

Anhang

## **Bahnstrukturreform/Regionalisierung**

Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr, Düsseldorf

Gliederung

1. Die Gesetzesbeschlüsse
2. Höhe des Ausgleichs für die Übertragung der Aufgaben- und Finanzverantwortung für den SPNV auf die Länder und das Verfahren der Mittelübertragung
3. Bahnbus-Gesellschaften
4. Ausblick

## Bahnstrukturreform/Regionalisierung

### I. Die Gesetzesbeschlüsse

#### 1. Im Grundgesetz abgesicherte Gemeinwohlverpflichtung des Bundes

Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine Strukturreform sind geschaffen worden: Die Bundeseisenbahnen sind aus dem Kreis der Verwaltungsaufgaben des Bundes herausgenommen worden (Änderung des Artikel 87 Abs. 1 Grundgesetz - GG -). Eisenbahnen des Bundes werden nur noch diejenigen Bahnen sein, die ganz oder überwiegend im Eigentum des Bundes stehen; diese werden als Wirtschaftsunternehmen in privatrechtlicher Form geführt

In diesem Zusammenhang war die streitige Grundfrage der Beibehaltung des Eigentums des Bundes an der Schieneninfrastruktur sowie der Gemeinwohlverpflichtung des Bundes für die Schieneninfrastruktur und das Verkehrsangebot zu sehen. Die Länder haben nunmehr die Konzeption des Bundes, nach der das Eigentum am Schienennetz auf die Deutsche Bahn AG (DBAG) übertragen wird, akzeptiert, da sich der Bund bereiterklärt hat, den Anliegen und Bedenken der Länder durch folgende Regelungen Rechnung zu tragen:

- Wegen der künftig in privatrechtlicher Form zu führenden Eisenbahnen des Bundes wird bestimmt, daß
  - (1.) die Veräußerung von Anteilen des Bundes an einer Eisenbahn des Bundes aufgrund eines Gesetzes erfolgt, und
  - (2.) die Mehrheit der Anteile beim Bund verbleiben muß, soweit die Tätigkeit der Eisenbahn den Bau, die Unterhaltung und das Betreiben von Schienenwege umfaßt (Artikel 87 e Abs. 3 GG).
- Der Bund gewährleistet, daß beim Betrieb der Eisenbahn des Bundes dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen Rechnung getragen wird (Artikel 87 e Abs. 4 GG).

Die einfachgesetzlichen Regelungen, auf die im folgenden noch einzugehen sein wird, ergänzen die verfassungsrechtlich abgesicherte "Verantwortung" des Bundes.

## 2. Beteiligungsrechte der Länder

Von Bedeutung ist ferner, daß die Länder eine Erweiterung der Beteiligungsrechte an der Bundesgesetzgebung durchsetzen konnten. In Artikel 87 e Abs. 5 GG wird die Zustimmungsbedürftigkeit von für die Länder bedeutsamen Gesetzen im Bereich der Eisenbahnen geregelt. Im einzelnen sollen hier folgende Regelungsbereiche erwähnt werden:

- die Führung der Eisenbahnen des Bundes als Wirtschaftsunternehmen
- die Auflösung, die Verschmelzung und Aufspaltung von Eisenbahnunternehmen des Bundes
- die Übertragung von Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes an Dritte
- die Stilllegung von Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes
- alle Gesetze, die Auswirkungen auf den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) haben.

Der Zustimmungspflicht des Bundesrates unterliegen ferner Rechtsverordnungen, die Regelungen "über die Grundsätze der Erhebung des Entgelts für die Benutzung der Einrichtungen der Eisenbahnen des Bundes" betreffen (Artikel 80 Abs. 2 GG).

Berücksichtigt man ferner die in einfachgesetzlichen Bestimmungen verankerten Beteiligungsrechte der Länder (von Bedeutung ist hier beispielsweise die Rechtsverordnung über den diskriminierungsfreien Zugang zum Fahrweg der Eisenbahn), so ist dem Interesse und der Forderung der Länder - wegen der künftig noch engeren Interessen- und Zuständigkeitsverflechtung zwischen Bund und Ländern im Bereich der Eisenbahn - Rechnung getragen, bei Rechtsetzungen maßgeblichen Einfluß zu haben.

## 3. Einfachgesetzliche Regelungen (Eisenbahnneuordnungsgesetz)

Der Gesetzesbeschluß des Deutschen Bundestages enthält auch zahlreiche Änderungen und Ergänzungen gegenüber dem Regierungsentwurf, die Ausfluß des zwischen Bund und Ländern erzielten Kompromisses sind. Nachfolgend soll nur auf die wesentlichen Veränderungen eingegangen werden:

### 3.1 Artikel 1 - Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen

Nach § 26 dieses Gesetzes ist die DBAG (beziehungsweise sind ihre Folgeunternehmen) verpflichtet, für die Durchführung von Schienenpersonennahverkehr notwendige Liegenschaften auf Verlangen einer Gebietskörperschaft oder eines Zusammenschlusses von Gebietskörperschaften (Aufgabenträger) auf diese zu übertragen. Dieser Anspruch besteht jedoch nur dann, wenn die im Gesetz einzeln aufgeführten Voraussetzungen erfüllt sind. Als bedeutsame Bedingungen sind zu nennen, daß der Aufgabenträger das Erbringen von Verkehrsleistungen im Schienenpersonennahverkehr für mindestens 15 Jahre und das Betreiben der Eisenbahninfrastruktur für mindestens 30 Jahre garantiert. Die Liegenschaften sind kostenfrei zu übertragen, es sei denn, die DBAG hat Investitionen getätigt; in diesem Fall hat der Aufgabenträger die anteiligen Abschreibungen und Zinsen zu übernehmen. Die Übertragung der Liegenschaften erfordert einen Vertrag zwischen der DBAG und dem Aufgabenträger, der der Zustimmung des Bundesministeriums für Verkehr bedarf. In diesem Vertrag sind auch Regelungen über die Rückübertragung der Liegenschaften auf die DBAG zu treffen, wenn der Aufgabenträger die erforderliche Garantie nicht einhält. Im Streitfall entscheidet über den Inhalt des Vertrages auf Anrufung eines der Beteiligten das im Vertrag vorzusehende Schiedsgericht.

### 3.2 Artikel 2 - Gesetz über die Gründung einer Deutsche Bahn Aktiengesellschaft - Deutsche Bahngründungsgesetz - DBGrG -

Durch dieses Gesetz wird der unternehmerische Bereich des Bundeseisenbahnvermögens ausgegliedert und in eine Aktiengesellschaft umgewandelt (DBAG). Aus der DBAG sind frühestens in drei Jahren, spätestens in fünf Jahren nach ihrer Eintragung im Handelsregister neue Gesellschaften auszugliedern, wobei mindestens die Bereiche "Personennahverkehr", "Personenfernverkehr", "Güterverkehr" und "Fahrweg" bestehen müssen; die DBAG wird dann die Holding dieser Gesellschaften. Für die Veräußerung von bis zu 49,9 vom Hundert der Anteile und Stimmrechte an den gebildeten Aktiengesellschaften, deren Tätigkeit den Bau, die Unterhaltung und das Betreiben von Schienenwegen umfaßt, ist die Ermächtigung aufgrund eines Gesetzes, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, erforderlich (vgl. auch Seite 1 unten). Für die anderen Sparten, insbesondere für die Nahverkehrs AG, ist nicht festgeschrieben, daß diese auf Dauer mehrheitlich im Eigentum des Bundes verbleiben müssen noch daß eine Veräußerung von Anteilen nur aufgrund eines Gesetzes erfolgen darf.

Ferner ist in diesem Gesetz auch eine konkretisierende Regelung über die Beseitigung investiver Altlasten in den neuen Ländern zur Herstellung einheitlicher Lebensbedingungen in den Bundesländern getroffen worden (Bereitstellung von bis zu 33 Mrd. DM für die Investitionen in das Sachanlagevermögen und Modernisierung von vorhandenen Gegenständen des Sachanlagenvermögens). Einzelheiten zur Durchführung werden in Vereinbarungen zwischen der DBAG und dem Bundesministerium für Verkehr im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen geregelt; die Investitionsplanungen der DBAG werden mit den neuen Ländern nach Maßgabe einer entsprechenden Vereinbarung abgestimmt.

### 3.3 Artikel 3 - Gesetz über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes

Im Zuge der Bund/Länder-Verhandlungen hatte man sich bezüglich der strittigen Frage der Zuständigkeit für die Durchführung des Anhörungsverfahrens bei Planfeststellungsverfahren für die Schienenwege (im Bereich der Eisenbahnen des Bundes) verständigt, die Regelungen des zwischenzeitlich beschlossenen Planungsvereinfachungsgesetzes zu übernehmen. Danach werden im Planfeststellungsverfahren die Pläne für den Bau neuer oder die Änderung bestehender Betriebsanlagen der Eisenbahnen des Bundes der nach Landesrecht zuständigen Behörde zur Durchführung des Anhörungsverfahrens zugeleitet. Die Forderung der Länder, die Trennung von Planfeststellungs- und Anhörungsbehörde aufrechtzuerhalten, ist demnach erfüllt worden.

### 3.4 Artikel 4 (neu) - Gesetz zur Regionalisierung des Öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz)

Der Bundesrat hatte im ersten Durchgang den Entwurf eines Regionalisierungsgesetzes vorgelegt. Mit diesem Gesetz sollen gemeinsame Regelungen für alle Bereiche des ÖPNV getroffen werden. Gleichzeitig wird der Aufgabenübergang im Zuge der Regionalisierung verdeutlicht und den Ländern ein Anknüpfungspunkt für ÖPNV-Gesetze geboten. Im Gesetzesbeschluß des Deutschen Bundestages ist nunmehr ein Regionalisierungsgesetz enthalten, in dem u. a. der finanzielle Ausgleich an die Länder im einzelnen geregelt wird (vgl. hierzu unten II.).

### 3.5 Artikel 5 (neu) - Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG)

(1.) In § 11 des AEG sind die von den Ländern geforderten Regelungen über das Verfahren bei Stilllegung von Eisenbahninfrastruktureinrichtungen aufgegriffen worden. Hiernach ist die dauernde Einstellung des Betriebes einer Strecke, eines für die Betriebsabwicklung wichtigen Bahnhofs oder die deutliche Verringerung der Kapazität

einer Strecke bei der zuständigen Aufsichtsbehörde zu beantragen. Diese hat über den Antrag unter Berücksichtigung verkehrlicher und wirtschaftlicher Kriterien zu entscheiden; bis zur Entscheidung hat das Unternehmen den Betrieb der Schieneninfrastruktureinrichtung aufrechtzuerhalten (im einzelnen werden noch Fristen für die Bescheidung sowie die Voraussetzungen für eine Erstattungspflicht entstandener Kosten geregelt).

- (2.) Das Recht auf diskriminierungsfreie Benutzung der Eisenbahninfrastruktur von Eisenbahninfrastrukturunternehmen hat in § 14 AEG eine differenziertere Ausgestaltung erfahren. Zum einen wird dieses Recht für die Bereiche Schienenpersonennahverkehr, Schienenpersonenfernverkehr und Schienengüterverkehr für entsprechend anwendbar erklärt, zum anderen wird bei der Vergabe der Eisenbahninfrastrukturkapazitäten den Unternehmen die Verpflichtung auferlegt, vertakteten oder ins Netz eingebundenen Verkehr angemessen zu berücksichtigen.
- (3.) Für Eisenbahnen, die nicht dem öffentlichen Verkehr dienen, steht das Recht auf diskriminierungsfreien Zugang zur Eisenbahninfrastruktur von öffentlichen Eisenbahninfrastrukturunternehmen nur insoweit zu, als sie die Benutzung ihrer Eisenbahninfrastruktur anderen öffentlichen Eisenbahnverkehrsunternehmen zu vergleichbaren Bedingungen gewähren (§ 12 AEG).
- (4.) Die im Regierungsentwurf vorgesehene gesetzliche Verpflichtung zur Ausschreibung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen ist in dieser Form nicht mehr aufrechterhalten worden. § 15 Abs. 2 AEG sieht nunmehr vor, daß die zuständigen Behörden diese Leistungen ausschreiben können.
- (5.) Die modifizierten Vorschriften über die Planfeststellung entsprechen der Fassung des Planungsvereinfachungsgesetzes.
- (6.) In einer Übergangsregelung wird - entsprechend der nunmehr beschlossenen Aufgabenübertragung des Schienenpersonennahverkehrs auf die Länder zum 01.01.1996 - klargestellt, daß bis zu diesem Zeitpunkt das Bundesministerium für Verkehr zuständige Behörde im Sinne der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates für Eisenbahnen des Bundes ist, soweit es sich um Tarife im Schienenpersonennahverkehr dieser Eisenbahnen sowie um Auflagen auf der Grundlage von Artikel 1 Abs. 5 und 6 der Verordnung für den Schienenpersonennahverkehr dieser Eisenbahnen handelt.

### 3.6 Artikel 6 - Anpassung anderer Rechtsvorschriften

#### (1.) Bundesschienenwegeausbaugesetz (SchWAG)

Zwischenzeitlich ist das Bundesschienenwegeausbaugesetz am 16.11.1993 in Kraft getreten. Das Eisenbahnneuordnungsgesetz sieht nunmehr in Artikel 6, Absatz 135 Änderungen des Schienenwegeausbaugesetzes vor.

Von wesentlicher Bedeutung ist hierbei die Verpflichtung des Bundes zur Finanzierung der Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes. Die Investitionen umfassen Bau, Ausbau sowie Ersatzinvestitionen der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes nach Maßgabe des SchWAG im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel (zinslose Darlehen und/oder Baukostenzuschüsse); die Unterhaltungslast wird auf die DBAG übertragen. Die Länder hatten als "Ausgleich" für die Übertragung der Unterhaltungslast eine sogen. "Krisenklausel" gefordert. Danach sollte eine generelle Regelung für den Fall getroffen werden, daß die DBAG die Aufwendungen für die Unterhaltung und Instandsetzung der Schienenwege nicht mehr erwirtschaften kann. Auf diese Forderung haben die Länder verzichtet; sie gehen jedoch davon aus, daß der Bund seine in den Verhandlungen zugesagte Position einhält, als Eigentümer der DBAG für eine entsprechende Finanzausstattung des Unternehmens Sorge zu tragen.

Ferner ist noch zu erwähnen, daß der Katalog der bedarfsplanrelevanten Gegenstände erweitert worden ist. In dem Bedarfsplan können nunmehr aufgenommen werden Schienenverkehrsstrecken des Fern- und Nahverkehrs, Schienenverkehrsknoten und Schienenverkehrsanlagen, die dem kombinierten Verkehr Schiene/Straße/Wasserstraße sowie der direkten Verknüpfung von Fernverkehrsstrecken mit internationalen Verkehrsflughäfen dienen. Außerdem können auch Maßnahmen zur Elektrifizierung an bestehenden Schienenstrecken der Eisenbahnen des Bundes zu den Ausbaumaßnahmen gehören. Die Forderung der Länder, Lärmsanierungsmaßnahmen als bedarfsplanrelevant einzustufen, ist nicht aufrechterhalten worden.

#### (2.) Novelle zum Personenbeförderungsgesetz (Art. 6, Abs. 116)

Zahlreiche Änderungen hat auch das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) erfahren.

(2.1) In § 8 Abs. 1 PBefG wird - in Anlehnung an die umfassendere Definition im Regionalisierungsgesetz - der Begriff des ÖPNV definiert. Um dem Mobilitätsbedürfnis der Bevölkerung auch in Räumen und Zeiten schwacher Verkehrsnachfrage zu entsprechen, wird auch der Verkehr mit Taxen oder Mietwagen als Teil des ÖPNV angesehen, soweit er die Linienverkehre von Straßenbahnen, O-Bussen und Kraftfahrzeugen ersetzt, ergänzt oder verdichtet, § 8 Abs. 2 PBefG.

#### (2.2) Nahverkehrsplan (§ 8 Abs. 3 PBefG)

Der Rahmen für die Entwicklung des ÖPNV soll künftig vom Aufgabenträger in einem Nahverkehrsplan aufgestellt werden. Diese konzeptionellen Vorgaben sind von der Genehmigungsbehörde zu berücksichtigen. Aufstellungsverfahren und Inhalt der Nahverkehrspläne sowie die Bestimmung des Aufgabenträgers richten sich nach Landesrecht (s. hierzu unten IV.).

#### (2.3) Eigenwirtschaftliche Verkehrsleistungen

Das PBefG hält am Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit der Verkehrsleistungen im ÖPNV fest. Der Begriff der Eigenwirtschaftlichkeit ist im Gesetz selbst definiert (§ 8 Abs. 4 PBefG), um Rechtsunklarheiten zu beseitigen.

Eigenwirtschaftlich sind danach Verkehrsleistungen, deren Aufwand gedeckt wird durch Beförderungserlöse, Erträge aus gesetzlichen Ausgleichs- und Erstattungsregelungen im Tarif- und Fahrplanbereich sowie sonstige Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinne.

Diese Begriffbestimmung soll auch die steuerlichen Vorteile der Verkehrsunternehmen sichern, die im Querverbund mit gewinnträchtigen Versorgungsunternehmen stehen. Sie soll die aus der EG-VO folgende Ausgleichspflicht auf die Höhe des durch die Gewinne geminderten Verlustes aus dem Verkehrsbereich begrenzen. Hierdurch vermindert sich zum einen die umsatzsteuerliche Bemessungsgrundlage, zum anderen bleibt die ertragssteuerlich günstige Verrechnung der Unternehmensergebnisse erhalten. Nach Auskunft des Finanzministeriums des Landes NW wird dieses Ziel zumindest in den Fällen des direkten Querverbundes erreicht.

## (2.4) Gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen

Kann ein Unternehmen eine Verkehrsleistung nicht eigenwirtschaftlich erbringen, ist der Verkehr aber dennoch notwendig, muß er als eine gemeinwirtschaftliche Leistung betrieben werden, für die die Regelung der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates gilt. Ein Grund, die Genehmigung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen zu versagen, kann insbesondere dann vorliegen, falls die für diese Verkehrsleistung gewählte Lösung nicht "zu den geringsten Kosten für die Allgemeinheit" führt. Durch dieses Kriterium soll sichergestellt werden, daß die Genehmigungsbehörde auch im konkreten Einzelfall darauf hinwirkt, daß die öffentlichen Haushalte möglichst wenig belastet werden. Das wird regelmäßig der Fall sein, wenn der Unternehmer mit dem geringsten Subventionsbedarf ausgewählt wird, insbesondere wenn dies das Ergebnis einer Ausschreibung ist. Das Nähere ist durch eine Rechtsverordnung zu regeln. Das Bundesministerium für Verkehr hat in der Zwischenzeit als Arbeitsgrundlage einen 1. Entwurf für diese Verordnung vorgelegt (Stand: 04.11.1993). Dort ist bestimmt, daß als geringste Kosten für die Allgemeinheit im Sinne des § 13 a des PBefG die Kosten einer gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistung anzusehen sind, die für die zuständige Behörde die niedrigste Ausgleichsleistung im Sinne der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 zufolge haben. Im folgenden wird zwischen der vertraglichen Vergabe und der Auferlegung einer Verkehrsleistung unterschieden:

- Bei der vertraglichen Vergabe einer Verkehrsleistung sind die geringsten Kosten für die Allgemeinheit dann gegeben, wenn die zuständige Behörde eine gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistung mit festgelegten Standards ausgeschrieben und das Ausschreibungsverfahren nach Maßgabe der Verfahrensregelungen der Verdingungsordnung für Leistungen durchgeführt hat. Es besteht jedoch keine Verpflichtung zur Ausschreibung; es soll durch dieses Verfahren der Nachweis für das Bestehen der geringsten Kosten für die Allgemeinheit erleichtert werden.
- Wird eine Verkehrsleistung aufgelegt, so sind die geringsten Kosten für die Allgemeinheit diejenigen Kosten, die sich bei einem Einsatz kostengünstig arbeitender Unternehmen ergeben. Hierzu sind mindestens drei nach Art und Umfang vergleichbare Verkehrsleistungen verschiedener Unternehmer zugrunde zu legen.

## (2.5) Ausgestaltungsrecht

Das geltende Recht kennt als weitere Voraussetzung für die Genehmigungserteilung, daß das Ausgestaltungsrecht (Selbsteintrittsrecht) vorhandener Unternehmer nicht ausgeübt worden ist (§ 13 Abs. 2 Nr. 2 b PBefG). Die zwischenzeitlich beabsichtigte Anwendung dieser Bestimmung auch für die Genehmigungserteilung bei gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen war nicht durchsetzbar (Begründung: Regelung hätte in der Praxis zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen privaten und kommunalen Unternehmen führen können).

## II. Höhe des Ausgleichs für die Übertragung der Aufgaben- und Finanzverantwortung für den SPNV auf die Länder und das Verfahren der Mittelübertragung

Das Problem des "gerechten" finanziellen Ausgleichs für die Aufgabenverlagerung hat bis zuletzt die Bund/Länder-Verhandlungen maßgeblich bestimmt.

Die Länder bestanden darauf, daß ihnen ein dauerhafter, zweckgebundener finanzieller Ausgleich gewährt wird, der die entstehenden Defizite voll abdeckt, der künftigen Kostenentwicklung angepaßt wird und bislang unterlassene notwendige Investitionen umfaßt. Zu diesem Zweck hatten sie eine originäre und verfassungsrechtlich abgesicherte Finanzierungsquelle, und zwar die Ausgestaltung der Mineralölsteuer zur Gemeinschaftssteuer, gefordert. Die Höhe der Ausgleichsleistungen haben die Länder mit rd. 14 Mrd. DM/Jahr beziffert. Zusätzlich hatten sie eine Verstärkung des erhöhten GVFG-Mittelplafonds von 6,28 Mrd. DM/Jahr über das Jahr 1995 hinaus gefordert.

Der Bund hatte sowohl die Höhe der Ausgleichsleistungen als auch den von den Ländern geforderten Transferweg abgelehnt. Zur Höhe des Ausgleichs hat sich die Bundesregierung bereiterklärt, den Ländern die bisher für die DB/DR in der mittelfristigen Finanzplanung eingestellten Mittel für Betriebskostenzuschüsse in unveränderter Höhe zur Verfügung zu stellen (1995: 7,7 Mrd. DM und 1996/97: 8 Mrd. DM), der Transfer der SPNV-Ausgleichsleistungen auf die Länder habe - auf dem finanzverfassungsrechtlich üblichen Weg - über eine Neuverteilung der Umsatzsteuer zu erfolgen.

Eine veränderte Situation ist dadurch eingetreten, daß die DB/DR im Juni/Juli 1993 den Ländern für die Jahre 1994 bis 1997 Vertragsangebote für Betriebsleistungen im SPNV vorgelegt hat. Danach bietet die Bahn den Ländern Verkehrsleistungen auf der Grundlage der Statusquo-Bedingungen (Verkehrsqualität und -quantität) zu einem festen Preis an. Die vom Bund

eingepflanzten und den Ländern als Transferleistungen angebotenen Mittel reichen aus, um den sich aus dem Angebot der DB/DR resultierenden Zuschußbedarf der Länder zu decken (Garantie der DB/DR und der DBAG).

Die von den Regierungschefs der Länder mit dem Bundeskanzler erzielte Einigung ist in dem vom Deutschen Bundestag beschlossenen Gesetzen wie folgt umgesetzt worden:

1. Durch einen neu eingefügten Artikel 106 a GG ist eine Grundsatzregelung über einen finanziellen Ausgleich an die Länder für die Regionalisierung des SPNV eingefügt worden. Hiernach steht den Ländern ab dem 01.01.1996 (ursprünglich war 1995 der maßgebliche Zeitpunkt) für den öffentlichen Personennahverkehr ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu. Das Nähere wird durch ein zustimmungspflichtiges Bundesgesetz geregelt. Dieser Betrag bleibt bei der Bemessung der Finanzkraft im Finanzausgleich nach Artikel 107 GG unberücksichtigt. Die einfachgesetzliche Ausgestaltung erfolgt in den Vorschriften des Regionalisierungsgesetzes. Dort ist im § 5 geregelt, daß den Ländern für den öffentlichen Personennahverkehr aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes im Jahr 1996 ein Betrag von 8,7 Mrd. DM und ab dem Jahr 1997 jährlich ein Betrag von 12 Mrd. DM zusteht.

In diesem Zusammenhang ist auch der Kompromiß zum Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) zu sehen: Der vorübergehend erhöhte Plafond der GVFG-Bundesfinanzhilfen in Höhe von 6,28 Mrd. DM wird auf das Jahr 1996 verlängert; ab 1997 fällt der Plafond der GVFG-Bundesfinanzhilfen auf 3,28 Mrd. DM zurück (der Aufstockungsbetrag von 3 Mrd. DM wird ab 1997 in den Regionalisierungsausgleich "übertragen"). Dieser Betrag von 12 Mrd. DM steigt ab 1998 jährlich entsprechend dem Wachstum der Steuern vom Umsatz.

Für die Länder von besonderer Bedeutung ist die im Gesetz vorgesehene Revisionsklausel. Danach wird einmalig zum 31. Dezember 1997 geprüft, ob ein Betrag von 7,9 Mrd. DM (Summe der Vertragsangebote für alle Länder im Jahre 1997) ausreicht, um 1998 bis 2001 Verkehrsleistungen im SPNV im gleichen Umfang vereinbaren zu können, wie sie nach dem Fahrplan 1993/94 erbracht worden sind.

In weiteren Bestimmungen wird geregelt, wie die Transferleistungen auf die einzelnen Bundesländer zu verteilen sind.

Von den festgelegten Beträgen (d.h. 1996: 8,7 Mrd. DM, ab 1997: 12 Mrd. DM) erhält Nordrhein-Westfalen im Jahre 1996 einen Betrag in Höhe von 1150,90 Mio. DM und in den Jahren ab 1997 einen Betrag in Höhe von 1165,10 Mio. DM. Ergänzt wird diese betragsmäßige Verteilungsregelung durch eine Verteilung nach Vomhundertsätzen auf die Länder (Nordrhein-Westfalen: 17,99%).

Dieser "zweistufige" Verteilungsschlüssel unter den Ländern ist wie folgt zustandekommen:

- 1.1 Der für die Finanzierung des Status-quo-Angebots von DB/DR bestimmte "Grundaussgleich" wird DM - genau entsprechend den einzelnen Länderangeboten verteilt (1996: 1150,90 Mio DM und ab 1997 jeweils 1165,10 Mio DM für NRW). Durch eine zusätzliche Revisionsklausel für die Länderverteilung werden die Auswirkungen eines Nachfolgeangebots der DBAG für die Jahre ab 1998 berücksichtigt.
- 1.2 Der über den "Grundaussgleich" hinausgewährte Finanzausgleich wird nach einem Schlüssel verteilt, der sich aus den Komponenten >gewichtete Einwohner< (25%), >Anteil am SPNV-Netz< (25%) sowie dem >GVFG-Verteilungsschlüssel 1992< (50%) zusammensetzt. Dieser Kombination liegen im wesentlichen folgende Überlegungen zugrunde:
  - Die Einbeziehung der SPNV-Netzlänge knüpft an die Regionalisierung des SPNV als Ausgangstatbestand an und stellt einen Bezug zum Status-quo des Streckennetzes her.
  - Das Einwohnerkriterium spiegelt die verglichen mit der Fläche deutlich höheren Aufwendungen für den ÖPNV in der Ballung wieder.
  - Durch Aufnahme des GVFG-Schlüssels 1992 wird der Tatsache Rechnung getragen, daß mit den zu verteilenden Mitteln insbesondere Verbesserungsinvestitionen im SPNV, aber auch im übrigen ÖPNV finanziert werden sollen. Der GVFG-Schlüssel ist ein bewährtes und akzeptiertes Kriterium für die Verteilung solcher Investitionsmittel. Hinzu kommt, daß der GVFG-Aufstockungsbetrag von 3 Mrd. DM ab 1997 im Regionalisierungsausgleich "aufgehen" soll. Dieser Aspekt rechtfertigt die doppelte Gewichtung der GVFG-Komponente im Verteilungsschlüssel.
2. Zu diesen Ausgleichsbeträgen sind die in den Änderungen zum Schienenwegeausbaugesetz gesetzlich verankerten Finanzierungszusagen zu sehen: Von den für Investitionsmaßnahmen nach dem Schienenwegeausbaugesetz bereitgestellten Finanzmitteln sind 20% für Investitionen in Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes, die dem SPNV dienen, zu verwenden (§ 8 Abs. 1a SchWAG). Aus der mittelfristigen Finanzplanung für Schienenwegeinvestitionen nach dem Bundesverkehrswegeplan läßt sich eine Größenordnung ableiten, die sich im Mittel auf ca. 1,5 Mrd. DM/Jahr beläuft. Hieran wird das Land NRW entsprechend seinem Bedarf an SPNV-Ausbau/Neubauvorhaben zu beteiligen sein.

### III. Bahnbus-Gesellschaften

Das Schicksal der Bahnbus-Gesellschaften ist durch sich widersprechende Aussagen des Bundesverkehrsministers einerseits und des Vorsitzers des Vorstandes der DB/DR nach wie vor nicht vollständig geklärt. Rechtlicher Anknüpfungspunkt dieser Diskussion ist eine Vorschrift, die den Bestand bisheriger Dienstleistungsüberlassungsverträge regelt: Nach § 16 des Deutschen Bahngründungsgesetzes werden die zwischen bisherigen Bundeseisenbahnen und anderen Unternehmen bestehenden Dienstleistungsüberlassungsverträge vom Bundeseisenbahnvermögen fortgeführt. Zwischen der DB bestehen u. a. mit der Bahnbus-Holding GmbH und deren 17 Tochterunternehmen Dienstleistungsüberlassungsverträge. Aus der Gesetzesbegründung zu § 16 geht hervor, daß die Gesellschaftsanteile an den Bahnbus-Gesellschaften nicht im Wege der Ausgliederung vom Bundeseisenbahnvermögen auf die DBAG übergehen, sondern beim Restsondervermögen mit dem Ziel verbleiben sollen, die Bahnbus-Gesellschaften zu veräußern. Im Laufe der Gesetzesberatungen ist die Begründung zu § 16 dergestalt geändert worden, daß die Bahnbus-Holding GmbH und deren 17 Tochterunternehmen nunmehr im Begründungstext nicht mehr erwähnt werden (Beschlussempfehlung des Ausschusses für Verkehr vom 30.11.1993). Mit Schreiben vom 2.12.1993 hat der Bundesverkehrsminister dem Vorstand der DB mitgeteilt, daß es "unverändert Absicht des BMV sowie der Bundestagsfraktionen der Koalitionsparteien sei, die Busgesellschaften der DB - nach Möglichkeit an private Erwerber - zu veräußern." Zugleich ist der Vorstand aufgefordert worden, "noch in diesem Jahr" (1993) die erforderlichen rechtlichen Schritte einzuleiten; damit die Busgesellschaften bei der Vermögensaufteilung zwischen Bundeseisenbahnvermögen und DBAG beim Bundeseisenbahnvermögen verbleiben und von dort her der Verkauf ab 1994 durchgeführt wird.

### IV. Ausblick

Sowohl die vom Deutschen Bundestag beschlossene Bahnstrukturreform mit Regionalisierung des SPNV und Novellierung des PBefG als auch EG-rechtliche Bestimmungen, auf die im folgenden noch eingegangen wird, werden zu grundlegenden Änderungen im Bereich des ÖPNV führen.

Die maßgebliche EG-Rechtsnorm, die Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1893/91, legt die rechtlichen Rahmenbedingungen fest, die die Mitgliedstaaten "bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs", d. h. gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, zu beachten haben. Besondere Bedeutung kommt hierbei der Regelung des

sog. "Bestellerprinzips" zu. Auf Antrag der Verkehrsunternehmen haben die zuständigen Behörden die Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes (Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht) aufzuheben, wenn aus diesen Verpflichtungen wirtschaftliche Nachteile erwachsen, d. h. ein eigenwirtschaftlicher Betrieb nicht möglich ist. Um eine ausreichende Verkehrsbedienungs sicherzustellen, können die zuständigen Behörden hinsichtlich der gemeinwirtschaftlichen, d. h. nicht kostendeckend zu erbringenden Leistungen

- Verträge mit den Verkehrsunternehmen über die Bestellung von Nahverkehrsleistungen abschließen oder
- derartige Leistungen auferlegen.

In beiden Fällen ist die zuständige Behörde ("Besteller") zu Ausgleichsleistungen verpflichtet. Der Anspruch des Verkehrsunternehmens gegen die kommunalen Besteller auf ein kostendeckendes Entgelt wird voraussichtlich erst ab dem 01.01.1996 entstehen, weil davon auszugehen ist, daß der Bundesgesetzgeber eine weitere Suspendierung der Verordnung für die Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrsdienste über den 01.01.1995 hinaus bis zu diesem Datum verabschiedet (das Bundesministerium für Verkehr hatte mit Zustimmung des Bundesrates am 31.07.1992 zwei Rechtsverordnungen erlassen, die folgende Unternehmen vom Anwendungsbereich der EG-Verordnung ausnimmt, wenn diese ihre Tätigkeit ausschließlich auf Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehrsdienste beschränken:

- Unternehmen, die Personenverkehr mit Straßenbahn, O-Bussen oder Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen betreiben und
- Eisenbahnunternehmen, die nicht Bundeseisenbahnen sind; diese Verordnungen gelten zunächst nur bis zum 31.12.1994).

Diese Rechtsverordnungen erstrecken sich nicht auf die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Reichsbahn bzw. auf die DBAG, die sowohl Nahverkehrs- als auch Fernverkehrsleistungen erbringen. Deshalb mußten bei der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn schon immer den Anforderungen der Verordnung entsprochen werden; zuständige Behörde für den SPNV der Eisenbahn des Bundes bleibt bis zum 31.12.1995 der Bundesminister für Verkehr.

In diesem Zusammenhang nimmt die Frage der steuerrechtlichen Behandlung von Zuwendungen und Ausgleichszahlungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen im ÖPNV eine zentrale Rolle bei kommunalen, im Querverbund mit Versorgungsunternehmen stehenden kommunalen Verkehrsunternehmen (VU) ein. Nach Auskunft des nordrhein-westfälischen Finanzministeriums sind die steuerrechtlichen Fragen wie folgt zu beurteilen:



Beim direkten Querverbund (hier sind das verlustbringende VU und die nicht nur gewinnbringende Tätigkeit in einem Steuersubjekt zusammengefaßt) ergeben sich nur dann umsatzsteuerliche und ertragssteuerliche Folgen, wenn im Rahmen des Querverbundes die Verluste aus dem Verkehrsbereich nicht in voller Höhe durch die gewinnbringenden Aktivitäten der anderen Bereiche abgedeckt werden (vgl. dazu auch die Ausführungen zu § 8 Abs. 4 PBefG). Die verbleibende Verlustabdeckung unterliegt der Umsatzsteuer und ist steuerpflichtige Betriebseinnahme.

Es verbleibt mithin bei der Möglichkeit, die Verluste des verkehrlichen Sektors mit den Gewinnen der anderen Aktivitäten zu verrechnen. Der sich in seiner Höhe an einem etwaig verbleibenden Defizit orientierende Anspruch nach der EG-VO 1893/91 könnte darüber hinaus durch Subventionen gemindert werden, wenn diese als - nicht umsatzsteuerbare - (echte) Zuschüsse ausgestaltet werden.

Auch im ertragssteuerlichen Bereich wird weiterhin lediglich das Gesamtunternehmensergebnis, d.h. die Gewinne nach Verrechnung mit den Verlusten, besteuert. Der Querverbund behält hier seine steuerlichen Vorteile. In den Ertrag sind allerdings die vorgenannten Subventionen genauso einzurechnen wie die zugeflossenen Finanzmittel, die den Verkehrsunternehmen bislang steuerneutral in Form von Einlagen zur Verfügung gestellt werden. (Insofern werden bisherige in NRW praktizierte Verbundfinanzierungen zu modifizieren sein).

Beim indirekten Querverbund ergeben sich bei Anwendung der EG-VO insgesamt steuerlich nachteilige Folgen. Eine Verrechnung der positiven und negativen Unternehmensergebnisse kommt hier nicht in Betracht. Hierdurch verbleibt es bei dem angeschnittenen Defizit des Verkehrsunternehmens, was eine Ausweitung des Ausgleichsanspruches nach der EG-VO bedingt und eine entsprechende umsatzsteuerliche Bemessungsgrundlage zur Folge hat.

Die Ausgleichszahlung des verkehrlichen Bestellers an das Verkehrsunternehmen vermeidet das dortige Entstehen von Defiziten und verhindert damit eine Verrechnung mit den Gewinnen der Versorgungsunternehmen; der steuerliche Querverbund läuft damit ins Leere.

Diesen Querverbundunternehmen bleiben damit lediglich die Möglichkeit der Umstrukturierung. Dies scheint auch zumutbar, weil diese Lösungen ausschließlich unter steuerrechtlichen Gesichtspunkten gewählt worden sind und unter den gleichen Gesichtspunkten der Umstrukturierungsaufwand den VU und Kommunen zumutbar ist.

Zusammenfassend ist festzustellen:

Die Grundlagen für die Regionalisierung des ÖPNV sind geschaffen (Regionalisierungsgesetz). In einem weiteren Schritt, den die Länder vollziehen müssen, ist u.a. zu regeln, wie die Finanzmittel verteilt, sich hierbei stellende steuerrechtliche Probleme gelöst oder zumindest minimiert werden können. In den landesgesetzlichen Regelungen - zu denken ist hier an ein ÖPNV-Gesetz und Förderrichtlinien - ist ferner die zuständige Behörde zu bestimmen (die Funktion der zuständigen Behörde (Bestellers) kann nach Auffassung der Landesregierung, die sich damit in grundsätzlicher Übereinstimmung mit dem Bundesminister für Verkehr und den kommunalen Spitzenverbänden befindet, nur auf kommunaler/regionaler Ebene wahrgenommen werden).

Diese Arbeiten müssen 1994/95 erledigt werden, damit die Regionalisierung ab 1996 auch auf einer insgesamt sicheren gesetzlichen Grundlage steht. Sowohl die kommunalen Spitzenverbände als auch die Interessenverbände sind frühzeitig mit einzubeziehen, damit Fragestellungen erarbeitet und unterschiedliche Lösungsansätze umfassend diskutiert werden können.