.

Den Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 16(15)1062 lehnte der Ausschuss mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP ab.

Zu dem Gesetzentwurf auf Drucksache 16/6310 empfahl der Ausschuss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. Annahme.

Berlin, den 7. November 2007

Patrick Döring
Berichtersteller

