

auch ein anderes Unternehmen ihnen auf der Schiene anbieten soll. Nichts anderes bedeutet Regionalisierung. Die Abgabe ganzer Schienenstrecke an nichtbundeseigene Eisenbahnen oder Dritte wäre ein Sonderfall. Ich kann mir vorstellen, daß einmal DB und andere Unternehmen als konkurrierende Anbieter von Nahverkehrsleistungen gegenüber den künftig allein zuständigen regionalen Gebietskörperschaften in Erscheinung treten. Außerhalb der Unternehmensebene wird es dann immer nur einen Adressaten für Wünsche an die verkehrliche Gestaltung geben. Vornehme Zurückhaltung gegenüber dem Thema ÖPNV bei den regionalen Gebietskörperschaften kann es dann kaum mehr geben, vielmehr wird man sich überall den Kopf zerbrechen müssen, wie man mit den vorhandenen und hoffentlich nicht zu knappen Finanzmitteln das ÖPNV-Angebot so optimal wie möglich gestalten kann. Denn auch das fordert die EG-Verordnung: nicht die Verschleuderung staatlicher Mittel, sondern die effektivste Verwendung.

Es gibt noch eine Reihe von ungelösten Fragen, darunter auch die Frage der Umsatzsteuerpflicht der staatlichen Leistungen zur Defizitabdeckung, sei es im Wege des Vertrags- oder der öffentlich-rechtlichen Auferlegung. Davon hängt auch ab das Volumen der umzuschichtenden Finanzmittel zwischen Bund und Ländern. Wenn es der Umsatzsteuerpflicht unterliegt, ob mit 7 oder 15 %, müßte es mehr sein als bisher zugrundegelegt! Leider sind die Detailfragen nicht weniger kompliziert als die großen Richtungsentscheidungen; aber der Zeitdruck wird hoffentlich helfen, zu Konsens zu kommen. Wenn das gesamte Paket der Bahnstrukturreform einschließlich der Regionalisierung pünktlich zum 1. Januar 1994 in Kraft treten soll, müssen alle noch offenen Fragen in diesem Herbst beantwortet sein.

## **Bahnstrukturreform und Regionalisierung. Gegenüberstellung der Positionen der Länder und des Bundes**

Wolfgang Wever, Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr, Düsseldorf

### Gliederung

1. Das Gesetzgebungsverfahren
2. Stand der Verhandlungen
3. Die Gesetzentwürfe zur Bahnreform
4. Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens
5. Finanzierung

## Bahnstrukturreform und Regionalisierung

"Gegenüberstellung der Positionen der Länder und des Bundes"

### Das Gesetzgebungsverfahren

Die Bahnstrukturreform ist nach der Billigung der Bahngesetzentwürfe des Bundesverkehrsministers durch das Bundeskabinett am 7. Februar 1993 in die parlamentarische Beratung wie folgt eingebracht worden:

#### Gesetzentwürfe der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat die Gesetzentwürfe zur Neuordnung des Eisenbahnwesens (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes - Bundesratsdrucksache 130/93 - und Entwurf eines "Artikel-Gesetzes" zur Neuordnung des Eisenbahnwesens (Eisenbahnneuordnungsgesetz) - Bundesratsdrucksache 131/93) - eingebracht und dem Bundesrat am 26. März 1993 zugeleitet.

#### Gesetzentwürfe der CDU/CSU- u. FDP-Koalition

Gleichzeitig haben die Koalitionsfraktionen gleichlautende Gesetzentwürfe in den Bundestag (Drucksachen 12/4609 und 12/4610) eingebracht, die bereits am 26. März 1993 in der ersten Lesung beraten und an die zuständigen Ausschüsse überwiesen worden sind.

#### Zeitplan

Nach den Vorstellungen von Bundesverkehrsminister a.D. Professor Dr. Krause sollen die erforderlichen Gesetzesänderungen schon am 1. Januar 1994 in Kraft treten. Sein Nachfolger - Herr Minister Wissmann - hat erklärt, am Reformvorhaben festzuhalten.

Zeitliche Verzögerungen sind mit Blick auf die schwierigen finanzpolitischen Fragen, die im folgenden noch ausführlich dargestellt werden, zu befürchten. Weder die Länder noch die Bundestagsfraktionen wollen die - im Grundsatz von allen Beteiligten als erforderlich angesehene - Neuordnung des Eisenbahnwesens scheitern lassen. Grundsätzliche Elemente dieses Reformwerkes sind jedoch heftig umstritten. Der Bundesrat ist bereits in die Beratung der Vorlagen eingetreten und hat seine Stellungnahme in der Bundesratsitzung am 7. Mai 1993 abgegeben.

## Stand der Verhandlungen

Die Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates ist den Ländern Ende Mai d.J. zugeleitet worden. Die Grundlegenden Forderungen der Länder werden darin zurückgewiesen.

### Arbeitsgruppe eingerichtet

Um die gemeinsam gewollte Reform der Eisenbahnen des Bundes dennoch zu ermöglichen, insbesondere jedoch auch, um den ehrgeizigen Zeitplan halten zu können, sind Verhandlungskommissionen der Ministerpräsidenten und Verkehrsminister der Länder mit Bundesverkehrsminister Wissmann übereingekommen, durch eine Arbeitsgruppe von Beamten des Bundesverkehrsministeriums und der Länderverkehrsressorts Kompromisse ausloten und formulieren zu lassen.

### Auftrag an die Bund-Länder-Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe soll unter Berücksichtigung der jeweiligen Vorgaben der Bundesregierung und des Bundesrates

- herausarbeiten, in welchen Gesetzentwürfen gemeinsame Texte gefunden werden können
- die verbleibenden zentralen Streitthemen ermitteln
- die Fakten und Zahlen hinsichtlich der unterschiedlichen Vorstellungen des Bundes und der Länder über die Finanzierung der Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs abgleichen.

## Die Gesetzentwürfe zur Bahnreform

### Allgemeines

Mit den vorgelegten Gesetzentwürfen werden im wesentlichen die Vorschläge der Regierungskommission Bundesbahn aufgegriffen, die ihren Abschlußbericht am 18. Dezember 1991 vorgelegt hat.

### Umsetzung der Richtlinie 91/440/EWG

Ferner wird auch die bis zum 1. Januar 1993 in nationales Recht zu überführende Richtlinie 91/440/EWG umgesetzt (diese verfolgt das Ziel der Unabhängigkeit der Eisenbahnunternehmen von staatlichen Einflüssen, eine finanzielle Gesundung der Unternehmen, Trennung der Eisenbahninfrastruktur vom Transportbereich sowie die Öffnung der Schienennetze für Dritte).

### Änderung des Grundgesetzes

Die Neuordnung des Eisenbahnwesens erfordert eine Änderung des Grundgesetzes (GG), die der Zustimmung des Bundesrates bedarf. (Das Grundgesetz soll durch Einfügung der neuen Artikel 87a und 143a sowie durch Streichungen und Ergänzungen in den Artikeln 73, 74, 80 und 87 geändert werden).

### Staatliche Gemeinwohlverantwortung

Die bisherigen Sondervermögen des Bundes, Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn, sollen als private Wirtschaftsunternehmen geführt werden; damit entfällt zukünftig die staatliche Gemeinwohlverantwortung des Bundes für das Eisenbahnwesen. Das bedeutet, daß die Aufgaben- und Finanzverantwortung für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) auf die Länder verlagert wird.

Der Bundesrat hat hierzu beschlossen, daß die staatliche Gemeinwohlverantwortung des Bundes für das Eisenbahnwesen ausdrücklich in das GG aufgenommen werden soll; das Eigentum am Schienennetz soll nicht der zu gründenden Deutschen Bahn Aktiengesellschaft übertragen, sondern beim Bund belassen werden.

Ergebnis der Beratungen in der Arbeitsgruppe:

Es wird ein Kompromiß diskutiert, wie die Gemeinwohlverpflichtung des Bundes für das Schienennetz der Eisenbahnen des Bundes und für das Angebot auf diesem Netz bei Übertragung des Eigentums auf die DB AG gesichert werden kann.

Die Vertreter des Bundes in der Arbeitsgruppe haben unter Hinweis auf gutachterliche Stellungnahmen darauf hingewiesen, daß das von den Ländern angedachte Nutzungsrecht der DB AG nicht bilanzierungsfähig sei und infolge dessen die Möglichkeiten der DB AG am Kapitalmarkt eingeschränkt seien (2/3 des Eigenkapitals sind Grund und Boden, 1/3 bewegliches Anlagevermögen).

#### Beteiligungsrechte der Länder

Ergänzend zum Komplex "Grundgesetzänderungen" ist anzumerken, daß die Länder vorschlagen, die Beteiligungsrechte der Länder an der Rechtsetzung zu erweitern: Gesetze, die aufgrund der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach den neu vorgesehenen Bestimmungen in Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 a und in Art. 87 e Abs. 3 GG erlassen werden, sollen der Zustimmung des Bundesrates unterliegen.

Stand der Beratungen in der Arbeitsgruppe:

Aus grundsätzlichem verfassungsrechtlichen Überlagerungen lehnt der Bund die Mitwirkung der Länder über den Bundesrat (Bundesorgan) an Gesetzen, die ausschließlich die Eisenbahnen des Bundes betreffen, ab. Angedacht ist, das Problem gegebenenfalls über die konkurrierende Gesetzgebung (Art. 74 GG) zu lösen.

Gleiches gilt für das Zustimmungserfordernis des Bundesrates bei Erlaß von Rechtsverordnungen, die die Grundsätze und Entgelte für die Benutzung der Eisenbahnen des Bundes regeln, Art. 80 Abs. 2 GG.

Das ist in der Arbeitsgruppe vom Bund akzeptiert worden.

## Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens (Eisenbahnneuordnungsgesetz - ENeuOG)

### Ein Artikelgesetz

Hierbei handelt es sich um ein sogenanntes "Artikel-Gesetz", in dem alle einfachgesetzlichen Neuregelungen und Änderungen zusammengefaßt sind. Dieses Paket enthält als Kernstück fünf neuformulierte Gesetze und rund 130 Gesetzes- und Verordnungsänderungen (zu einem erheblichen Teil sind dies redaktionelle Anpassungen).

Die Länder haben hierzu umfangreiche Änderungsanträge gestellt, die sich nicht nur auf Gegenvorschläge der vorgelegten Gesetzentwürfe beziehen, sondern auch die Neufassung gesetzlicher Regelungen - Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz) und Gesetz zur Festsetzung und Verteilung des Länderanteils an der Mineralölsteuer - einschließen.

### Artikel 1: Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen

#### Bundeseisenbahnvermögen

Die Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn werden zu einem einheitlichen Bundeseisenbahnvermögen zusammengefaßt. Es wird intern in einen unternehmerischen Bereich (er umfaßt das Erbringen von Eisenbahnverkehrsleistungen und den Betrieb der Eisenbahninfrastruktur) und einen Verwaltungsbereich (er umfaßt die hoheitlichen Aufgaben, die bisher von den Sondervermögen wahrgenommen worden sind, und die Verwaltung des Personals, der Verbindlichkeiten des Bundeseisenbahnvermögens sowie der nicht bahnotwendigen Grundstücke) gegliedert mit jeweils eigener Wirtschafts- und Rechnungsführung.

**Der Bundesrat hat hierzu folgende Beschlüsse gefaßt:**

#### Bahnotwendiges Vermögen

Für die sogenannten bahnotwendigen Grundstücke soll die Deutsche Bahn AG (bzw. deren später auszugliedernde Töchter) mit der Verwaltung beauftragt werden. Nur für die Verwaltung und Verwertung der Liegenschaften, die nicht bahnotwendig sind, soll grundsätzlich unverändert das Bundeseisenbahnvermögen zuständig sein.

Ferner soll durch die Neufassung des § 21 die DBAG das ausdrückliche Recht zur Nutzung aller bahnnotwendigen Liegenschaften erhalten und diese Liegenschaften im Bundesauftrag verwalten.

Die Beurteilung dieses Ansatzes hängt mit der schon erörterten Gemeinwohlverpflichtung des Bundes für das Schienenwegengesetz des Bundes zusammen (vergl. hierzu die Ausführungen zu Seite 3. 2. Absatz).

Neu ist der Vorschlag, daß das Eigentum an für die Durchführung von SPNV notwendigen Liegenschaften und sonstigem Vermögen auf Verlangen einer Gebietskörperschaft, zu deren Aufgabe die Sicherung einer angemessenen Verkehrsbedienung im ÖPNV gehört, zum Zwecke der weiteren Betriebsführung auf Antrag auf diese zu übertragen ist. Dadurch soll sichergestellt werden, daß die künftigen Aufgabenträger für den SPNV neben der Bestellung von Leistungen bei der Eisenbahn des Bundes auch die Möglichkeit bekommen, diese Leistungen in eigener Verantwortung zu erbringen.

Das ist von den Vertretern des Bundes in der Arbeitsgruppe akzeptiert worden.

## Artikel 2:

### Gesetz über die Gründung einer Deutsche Bahn Aktiengesellschaft - Deutsche Bahn-Gründungsgesetz - DBGrG

Durch dieses Gesetz wird der unternehmerische Bereich des Bundes-eisenbahnvermögens ausgegliedert und in eine Aktiengesellschaft umgewandelt. Der Gesetzentwurf enthält die Verpflichtung, die Bereiche "Personenverkehr", "Güterverkehr" und "Fahrweg" spätestens 3 Jahre nach Gründung der DBAG auszugliedern und sie als Aktiengesellschaften unter der Holding DBAG weiterzuführen sowie nach spätestens weiteren 5 Jahren die Holding aufzulösen.

Der Bundesrat schlägt hierzu ein wesentlich flexibleres Vorgehen zur Umwandlung der DBAG vor, indem zunächst ein Prüfverfahren des Bundesministers für Verkehr nach Anhörung der Länder vorgeschaltet ist, bevor die Ausgliederungen erfolgen.

Angedachter Kompromiß in der Arbeitsgruppe:

Für den ersten Schritt, nämlich die Umgestaltung der DB AG in eine Holding sollen flexiblere Fristen eingeführt werden (frühestens nach 3 spätestens nach 5 Jahren).

Der zweite Schritt: Auflösung der Holding und Gründung selbständiger Gesellschaften bedarf eines Gesetzes, das der Zustimmung des Bundesrates unterliegt.

### Personennah- und -fernverkehr

Darüber hinaus soll der Bereich "Personenverkehr" aufgespalten werden in die Sparten "Personennahverkehr" und "Personenfernverkehr". Diese Aufspaltung soll der erheblichen Bedeutung des SPNV im Leistungsangebot der Eisenbahnen des Bundes Rechnung tragen.

Ebenfalls vom Bund in der Arbeitsgruppe akzeptiert.

### Keine stillschweigende Aufgabenverlagerung zu Lasten der Länder

Durch die Einfügung einer neuen Bestimmung wollen die Länder eine stillschweigende Aufgabenverlagerung vom Bund auf die Länder verhindern: Nach § 27a bedarf die Veräußerung von Aktien des Bundes an der DBAG bzw. deren ausgegliederten Gesellschaften der Ermächtigung durch ein zustimmungspflichtiges Gesetz, sofern der Bund mehr als 49,9 v.H. seiner Aktien veräußern will.

Für den Bereich Schienennetz und SPNV vom Bund akzeptiert (für Güterverkehr- und Personenfernverkehr Verkauf an Dritte möglich).

### Artikel 3: Gesetz über die Eisenbahn- verkehrsverwaltung des Bundes

#### Errichtung eines Eisenbahn-Bundesamtes

Von einem als Bundesoberbehörde zu errichtenden Eisenbahn-Bundesamt werden die hoheitlichen Aufgaben erfüllt, die bisher in den Sondervermögen DB und DR wahrgenommen worden sind. Das Eisenbahn-Bundesamt ist Aufsichts- und Genehmigungsbehörde für die Eisenbahnen des Bundes und für die Eisenbahnunternehmen mit Sitz im Ausland für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland. Dem Eisenbahn-Bundesamt obliegt ferner die Aufgabe der Planfeststellung für die Schienenwege (im Bereich der Eisenbahnen des Bundes) einschließlich der Durchführung des Anhörungs-verfahrens.

Der hierzu ergangene Beschluß des Bundesrates ist darauf gerichtet, daß die Anhörungsbehörde die nach Landesrecht zuständige Behörde des betroffenen Landes ist. Dies entspricht der z.Z. geltenden Gesetzeslage. Die Trennung von Planfeststellungs- und Anhörungsbehörde ist auch sachdienlich, da der Ausbau des Schienenwegenetzes auch erhebliche regionale Bedeutung hat. Die sich daraus möglicherweise ergebenden Konflikte mit überregionalen Zielsetzungen bedürfen einer Vermittlung im Anhörungsverfahren. Dies kann von Landesbehörden, die sowohl den regionalen als auch den überregionalen Interessen verpflichtet sind (z.B. Regierungspräsidenten), eher geleistet werden als von einer zentralen Bundesbehörde.

Einigung in der Arbeitsgruppe: Die endgültigen Positionen zum Planungsverfahren werden auf der Grundlage des derzeitigen Entwurfs des Planungsvereinfachungsgesetzes (voraussichtlich Beratung im Bundesrat in der 37. Woche) festgelegt.

### Artikel 4: Gesetz über den Bau und die Finanzierung der Schienenwege von Eisenbahnen des Bundes (Schienenwegeausbaugesetz - SchWAbG)

#### Bund hat Infrastrukturverantwortung

Mit diesem Gesetzentwurf wird die Infrastrukturverantwortung des Bundes für die Schienenwege seiner Eisenbahnunternehmen normiert.

#### Die DBAG soll Eigentümerin des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes sein

Das *Eigentum* an den Schienenwegen wird auf das Eisenbahnunternehmen des Bundes (DBAG) übertragen. Die Förderung von Investitionen (Bau, Ausbau und Ersatzinvestitionen) in die Schienenwege von Eisenbahnen des Bundes bleibt Aufgabe des Bundes. Die Finanzierung der Investitionen steht allerdings - wie im Bundesfernstraßenausbaugesetz - unter dem Vorbehalt, daß ausreichend Haushaltsmittel zur Verfügung stehen. Eine Förderung durch andere Gebietskörperschaften oder Dritte ist ebenfalls vorgesehen.

Bau und Ausbau dieser Schienenwege erfolgt, wie beim Fernstraßenbau, nach einem Bedarfsplan, in den Projekte auf Initiative des Bundes, eines Landes oder auch der DBAG aufgenommen werden. Der Bundesrat hat hierzu zahlreiche, elementare Änderungen beschlossen:

Entsprechend der beantragten Fassung des Art. 87 e Abs. 4 S. 1 GG wird eine Neufassung des § 1 Abs. 1 vorgeschlagen. Dort wird normiert, daß der *Bund* Eigentümer des Schienewegenetzes der Eisenbahnen des Bundes bleiben und damit die umfassende Verwaltungskompetenz für dieses Schienewegenetz haben soll. In Anlehnung an die Bundesfernstraßenauftragsverwaltung wird den Eisenbahnen des Bundes die Verwaltung im Auftrag des Bundes übertragen.

#### Schienenwegesgesetz

Eine Folge dieses Änderungsantrages ist, daß das Gesetz nunmehr wie folgt lauten soll: Gesetz über die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes und deren Finanzierung (Schienenwegesgesetz - SchWG).

### Finanzverantwortung des Bundes

Die Einfügung eines neuen Abs. 1 a ist eine weitere Konsequenz der Eigentümerstellung des Bundes. Dort soll geregelt werden, daß der Bund die Kosten des Baus, Ausbaus, der Ersatzinvestitionen sowie die Kosten der Unterhaltung und Instandsetzung des Schienenwegenetzes der Eisenbahnen des Bundes trägt, soweit diese Kosten nicht durch Entgelte für die Benutzung der Eisenbahninfrastruktur der Eisenbahnen des Bundes gedeckt werden. Der BMV setzt durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, unter Berücksichtigung der Wettbewerbssituation zu anderen Verkehrsträgern und des unternehmerischen Interesses der Eisenbahnen des Bundes sowie der Belange der Raumordnung, des Umweltschutzes und des Städtebaus die Vom-Hundert-Sätze fest, in deren Höhe die Eisenbahnen des Bundes Einnahmen aus der Erhebung von Entgelten für die Benutzung der Eisenbahninfrastruktur oder aus entsprechenden Verrechnungssätzen zwischen den Bereichen der DBAG an den Bund zur Finanzierung der Unterhaltungs- und Instandsetzungskosten abzuführen haben.

Diese Regelung zur Festsetzung der Eigenbeteiligung der Eisenbahnen des Bundes an Finanzierungslasten für das Schienenwegenetz tritt an die Stelle der im Regierungsentwurf vorgesehenen Konzeption über Abschreibungen bzw. Finanzierungsvereinbarungen.

### Bedarfsplan

Weitere wichtige Änderungsanträge bestehen zu dem Bereich "Bedarfsplan". Zur Absicherung der Mitwirkungsrechte der Länder wird vorgesehen, daß bei der Aufstellung des Bedarfsplans eine Anhörung der Länder zu erfolgen hat.

Ist vom Bund in der Arbeitsgruppe akzeptiert worden.

### Vorlage des ersten Bedarfsplans

Der BMV soll verpflichtet werden, den ersten Bedarfsplan spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes vorzulegen. Der Bedarfsplan des Schienenwegenetzes (Regierungsentwurf) basiert auf der Grundlage der Bundesverkehrswegeplanung 1992. Dieser erfüllt aber nicht die von den Ländern für erforderlich gehaltenen Voraussetzungen.

Ist im Grundsatz vom Bund akzeptiert worden; ~~Fürs~~ jedoch 3 Jahre.

### Erforderliche Ausweisungen des Bedarfsplans

Nach dem Länderentwurf ist ein Mindestkatalog der aufzunehmenden Maßnahmen erstellt worden. Hierzu zählen u.a. der Neu- und Ausbau von Fernverkehrsstrecken, Neu- und Ausbau eines Grundnetzes zur Anbindung der Fläche an die Fernverkehrsstrecken, Neu- und Ausbau von Nahverkehrsstrecken; Flughafenanbindung; Neu- und Ausbau von wichtigen Bahnhöfen sowie Rangierbahnhöfen und Schienenverkehrsanlagen, die dem kombinierten Verkehr von Schiene/Straße/Schiffahrt dienen). Auch Maßnahmen zur Elektrifizierung und zur Lärmsanierung an bestehenden Schienenstrecken ~~Können~~ aufgenommen werden.

Im Grundsatz von der Arbeitsgruppe akzeptiert.

### Ausbaupläne

Zur Verwirklichung des Neu- und Ausbaus nach dem Bedarfsplan soll das Bundesverkehrsministerium Fünfjahrespläne (Ausbaupläne) aufstellen.

Von der Arbeitsgruppe akzeptiert.

### Übergangsregelung

Bis zum Inkrafttreten des Bedarfsplans soll der Bundesverkehrswegeplan als Bedarfsplan gelten. Nur durch eine solche Übergangsregelung ist sichergestellt, daß dringlich erforderliche Neu- und Ausbauprojekte im Schienenwegenetz der Eisenbahnen des Bundes nicht behindert werden.

Von der Arbeitsgruppe akzeptiert.

### Bedarfsplan muß das gesamte Schienenwegesystem erfassen

Daher ist auch zum jetzigen Zeitpunkt auf die Aufnahme des Bedarfsplans Schiene als Anlage zu Artikel 4 § 2 des Regierungsentwurfs zu verzichten. Der Bedarfsplan soll auch nach dem Regierungsentwurf eines Schienenwegeausbausgesetzes den Investitionsbedarf im Schienenwegenetz der Eisenbahnen des Bundes feststellen. Hierunter fällt aber das *gesamte* Schienenwegenetz; eine Einengung auf die Strecken des Fernverkehrs steht dazu im Widerspruch.

Von der Arbeitsgruppe akzeptiert.

## Schienenwegenetz der Eisenbahnen des Bundes; Gemeinwohlverpflichtung des Bundes

Das Schienenwegeausbaugesetz ist das Gesetz, in dem sich am deutlichsten bisher die unterschiedlichen Auffassungen des Bundes und der Länder zum Eigentum des Bundes an der Eisenbahninfrastruktur und zur Gemeinwohlverpflichtung des Bundes für diese Infrastruktur niederschlagen.

Auch zu diesem Themenbereich werden in der Arbeitsgruppe Kompromißvorschläge erarbeitet für den Fall, daß aus dem bereits genannten betriebswirtschaftlichen Gründen die Übertragung des Eigentums an dem Schienennetz auf die DB AG erforderlich ist. Diese Kompromisse betreffen insbesondere:

- der Bund verbleibt dennoch Träger einer besonders definierten Baulast, nämlich für Neu-, Ausbau und Ersatzinvestitionen mit Ausnahme der Unterhaltung und Instandsetzung,
  - die Länder akzeptieren die Finanzinstrumente des Bundes, nämlich Gewährung von zinslosen Darlehen und verlorenen Baukostenzuschüssen,
  - unabdingbar für diesen Lösungsweg ist jedoch eine sogenannte Krisenklause, für den Fall, daß bei Abschluß der Vereinbarungen über Investitionen in das Schienenwegenetz DB AG und Bund von unzutreffenden Annahmen über die zugrundeliegenden Verhältnisse ausgegangen sind.
- Nach Auffassung der Länder gilt dieses insbesondere, wenn Bund und DB AG die Wettbewerbslage der DB AG gegenüber anderen Verkehrsträgern gemeinsam falsch eingeschätzt haben.

## Artikel 5: Allgemeines Eisenbahngesetz

Im Rahmen der Strukturreform wird das Eisenbahnwesen rechtlich insgesamt neu geordnet. Das Gesetz enthält u.a. Vorschriften über Betriebsgenehmigungen für Eisenbahnunternehmen und das grundsätzliche Recht von Eisenbahnunternehmen auf diskriminierungsfreie Benutzung der Schienenwege anderer Unternehmen, die dem öffentlichen Verkehr dienen.

Die vorgesehene Öffnung des Schienennetzes für Dritte ist die Voraussetzung für die Gewährleistung von Wettbewerb und Vermarktung des Schienennetzes. Sie entspricht auch der europäischen Verkehrspolitik und setzt die Richtlinie 91/440/EWG in nationales Recht um. Die beabsichtigte Neuregelung geht zwar über die im EG-Recht vorgeschriebene Öffnung der nationalen Schienennetze für Konsortien von Eisenbahnunternehmen und für die im grenz-überschreitenden kombinierten Güterverkehr tätigen Einzelunternehmen aus den EG-Staaten hinaus. Die Öffnung des deutschen Schienennetzes für Dritte - auch für ausländische Bahnen - führt jedoch zu keinen Nachteilen für deutsche Unternehmen, da das Nutzungsrecht an die Bedingung gegenseitiger diskriminierungsfreier Nutzung der jeweiligen Netze geknüpft ist.

**Auch zu diesem Artikelgesetz hat der Bundesrat mehrere Änderungen beschlossen:**

### Definition des SPNV

Die Definition des Schienenpersonennahverkehrs wird um die Feststellung ergänzt, daß Züge in einem geschlossenen S-Bahn-System in jedem Fall zum Schienenpersonennahverkehr gehören.

### Allgemeines Eisenbahngesetz

#### § 2 Begriffsbestimmungen

(1-4)

(5) Schienenpersonennahverkehr ist die allgemein zugängliche Beförderung von Personen in Zügen, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen. Das ist im Zweifel der Fall, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Zuges die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt.

### Keine Verpflichtung zur Ausschreibung gemeinwirtschaftlicher Leistungen

Eine gesetzliche Verpflichtung zur Ausschreibung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen soll *nicht* eingeführt werden. Sie ist wegen der Einbindung des Nahverkehrs in die Stadtstrukturen und wegen Gefährdung der Kooperationen ungeeignet und EG-rechtlich nicht vorgeschrieben.

Vom Bund in der Arbeitsgruppe akzeptiert.

### Regelungen über die Stilllegung von Schieneninfrastruktureinrichtungen

Durch die vom Bundesrat beschlossene Änderung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes AEG verhindert werden, daß die Schienen-Infrastrukturunternehmen (insbesondere der künftige Monopolist Deutsche Bahn AG/Fahrweg AG) ohne weiteres unwirtschaftliche Infrastruktureinrichtungen schließen. Zugleich wird der Rahmen für einen kontinuierlichen Betrieb des SPNV auch in der Fläche geschaffen.

Von der Arbeitsgruppe akzeptiert, es soll ein neuer § 10 a AEG eingeführt werden.

### Planungsfeststellungsverfahren

Im übrigen werden die Vorschriften über Planfeststellungsverfahren den im Entwurf eines Planungsvereinfachungsgesetzes enthaltenen Regelungen nachgebildet.

### Regionalisierungsgesetz

Der Bundesrat hat beschlossen, daß ein Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz) erlassen werden soll. Mit diesem Gesetz sollen gemeinsame Regelungen für *alle* Bereiche des ÖPNV getroffen werden (der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht nur eine Verlagerung der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung für den SPNV der Bundeseisenbahnen auf die Länder vor).

Von der Arbeitsgruppe akzeptiert, gleichfalls wurde Einigung über die Novellierung des PBFG erzielt; das ist erforderlich damit die Gestaltung von SPNV und ÖPNV vor Ort aus einer Hand ermöglicht wird.

Ferner hat der Bundesrat einen Gesetzentwurf zur Festsetzung und Verteilung des Länderanteils an der Mineralölsteuer beschlossen.

## Finanzierung

Die Aufgabenverlagerung des SPNV auf die Länder setzt eine ausreichende finanzielle Ausstattung des neuen Aufgabenträgers voraus. Die Gesetzentwürfe der Bundesregierung enthalten hierzu *keine* Regelungen; nach den Beschlüssen der Koalition vom 20. Januar 1993 sollte dieses Finanzproblem im Rahmen des Förderalen Konsolidierungsprogramms gelöst werden. Dies ist nicht geschehen.

### Forderung der Länder: 14 Mrd Mark

Die Länder fordern zunächst rd. 14 Mrd. DM im Jahr; diese Summe soll durch eine Beteiligung an der Mineralölsteuer aufgebracht werden. Ferner erheben die Länder die Forderung, daß das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) mit dem z.Z. geltenden Plafond für die Bundesfinanzhilfen in Höhe von ca. 6,28 Mrd. DM auch über 1995 hinaus verbindlich ist.

### Bisheriges Angebot des Bundes: 7,7 Mrd. DM

Der Bund hat angeboten, anläßlich Bahnstrukturreform und Regionalisierung 7,7 Mrd. DM jährlich an die Länder zu transferieren (1995). Innerhalb der Bundesregierung besteht Einvernehmen darüber, daß dieser finanzielle Ausgleich über die Umsatzsteuerverteilung erfolgen soll (Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer um 2,5 Prozent).

### Dem steht folgende Position der Länder gegenüber:

#### Beteiligung am Mineralölsteueraufkommen

Die Länder fordern eine originäre und verfassungsrechtlich abgesicherte Finanzierungsquelle in der Form der Beteiligung am Aufkommen der Mineralölsteuer. Hierzu soll die Mineralölsteuer in den Katalog der Gemeinschaftssteuern des Art. 106 Abs. 3 GG aufgenommen werden. Die Anteile von Bund und Ländern an der Mineral-

ölsteuer sollen durch ein zustimmungspflichtiges Bundesgesetz festgesetzt werden.

In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, daß der Länderanteil am Aufkommen der Mineralölsteuer aus der Verbundgrundlage (Art. 106 Abs. 7 S. 1 GG) ausgeklammert werden soll. Die vom Bund erhaltenen Mineralölsteueranteile sollen nach Maßgabe von noch zu erlassenden Landesgesetzen an die künftigen Aufgabenträger des SPNV weitergeleitet werden.

#### Zweckbindung

Die Länder haben sich gegen eine grundgesetzlich verankerte Zweckbindung der Mineralölsteuereinnahmen für den ÖPNV ausgesprochen. (Argument: Dies ist keine Frage der Bundesverfassung, sondern eine Frage der Entscheidungshoheit des Landesgesetzgebers). Im Gesetzentwurf über den Länderanteil an der Mineralölsteuer ist im § 2 eine einfachgesetzliche Zweckbindung festgeschrieben: "Der Anteil der Länder ist zur Sicherung einer ausreichenden Verkehrsbedienung im Bereich des ÖPNV zu verwenden."

#### Verteilungsschlüssel

Vom Aufkommen der Mineralölsteuer sollen der Bund 75 v.H. und die Länder 25 v.H. erhalten. (Bei einem Mineralölaufkommen von 56,5 Mrd. DM in 1993 - geschätzt - beliefe sich der Länderanteil damit auf jährlich ca. 14,15 Mrd. DM).

Die Verteilung auf der "2. Ebene" - Verteilung der Mineralölsteuer unter den Ländern - ist sehr kontrovers diskutiert worden. Der Bundesrat ist dem Beschlußvorschlag des Finanzausschusses gefolgt, wonach der konkrete Verteilungsschlüssel nachzutragen ist, wenn die auf die einzelnen Länder zukommenden Belastungen (Trennungsrechnung) feststehen.

Zum Stand der Beratungen in der Arbeitsgruppe folgendes:

Zu dem zentralen Thema der Finanzierung des SPNV und des Transferweges werden in der Arbeitsgruppe Kompromisse auf der Basis der Beteiligung der Länder an der Mineralölsteuer erarbeitet. Der Weg über die Beteiligung der Länder an der Umsatzsteuer muß unverändert abgelehnt werden, weil er nicht aufgabengerecht ist, zu massiven Verschiebungen zwischen den Bundesländern hinsichtlich ihrer Finanzausstattung zur Erfüllung der Aufgabe des ÖPNV führt und eine dauerhafte Absicherung des Finanztransfers nicht gewährleistet ist.

Angedachter Kompromiß:

1. Verzicht auf die Zustimmung des Bundesrates zu Gesetzen, die nach der Bahnstrukturreform zu einer Erhöhung der Mineralölsteuer führen (Änderung des Art. 105 GG)
2. a) Beteiligung der Länder mit einem Festbetrag an der Mineralölsteuer berechnet auf der Grundlage der vorliegenden Angebote der DB zuzüglich eines Betrages  $x$  für Nachholbedarf und bereits heute erkennbaren Nachholbedarf.  
b) Oder zwar prozentuale Beteiligung der Länder an der Mineralölsteuer, jedoch lediglich bis zu einem festgelegten Höchstbetrag.
3. Gesetzlich verankerte Revisionsklausel ergänzt durch eine entsprechende Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern zur Absicherung des Grundangebotes der DB/DR.
4. Aufgrund der vorliegenden Angebote der DB/DR zeichnet sich ab, daß die Länder untereinander die Mittel auf der Basis der von den Eisenbahnen des Bundes in den Ländern erbrachten Zugkilometerleistungen verteilen werden. Eine Korrektur dieser Schlüssel soll gleichfalls gegebenenfalls im Rahmen der Revisionsklausel erfolgen.
5. Für die alten Bundesländer ist der Abgleich der Fakten für den Finanzbedarf aus Anlaß der Regionalisierung des SPNV erfolgt. DB und BMV haben die Plausibilität der Annahme der Länder bestätigt (VRR/VRS/RAK).

Für die Neuländer hat jüngst (7.9.93) ein Abgleich der Zahlen stattgefunden. Ergebnisse sind hier noch nicht bekannt.

### Zentrale Streitthemen

Nach dem derzeitigen Stand der Arbeiten in der Gruppe lassen sich zwei zentrale Themenbereiche nennen, für die ein politischer Kompromiß zwischen dem Bund und den Ländern notwendig ist, wenn die Bahnreform ein Erfolg werden soll:

1. Gemeinwohlverpflichtung des Bundes für den Schienenverkehr in der Bundesrepublik, verbunden mit dem Eigentum des Bundes an der Schieneninfrastruktur bei gleichzeitiger Garantie, daß die DBAG als Wirtschaftsunternehmen am Markt tätig werden kann.
2. Höhe des erforderlichen Finanztransfers aus Anlaß der Übertragung der Aufgaben- und Finanzverantwortung für den Schienenpersonennahverkehr vom Bund auf die Länder und kommunalen Gebietskörperschaften, verbunden mit dessen dauerhafter Sicherung über einen angemessenen Transferweg.

Trotz aller Kompromißlösung in der Arbeitsgruppe können diese Fragen nur auf höchster politischer Ebene entschieden werden.

Unabhängig von den zentralen Streitthemen stehen auch die von der Arbeitsgruppe erarbeiteten Kompromißvorschläge unter dem Vorbehalt der Zustimmung der jeweiligen Kabinette des Bundes und der Länder. Arbeitsergebnisse auf Beamtenebene können nicht bindende Kabinettsbeschlüsse ersetzen. Außerdem müssen bei Einigung des Bundes und der Länder über die gegebenenfalls ausgehandelten Kompromisse die Fraktionen des Bundestages zustimmen.

## Regionalisierung der Finanzverantwortung für den Schienen-Personen-Nahverkehr - neue Chancen für Regionen und Bahnen?

Heribert Jäger, Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn, Frankfurt

### Gliederung

1. Regionalisierung des SPNV - eine verkehrspolitische Chance
2. Besteller und Ersteller von Verkehrsleistungen
3. Finanzierung des SPNV
4. Organisation des Nahverkehrs in den Regionen