



## **Bericht**

der Landesregierung

### **Bericht Regionalisierungsmittel und GVFG**

Drucksache 18/ 3418

Federführend ist das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie

## 1. Regionalisierungsmittel

Den Ländern steht gemäß Artikel 106a des Grundgesetzes für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) aus dem Steueraufkommen des Bundes ein Betrag zu. Artikel 106a GG begründet eine unbefristete Zahlungspflicht des Bundes.

Das Nähere ist im Regionalisierungsgesetz (RegG) geregelt. Gemäß § 6 Absatz 1 RegG sind diese Mittel „insbesondere“ für die Finanzierung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) zu verwenden. Das RegG regelt darüber hinaus die Höhe des Betrages, die Laufzeit und eine Dynamisierung des Betrages über die Laufzeit sowie die horizontale Verteilung der Mittel zwischen den Ländern.

Die Mittel stehen den Ländern unmittelbar zu. Sie sind im Einzelplan 60 des Bundes (allgemeine Finanzverwaltung) als Absetzungen von den Einnahmen aus den Energiesteuern aufgeführt. Die Länder haben dem Bund gegenüber die zweckentsprechende Verwendung der Mittel zu bescheinigen.

Die Geschichte der Regionalisierungsmittel ist eine Erfolgsgeschichte der Bahnreform. Die Betriebsleistung im Schienenpersonennahverkehr wurde seit 1993 bundesweit von einst rund 490 Millionen auf heute 650 Millionen Zugkilometer gesteigert – ein Zuwachs um ein Drittel. Die Länder haben ihre Chancen im Föderalismus sehr unterschiedlich genutzt: einige mit viel Wettbewerb und vielen neuen Angeboten im Betrieb, andere mit Investitionen in die Infrastruktur, andere mit engen Verknüpfungen zwischen Bus und Bahn. Überall sind so den jeweiligen Bedarfen angepasste Angebote entstanden. Vor allem qualitativ hat sich einiges getan, nicht nur neue Fahrzeuge, auch Stationen wurden barrierefrei, Bus und Bahntarife wurden vereinfacht.

Schleswig-Holstein hat im Jahr 2014 von den insgesamt ca. 7,3 Milliarden € Regionalisierungsmittel 227 Millionen € erhalten. Davon wurden pro Jahr etwa 190 Millionen € für Verkehrsverträge eingesetzt, die Kreise und kreisfreien Städte erhielten für den Busverkehr rund 30 Millionen €, der Rest wurde für Investitionen (besonders Planungskosten) und Regiekosten (rund 2,5 Millionen €) ausgegeben.

Mit diesem Geld haben sich die bestellten Zugkilometer in Schleswig-Holstein pro Jahr von knapp 19 Millionen (1996) auf 25,5 Millionen Zugkilometer (2015) erhöht. Wichtiger noch als die Zugkilometerzahlen sind die Personenkilometer, sie erhöhten sich von 1,17 Milliarden (1996) auf 1,73 Milliarden (2014).

Grundlage dieser Erfolgsgeschichte ist die Planungssicherheit für die Länder. Die Länder erhalten die Mittel verlässlich über einen Zeitraum von vielen Jahren. Die Mittel sind jährlich übertragbar und für die Länder zweckgebunden. Allerdings ist der Zweck im Gesetz mit der Formulierung „insbesondere Schienenpersonennahverkehr“ bewusst offen gehalten worden. Es können sowohl Investitionen in die Infrastruktur als auch Betriebskosten damit bezahlt werden. Diese Vorgabe verbindet Zweckgebundenheit mit Flexibilität und Verlässlichkeit.

Das bisherige Regionalisierungsgesetz sah eine Revision zum 1. Januar 2014 vor. Die Länder haben sich deshalb sehr frühzeitig mit dem anstehenden Revisionsstermin in 2014 auseinandergesetzt. Die Verkehrsministerkonferenz (VMK) hatte im Oktober 2010 die Gemeinsame Konferenz der Verkehrs- und Straßenbauabteilungsleiter der

Länder (GKVS) beauftragt, ein Gutachten zu vergeben, welches den Finanzmittelbedarf bei den Regionalisierungsmitteln ab dem Jahr 2015 unter Berücksichtigung

- der Bestellentgelte,
  - des finanziellen Bedarfs für die Infrastrukturförderung und
  - der sonstigen Ausgaben
- ermittelt.

Im Auftrag der Länder hat der Gutachter die Verwendung der Regionalisierungsmittel umfangreich untersucht und daraus den Bedarf für eine auskömmliche Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs in Deutschland in den nächsten Jahren ermittelt. Das Gutachten verfolgt dabei einen breiten Ansatz und berücksichtigt die realen – sehr unterschiedlichen – Herangehensweisen der Länder. Der Gutachter hatte dafür Einsicht in alle Verträge, die die Länder mit den Verkehrsunternehmen abgeschlossen haben.

Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass die Regionalisierungsmittel von 7,3 auf 8,5 Milliarden Euro jährlich aufgestockt werden müssen, um angesichts gestiegener Stations- und Trassen- sowie Energiepreise ein wettbewerbsfähiges ÖPNV-Angebot zu gewährleisten. Um Planungssicherheit für die langfristigen Verträge und Investitionen zu bekommen, bräuchten die Länder eine Festschreibung dieser Mittel für die nächsten 15 Jahre sowie angesichts weiterer Preis- und Kostensteigerungen einen jährlichen Aufwuchs um 2,8 Prozent.

Die Regionalisierungsmittel waren seit 2002 zwar um 6 Prozent, die Trassenkosten pro Zugkilometer jedoch um fast 30 Prozent (Stand 2013) gestiegen. Diese Stations- und Trassenentgelte erhält überwiegend die Deutsche Bahn AG (DB AG). Den Ländern stehen keine eigenen Instrumente zur Verfügung, diese Preissteigerungen einzudämmen. Der Bund hat aber durch Regelungen zu den Gewinnabführungen innerhalb des Konzerns der DB AG, durch Zuschüsse an die DB AG, wie zum Beispiel die Zuschüsse im Rahmen der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung zwischen Bund und DB AG sowie über die Regulierungsinstrumente der Bundesnetzagentur die notwendigen Instrumente zur Beeinflussung der Stations- und Trassenpreise in der Hand.

Die Länder konnten sich auf dieser Basis auf eine einheitliche Position gegenüber dem Bund verständigen: Erhöhung der Mittel auf 8,5 Milliarden € pro Jahr, eine Laufzeit über 15 Jahre und eine jährliche Dynamisierung der Mittel um 2 Prozent. Voraussetzung für diese Dynamisierungsrate war, dass der Bund das Risiko der darüber hinausgehenden Preissteigerungen bei den Stations- und Trassenpreisen trägt.

Der Verteilungsschlüssel unter den Ländern soll während der Laufzeit schrittweise angepasst werden. Der alte Verteilungsschlüssel aus 1993 berücksichtigt nicht mehr die tatsächlichen Verkehrsverhältnisse in den Ländern. Besonders die ostdeutschen Flächenländer profitierten von dem alten Verteilungsschlüssel, einige westdeutsche Flächenländer waren besonders benachteiligt (Nordrhein Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg).

Auf den neuen Zielschlüssel, den sogenannten „Kieler Schlüssel“, verständigten sich die Länder am 2. Oktober 2014 einstimmig in der Verkehrsministerkonferenz in Kiel unter Leitung des schleswig-holsteinischen Verkehrsministers Reinhard Meyer. Um

unnötige Härten zu vermeiden wird, ausgehend vom heutigen Verteilungsschlüssel, schrittweise über 15 Jahre ein Zielschlüssel gebildet, der sich je zur Hälfte aus den Einwohnern (Stand 2013) und den bestellten Zugkilometern (Basis 2015) zusammensetzt. Die Ministerpräsidentenkonferenz bestätigte ausdrücklich noch einmal diese Vereinbarung der Verkehrsminister.

Auf Antrag Schleswig-Holsteins wurde am 28. November 2014 der entsprechende Gesetzentwurf „Änderung des Gesetzes zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs“ einstimmig im Bundesrat beschlossen und an den Bundestag überwiesen.

Die Bundesregierung hat daraufhin einen eigenen Gesetzentwurf vorgelegt. Der Entwurf der Bundesregierung beinhaltete nur eine Regelung für das Jahr 2015 (bei Beibehaltung des alten Betrages, der bisherigen Dynamisierung und dem alten Verteilungsschlüssel). Der Bundestag hat am 5. März 2015 diesem Entwurf der Bundesregierung zugestimmt, wohingegen die Beratungen des Gesetzentwurfs des Bundesrates in den Bundestags-Ausschüssen vertagt wurden.

Der Bundesrat hat am 27. März 2015 zu dem vom Deutschen Bundestag verabschiedeten Gesetz gemäß Artikel 77 Absatz 2 des Grundgesetzes die Einberufung des Vermittlungsausschusses verlangt.

Der Vermittlungsausschuss hat in seiner konstituierenden Sitzung am 9. September 2015 seine Beratungen vertagt und eine Arbeitsgruppe unter Leitung des schleswig-holsteinischen Verkehrsministers Reinhard Meyer sowie des Bundestagsabgeordneten und stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU Fraktion Ralph Brinkhaus eingesetzt. Diese Arbeitsgruppe konstituierte sich am 22. September 2015.

Am 24. September 2015 tagte der sogenannte Flüchtlingsgipfel der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder. Ein Ergebnis ist ein gemeinsamer Beschluss der Länder mit dem Bund zu den Regionalisierungsmitteln. Er lautet:

*„Die Regionalisierungsmittel werden in 2016 auf acht Mrd. Euro erhöht und in den Folgejahren jährlich mit einer Rate von 1,8 Prozent dynamisiert. Bund und Länder vereinbaren, die Mittel des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) im Rahmen der Neuregelung der Bund-Länder Finanzbeziehungen ungekürzt über 2019 hinaus fortzuführen. Die Regionalisierungsmittel werden entsprechend des Vorschlages der Länder zeitlich verlängert und nach ihrem Vorschlag (Kieler Schlüssel) auf die Länder verteilt. Bund und Länder werden die Dynamik des Anstiegs der Transportpreise begrenzen.“*

Der Vermittlungsausschuss hat am 14. Oktober 2015 nach umfangreicher Debatte einen Gesetzentwurf verabschiedet, der im Wesentlichen Folgendes beinhaltet:

- Die Mittel aus 2014 erhöhen sich für das Jahr 2015 um 1,5 Prozent.
- Für das Jahr 2016 wird der Betrag auf 8 Milliarden € festgesetzt.
- Ab dem Jahr 2017 bis einschließlich des Jahres 2031 steigt der Betrag jährlich um 1,8 Prozent.

- Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates unter Zugrundelegung der Entwicklung der Verkehrsleistung und der Bevölkerungsentwicklung die Prozentsätze zur horizontalen Verteilung der Mittel auf die Länder festzulegen.
- Die Länder legen dem Bund jeweils zum 30. September des Folgejahres detaillierte Verwendungsnachweise der Mittel vor.
- Diese Regelungen sollen bis einschließlich 2031 gelten.
- Die Dynamik des Anstiegs der Infrastrukturentgelte, insbesondere der Stations- und Trassenentgelte im Schienenpersonennahverkehr der bundeseigenen Eisenbahninfrastrukturunternehmen, wird durch Regelungen im neuen Eisenbahnregulierungsgesetz begrenzt.

Bundestag und Bundesrat haben diesem „Dritten Gesetz zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes“ am 16. Oktober 2015 zugestimmt.

Die Rechtsverordnung zur Verteilung der Mittel zwischen den Ländern sollte zwar zum 1. Januar 2016 in Kraft treten. Derzeit (Ende Dezember 2015) liegt aber noch kein Entwurf einer Rechtsverordnung vor. Eine Aussage, über die tatsächlich dem Land Schleswig-Holstein zustehenden Mittel für die nächsten Jahre ist deshalb noch nicht möglich.

Unklar ist weiter die Begrenzung der Dynamik des Anstiegs der Infrastrukturentgelte, insbesondere der Stations- und Trassenentgelte. Zwar hat die Bundesregierung dazu am 16. Oktober 2015 im Bundesrat folgende Protokollerklärung abgegeben:

*„Die Bundesregierung verpflichtet sich, im Rahmen des in Vorbereitung befindlichen Gesetzentwurfs zur Eisenbahnregulierung sicherzustellen, dass das Volumen der jährlichen länderspezifischen Steigerung der Infrastrukturentgelte den Anstieg nach § 5 Absatz 3 RegG nicht übersteigt.“*

Offen ist aber, wie eine entsprechende Regelung im Eisenbahnregulierungsgesetz aussehen könnte.

## 2. Ergebnis der Bund-Länder-Kommission zum Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden

Neben den Regionalisierungsmitteln sind die Mittel aus dem Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (GVFG) für den öffentlichen Verkehr (Bus und Bahn) zentral.

Der Bund hat bereits im Koalitionsvertrag angekündigt, das GVFG-Bundesprogramm für Einzelprojekte mit über 50 Millionen € Gesamtkosten auch über 2019 hinaus fortzuführen. Der Bund veranschlagt dafür pro Jahr im Bundeshaushalt Mittel in der Höhe von 330 Mio. €. Damit sind große Infrastrukturprojekte, wie zum Beispiel in Schleswig-Holstein die S-Bahn Projekte S4 von Bad Oldesloe nach Hamburg und die S21 von Kaltenkirchen nach Hamburg auch nach 2019 förderbar.

Offen ist aber noch, ob es eine Anschlussregelung zum sogenannten Länder GVFG geben wird. Mit der in der Föderalismusreform 2006 beschlossenen Übertragung der

Zuständigkeit für die Finanzhilfen zur Gemeindeverkehrsfinanzierung auf die Länder ist das GVFG (Bundesgesetz) bereits zum 31. Dezember 2006 außer Kraft getreten. Übergangsweise gewährte der Bund den Ländern aufgrund des Gesetzes zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz - EntflechtG) Finanzhilfen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden in Höhe von 1,3 Mrd. € pro Jahr (sogenannte Landes GVFG). Zwar hat Schleswig Holstein mit dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz Schleswig-Holstein (GVFG-SH) als erstes Bundesland frühzeitig die Zweckbindung dieser Mittel (das Land erhält pro Jahr 43 Mio. €) über 2013 hinaus bis Ende 2019 für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und den kommunalen Straßenbau (KStB) festgeschrieben. Das Entflechtungsgesetz läuft aber 2019 unwiderruflich aus.

Die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben sich am 3. Dezember 2015 einstimmig darauf verständigt, den Länderfinanzausgleich in seiner jetzigen Form abzuschaffen und den Länderanteil an der Umsatzsteuer nach Maßgabe der Einwohnerzahl zu verteilen, modifiziert durch Zu- und Abschläge entsprechend der Finanzkraft. Die sogenannten „Entflechtungsmittel“, zu denen auch die GVFG-Mittel der Länder zählen, sollen danach Bestandteil der zusätzlichen Umsatzsteuerpunkte sein. Dieser Vorschlag der Länder ist mit dem Bund noch nicht verhandelt.