



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

und

an den Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages

zum Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes

Bundestagsdrucksache 20/4684

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: V 2 - 0001327/3

5. Dezember 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Bund erhöht übereilt die Regionalisierungsmittel

Der Bund verhandelt derzeit mit den Ländern über einen Ausbau- und Modernisierungspakt für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Dabei geht es insbesondere um Umfang, Qualität und die Finanzierung bis zum Jahr 2030. Der Bundesrechnungshof hat in einem Sonderbericht Verbesserungen beim Einsatz von Bundesmitteln für den ÖPNV empfohlen. Der Bund will nun die Regionalisierungsmittel für den ÖPNV erhöhen, ohne das Verhandlungsergebnis abzuwarten.

Worum geht es?

Der ÖPNV ist Aufgabe der Länder. Gleichwohl stellt der Bund dafür u. a. die Regionalisierungsmittel zur Verfügung. Diese will der Bund nun bis zum Jahr 2031 um insgesamt 17,33 Mrd. Euro erhöhen. Vorgaben für den ÖPNV (z. B. zu Umfang und Qualität) haben Bund und Länder bisher nicht vereinbart. Der Bund hat nicht ermittelt, wie hoch der Bedarf an Regionalisierungsmitteln ist. Ferner unterbleiben aus Sicht des Bundes notwendige Änderungen an den Rechtsgrundlagen. Zudem ist fraglich, ob die Länder die zusätzlichen Mittel zeitnah für den ÖPNV einsetzen können.

Was ist zu tun?

Die Änderung des Regionalisierungsgesetzes sollte in der vorgelegten Fassung nicht verabschiedet werden. Vielmehr sollten Bund und Länder zunächst die Verhandlungen abschließen. Anhand der späteren Vereinbarungen sollte der Bund den Finanzierungsbedarf und seinen Anteil ermitteln. Sofern ein akuter Mittelbedarf besteht, sollte dafür eine Zwischenlösung gewählt werden, die maximal bis zum Ende des Jahres 2024 gilt.

Was ist das Ziel?

Solange der Bund keine dauerhafte Erhöhung der Regionalisierungsmittel zugesagt hat, besteht die Chance, dass auch die Länder zu Zugeständnissen bereit bleiben. Nur so kann der bei Verhandlungen angestrebte Interessenausgleich erreicht werden. Eine ordnungsgemäße Bedarfsermittlung vor der Gesetzesänderung unterstützt das Ziel, dass die Regionalisierungsmittel passgenau und zeitnah dem ÖPNV zugutekommen.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkung	9
2	Regionalisierungsgesetz	10
3	Änderung des Regionalisierungsgesetzes	11
4	Änderung des geplanten Vorgehens	13
4.1	Sachverhalt	13
4.2	Würdigung	14
5	Mittelzusage schwächt Verhandlungsposition	14
5.1	Sachverhalt	14
5.2	Würdigung	15
6	Erhöhung für das Jahr 2022	16
6.1	Sachverhalt	16
6.2	Würdigung	17
7	Empfehlung	17
8	Stellungnahmen des BMDV und des BMF	17
9	Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes	18

Abkürzungsverzeichnis

A

8. RegGÄndG *Achtes Gesetz zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes*

B

BLAG *Bund-Länder-Arbeitsgruppe*

BMDV *Bundesministerium für Digitales und Verkehr*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

O

ÖPNV *Öffentlicher Personennahverkehr*

R

RegG *Regionalisierungsgesetz*

S

SPNV *Schienenpersonennahverkehr*

U

UAG *Unterarbeitsgruppe*

0 Zusammenfassung

- 0.1 Seit Anfang des Jahres 1996 sind nach den verfassungsrechtlichen Regelungen grundsätzlich die Länder für die Planung, die Organisation und die Finanzierung des gesamten öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) zuständig. Der Bund unterstützt die Länder bei der Finanzierung des ÖPNV. Ein wichtiges Finanzierungsinstrument ist dabei das Regionalisierungsgesetz (RegG).

Der Bundesrechnungshof hat am 8. Februar 2022 in einem Sonderbericht nach § 99 BHO auf dringenden Verbesserungsbedarf bei der Finanzierung von ÖPNV aus dem Bundeshaushalt hingewiesen. Er hat u. a. empfohlen, Änderungen am RegG zu prüfen.

Seit dem Frühjahr 2022 verhandelt eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe (BLAG) über einen Ausbau- und Modernisierungspakt für den ÖPNV. Zu den Zielen der BLAG gehört u. a. die Erarbeitung einer Finanzierungsstruktur für den ÖPNV einschließlich der Finanzierungsbeteiligung von Bund, Ländern und Kommunen. Nun haben die Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP den Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes (8. RegGÄndG) in den Deutschen Bundestag eingebracht. In diesem Bericht stellt der Bundesrechnungshof dar, welche Auswirkungen sich aus der Verabschiedung des 8. RegGÄndG in der vorgelegten Fassung ergeben können. Etwaige politische Gründe, die in die Entscheidung über den Gesetzesentwurf miteinfließen, hat er nicht bewertet. (Tz. 1)

- 0.2 Nach Artikel 106a Grundgesetz und dem RegG erhalten die Länder Zuweisungen aus dem Steueraufkommen des Bundes. Diese Regionalisierungsmittel müssen sie für den ÖPNV, insbesondere den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) einsetzen. Die zweckentsprechende Verwendung müssen die Länder dem Bund nachweisen. Derzeit erhalten die Länder 9,44 Mrd. Euro an Regionalisierungsmitteln für das Jahr 2022. Diese steigen jährlich und sollen im Jahr 2031 den Betrag von 11,25 Mrd. Euro erreichen. (Tz. 2)

- 0.3 Der Entwurf für ein 8. RegGÄndG sieht vor, dass die Regionalisierungsmittel im Jahr 2022 um 1 Mrd. Euro erhöht werden sollen. Die Gesamtsumme der Regionalisierungsmittel soll beginnend mit dem Jahr 2023 jährlich – statt wie bisher um 1,8 % – dann um 3 % steigen. Das 8. RegGÄndG soll am 21. Dezember 2022 in Kraft treten, damit die zusätzliche 1 Mrd. Euro für das Jahr 2022 spätestens mit Ablauf des 30. Dezember 2022 ausgezahlt werden kann. Mit Inkrafttreten des 8. RegGÄndG würden die Regionalisierungsmittel in diesem Jahr auf 10,44 Mrd. Euro steigen und bis zum Jahr 2031 auf 13,80 Mrd. Euro anwachsen. Die Länder würden für den Zeitraum von 2022 bis 2031 insgesamt 17,33 Mrd. Euro mehr erhalten. (Tz. 3)

- 0.4 Die BLAG hat drei Unterarbeitsgruppen (UAG) gebildet. Diese haben zur Verkehrsministerkonferenz im Oktober 2022 Zwischenberichte vorgelegt:

- Die UAG 1 soll ein Leitbild und Ziele für den ÖPNV entwerfen. Sie hat den Entwurf für ein gemeinsames Zielbild vorgelegt und Maßnahmenvorschläge gesammelt.
- Die UAG 2 hat den Auftrag, Transparenz bei den Regionalisierungsmitteln herzustellen. Hierfür hat sie bei den Ländern abgefragte Daten ausgewertet.
- Die UAG 3 will die Maßnahmen zur Erreichung der Ziele aus der UAG 1 monetarisieren und den Gesamtfinanzierungsbedarf bis zum Jahr 2030 unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus der UAG 2 ermitteln. Da die UAG 3 auf die Vorarbeit der beiden anderen UAGs angewiesen ist, hat sie ihre Ergebnisse erst für die Verkehrsministerkonferenz im Frühjahr 2023 angekündigt.

Der Entwurf für ein 8. RegGÄndG enthält keine Angaben, wie der Bedarf für die geplante Erhöhung der Regionalisierungsmittel ermittelt wurde.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kann der Finanzierungsbedarf für den ÖPNV nur dann zuverlässig ermittelt werden, wenn feststeht, welche Ziele für den ÖPNV in den kommenden Jahren erreicht werden sollen. Diese Ziele müssen auch bei der Entscheidung über die Finanzierungsanteile von Bund, Ländern und Kommunen berücksichtigt werden. Mit dem 8. RegGÄndG würde sich der Bund bereits jetzt bei der Höhe der Regionalisierungsmittel bis zum Jahr 2031 festlegen. Für den Bundesrechnungshof ist nicht nachvollziehbar, warum der Bund damit von der in der BLAG geplanten Vorgehensweise abweichen will. Nach der Gesetzesbegründung sind die zusätzlichen Regionalisierungsmittel nicht nur zur Erhaltung des Status Quo im ÖPNV sondern auch für den Ausbau des ÖPNV gedacht. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist eine Festlegung der Bundesfinanzierung zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht. (Tz. 4)

- 0.5 Der Bundesrechnungshof hat in seinem Sonderbericht vom 8. Februar 2022 empfohlen, die vielfältigen Finanzierungsinstrumente, über die der Bund Mittel für den ÖPNV zur Verfügung stellt, zu überprüfen und so weit wie möglich in einem ÖPNV-Gesetz zusammenzuführen. Ziel ist dabei, die Transparenz und Wirtschaftlichkeit beim Einsatz von Bundesmitteln für den ÖPNV zu erhöhen und so mehr Wirkung für einen besseren ÖPNV zu entfalten. Für eine Umsetzung dieser Empfehlungen wären Änderungen an den bestehenden Rechtsgrundlagen, insbesondere am RegG erforderlich. Jede Änderung am RegG bedarf der Zustimmung des Bundesrates.

Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass die Länder Änderungen des RegG, die sich zugunsten des Bundes auswirken, nur dann akzeptieren, wenn sie im Gegenzug ihre Position ebenfalls verbessern. Letzteres läuft in der Regel auf eine Erhöhung der Regionalisierungsmittel hinaus. Der Bund würde seine Verhandlungsposition dauerhaft schwächen, wenn er jetzt ohne „Gegenleistung“ der Länder seine höheren Zuweisungen mit dem 8. RegGÄndG bis zum Jahr 2031 verbindlich festschreibt. (Tz. 5)

- 0.6 Gemäß dem RegG ist der Bund verpflichtet, den Ländern die Regionalisierungsmittel unabhängig vom Bedarf in festen Monatsbeträgen zuzuweisen. Der Bundesrechnungshof hat in mehreren Prüfungen darauf hingewiesen, dass sich über die Jahre

bei vielen Ländern erhebliche Restbestände an nicht verausgabten Regionalisierungsmitteln angesammelt haben. In der Summe beliefen sich diese Ende des Jahres 2018 auf mindestens 4,62 Mrd. Euro. Nach dem zur Verkehrsministerkonferenz im Oktober 2022 vorgelegten Zwischenbericht der UAG 2 liegen nach Angaben der Länder die noch nicht zweckentsprechend verausgabten Regionalisierungsmittel im Jahr 2022 bei über 4 Mrd. Euro. Auch im Jahr 2023 werden danach die Länder nicht alle vom Bund in den Vorjahren erhaltenen Regionalisierungsmittel verausgabt haben.

Mit dem 8. RegGÄndG sollen die Länder für das Jahr 2022 zusätzlich 1 Mrd. Euro an Regionalisierungsmitteln erhalten. Die Auszahlung soll spätestens mit Ablauf des 30. Dezember 2022 erfolgen.

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes, sind die Länder kaum in der Lage, die zusätzlichen Regionalisierungsmittel von 1 Mrd. Euro noch im Jahr 2022 zweckentsprechend zu verausgaben. Die zusätzlichen Mittel für das Jahr 2022 würden zwar aus dem Bundeshaushalt abfließen, bei vielen Ländern aber nur den Betrag an ohnehin noch nicht zweckentsprechend verausgabten Regionalisierungsmitteln erhöhen. Diese „Restbestände“ kommen damit nicht zeitnah dem vom Gesetzgeber gewünschten Zweck zugute, nämlich dem ÖPNV. (Tz. 6)

- 0.7 Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, das 8. RegG-ÄndG in der vorgelegten Fassung nicht zu verabschieden. Vor einer dauerhaften Erhöhung der Regionalisierungsmittel sollten die Arbeiten in der BLAG und die Verhandlungen über einen Ausbau- und Modernisierungspakt für den ÖPNV abgeschlossen sein. Solange der Bund sich nicht einseitig bindet, bleibt die Chance erhalten, mit den Ländern zu einem Ergebnis zu kommen, das die beiderseitigen Interessen ausgewogen berücksichtigt. Der Finanzierungsbedarf für den künftigen ÖPNV sollte auf belastbaren Grundlagen ermittelt werden.

Sollte aufgrund aktueller Entwicklungen das Ergebnis der BLAG nicht abgewartet werden können, wäre als Zwischenlösung eine bedarfsgerechte Erhöhung der Regionalisierungsmittel zu prüfen. Diese sollte sich maximal auf den Zeitraum bis Ende des Jahres 2024 beziehen. (Tz. 7)

- 0.8 Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) und das Bundesministerium der Finanzen (BMF) haben eine gemeinsame Stellungnahme zu einem Entwurf dieses Berichts abgegeben. Sie verweisen noch einmal auf die Ziele, die mit den zusätzlichen Regionalisierungsmitteln verfolgt werden.

Die Länder seien wegen der aus ihrer Sicht ungeklärten Gesamtfinanzierung des Deutschlandtickets und des Themenkomplexes Ausbau und Modernisierung nicht bereit gewesen, den Ausbau- und Modernisierungspakt abzuschließen. Es werde angestrebt, diesen Pakt im Zuge der Verkehrsministerkonferenz im Frühjahr oder im Herbst 2023 zum Abschluss zu bringen. (Tz. 8)

- 0.9 Die Ausführungen von BMDV und BMF entkräften die in diesem Bericht dargestellten Bedenken des Bundesrechnungshofes nicht. Vielmehr bestätigen sie die Erfahrung, dass die Länder ihr Entgegenkommen häufig von Bedingungen abhängig machen. Der Bundesrechnungshof hält daher seine Empfehlungen aufrecht. (Tz. 9)

1 Vorbemerkung

Mit Beginn des Jahres 1996 ging im Zuge der Bahnreform die Verantwortung für Teile des SPNV, für die vorher der Bund zuständig gewesen war, auf die Länder über.¹ Seitdem sind nach den verfassungsrechtlichen Regelungen grundsätzlich die Länder für die Planung, die Organisation und die Finanzierung des gesamten ÖPNV zuständig.² Der Bund unterstützt die Länder bei der Finanzierung des ÖPNV.

Die Regierungskoalition hat sich in ihrem Koalitionsvertrag darauf geeinigt, Länder und Kommunen in die Lage zu versetzen, Attraktivität und Kapazitäten des ÖPNV zu verbessern. Sie strebt einen Ausbau- und Modernisierungspakt an, bei dem sich Bund, Länder und Kommunen unter anderem über die Finanzierung bis zum Jahr 2030 einschließlich der Eigenanteile der Länder und Kommunen und die Aufteilung der Bundesmittel verständigen.³

Der Bundesrechnungshof hat am 8. Februar 2022 in einem Sonderbericht nach § 99 BHO auf dringenden Verbesserungsbedarf bei der Finanzierung von ÖPNV aus dem Bundeshaushalt hingewiesen.⁴ Er hat empfohlen, die Finanzierungsinstrumente des Bundes zu überprüfen. Ferner hat er Änderungen vorgeschlagen, um die Transparenz und die Wirtschaftlichkeit beim Einsatz von Bundesmitteln für den ÖPNV zu verbessern. Der Haushaltsausschuss und der Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages haben den Sonderbericht in der jeweiligen Sitzung am 19. Oktober 2022 zur Kenntnis genommen.

Seit dem Frühjahr 2022 verhandelt eine BLAG über einen Ausbau- und Modernisierungspakt für den ÖPNV. Für den Bund nehmen Vertreterinnen und Vertreter des BMDV und des BMF teil. Die BLAG beschäftigt sich insbesondere mit dem RegG, auf dessen Grundlage der Bund in großem Umfang Mittel für den ÖPNV zur Verfügung stellt. Zu den Zielen der BLAG gehört u. a. die Erarbeitung einer Finanzierungsstruktur für den gesamten ÖPNV einschließlich der Finanzierungsbeteiligung von Bund, Ländern und Kommunen.

Der Bundesrechnungshof prüft seit März 2022 begleitend das Verwaltungshandeln des Bundes im Zusammenhang mit der oben erwähnten BLAG. Er hat mehrere Beratungsberichte an das BMDV und das BMF gerichtet, um die beiden Ministerien bei der Wahrnehmung der Interessen des Bundes zu unterstützen. Für die Umsetzung der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes wären Änderungen an den bestehenden Rechtsgrundlagen, insbesondere am RegG zu prüfen.

¹ Vgl. Artikel 143a Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz.

² Vgl. Artikel 30 und Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz.

³ Vgl. Koalitionsvertrag 2021 - 2025 zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP (Seite 50).

⁴ Bericht nach § 99 BHO über den Einsatz von Bundesmitteln für den Öffentlichen Personennahverkehr (Bundestagsdrucksache 20/599 vom 8. Februar 2020 bzw. <https://www.bundesrechnungshof.de/Shared-Docs/Downloads/DE/Berichte/2022/bundesmittel-oepnv-volltext.pdf?blob=publicationFile&v=1>).

Am 29. November 2022 haben die Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP den Entwurf für das 8. RegGÄndG in den Deutschen Bundestag eingebracht.⁵

Der Bundesrechnungshof hat die Vorbereitung des Gesetzesentwurfs und die darin enthaltenen Regelungen untersucht. In diesem Bericht stellt der Bundesrechnungshof dar, welche Auswirkungen sich aus der Verabschiedung des 8. RegGÄndG in der vorgelegten Fassung ergeben können. Etwaige politische Gründe, die in die Entscheidung über den Gesetzesentwurf miteinfließen, hat er entsprechend seinem gesetzlichen Auftrag nicht bewertet.

Das BMDV und das BMF haben zum Entwurf dieses Berichts Stellung genommen. Ihre Hinweise hat der Bundesrechnungshof bei den Ausführungen in diesem Bericht berücksichtigt.

2 Regionalisierungsgesetz

Seit dem Jahr 1996 steht den Ländern nach Artikel 106a Grundgesetz ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes für den ÖPNV zu. Das Nähere regelt das RegG. Änderungen am RegG bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.⁶

Mit den Zuweisungen des Bundes ist insbesondere der SPNV zu finanzieren,⁷ die Länder können sie aber auch für den sonstigen ÖPNV verwenden. Sie setzen die Regionalisierungsmittel sowohl für Investitionen als auch für konsumtive Maßnahmen, hier ganz überwiegend für die Bestellung von Verkehrsleistungen ein. Zusätzlich erhalten die Länder über das RegG Mittel für den Ausgleich von finanziellen Nachteilen, die durch die COVID-19-Pandemie sowie durch die Einführung und die Umsetzung des sogenannten 9-Euro-Ticket entstanden sind.⁸ Diese zusätzlichen Ausgleichsmittel bleiben bei den nachfolgenden Ausführungen außer Betracht.

Die zweckentsprechende Verwendung der Regionalisierungsmittel müssen die Länder dem Bund mit einem durch das RegG vorgegebenen Vordruck bis zum 30. September des jeweiligen Folgejahres nachweisen. Aus diesen Verwendungsnachweisen der Länder erstellt die Bundesregierung jedes Jahr einen Gesamtbericht, der dem Deutschen Bundestag zugeleitet und veröffentlicht wird.⁹

Nach der derzeit geltenden Fassung des RegG erhalten die Länder im Jahr 2022 Zuweisungen des Bundes in Höhe von 9,44 Mrd. Euro.¹⁰ Diese steigen jährlich und werden nach den aktuellen Vorgaben im Jahr 2031 den Betrag von 11,25 Mrd. Euro erreichen.

⁵ Bundestagsdrucksache 20/4684.

⁶ Vgl. Artikel 106a Grundgesetz.

⁷ Vgl. § 6 Absatz 1 Satz 1 RegG vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I Seite 2378, 2395), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 25. Mai 2022 (BGBl. I S. 812).

⁸ Vgl. § 7 und § 8 RegG.

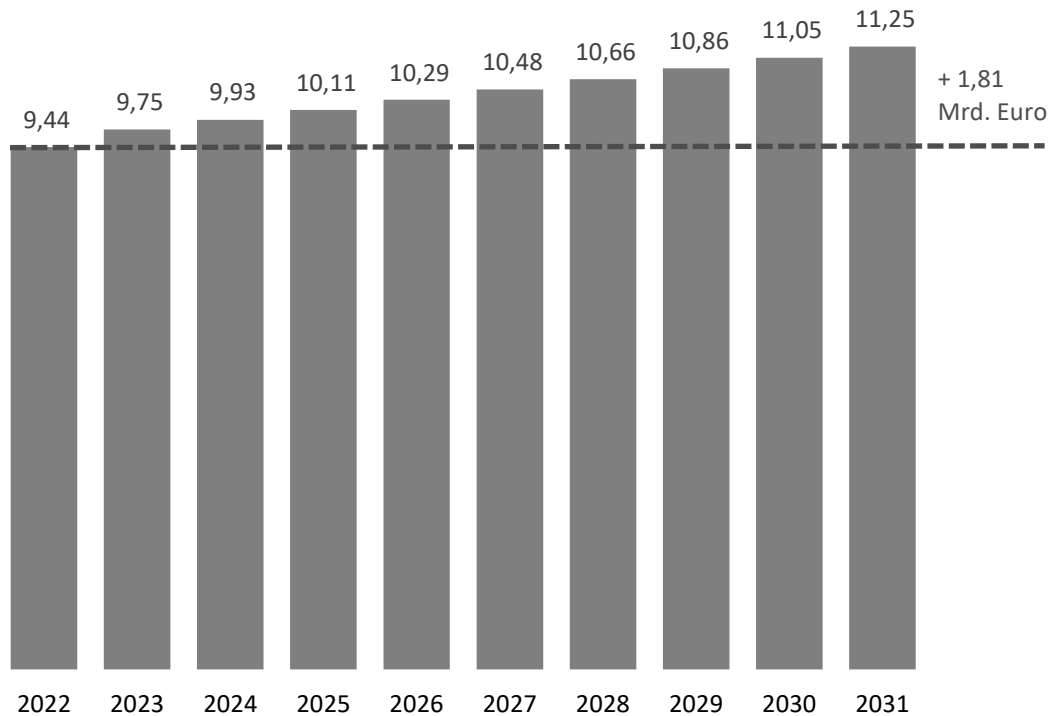
⁹ Vgl. § 6 Absatz 2 RegG; zuletzt „Bericht der Bundesregierung zur Verwendung der Regionalisierungsmittel durch die Länder im Jahr 2018“ (Bundestagsdrucksache 20/672 vom 25. Januar 2022).

¹⁰ Veranschlagt im Bundeshaushalt 2022 im Einzelplan 60 Kapitel 6001 Titel 031 05.

Abbildung 1

Geltende Rechtslage: Anstieg um 1,81 Mrd. Euro bis 2031

Nach der derzeitigen Fassung des RegG steigen die Regionalisierungsmittel gegenüber dem Jahr 2022 bis zum Jahr 2031 um 1,81 Mrd. Euro.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Regionalisierungsgesetz

Die Länder haben mehrfach eine Erhöhung der Regionalisierungsmittel gefordert.¹¹

3 Änderung des Regionalisierungsgesetzes

Der Entwurf für ein 8. RegGÄndG sieht vor, dass die Regionalisierungsmittel im Jahr 2022 um 1 Mrd. Euro erhöht werden sollen. Die Gesamtsumme der Regionalisierungsmittel soll beginnend mit dem Jahr 2023 jährlich – statt wie bisher um 1,8 % – dann um 3 % steigen. Das 8. RegGÄndG soll am 21. Dezember 2022 in Kraft treten, damit die Auszahlung der zusätzlichen 1 Mrd. Euro für das Jahr 2022 spätestens mit Ablauf des 30. Dezember 2022 erfolgen kann.

¹¹ Zuletzt verlangten sie ab dem Jahr 2022 zusätzlich 1,50 Mrd. Euro, sowie zum Ausgleich weiterer krisenbedingter Kostensteigerungen, insbesondere bei den Energiekosten, Mittel aus dem reaktivierten Wirtschaftsstabilisierungsfonds (vgl. Beschluss der Verkehrsministerkonferenz vom 12./13. Oktober 2022 zu TOP 5.4c), Ziffer 7, <https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/22-10-12-13-vmk/22-10-12-13-beschluss.pdf?blob=publicationFile&v=2>).

Der Entwurfstext nennt verschiedene Gründe für die Erhöhung der Regionalisierungsmittel. Sie sei „zur Abfederung von Preissteigerungen infolge des Ukrainekriegs und um den Ausbau vor allem des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) als Teil des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) weiter voran zu treiben“ am 2. November 2022 zwischen dem Bundeskanzler und den Regierungschefinnen und -chefs der Länder vereinbart worden. Die zusätzlichen Regionalisierungsmittel würden zur Verfügung gestellt, „damit der ÖPNV mindestens auf dem bestehenden Niveau seinen Beitrag zur Mobilitätssicherung leisten kann“.

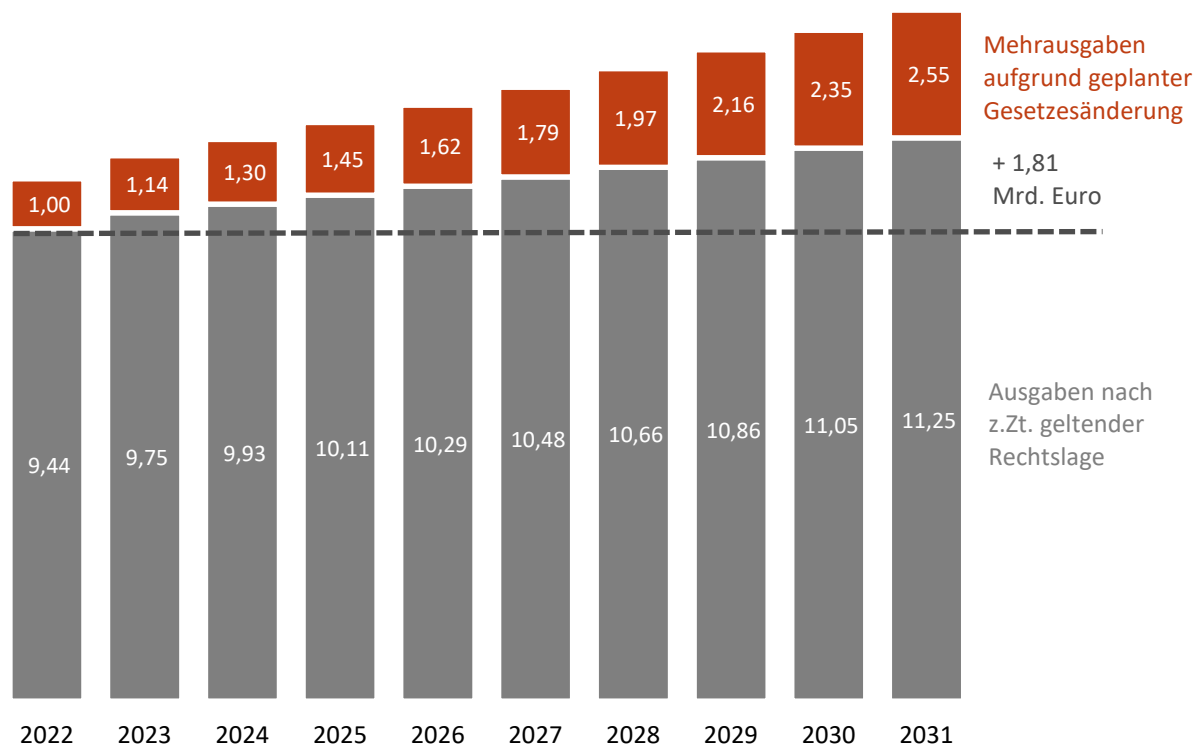
Eine Evaluierung des Gesetzes ist nicht vorgesehen.

Mit Inkrafttreten der 8. RegGÄndG würden die Regionalisierungsmittel in diesem Jahr auf 10,44 Mrd. Euro steigen und bis zum Jahr 2031 auf 13,80 Mrd. Euro anwachsen.

Abbildung 2

Geplante Änderung führt zu weiterem Anstieg

Bei Umsetzung des 8. RegGÄndG würden die Regionalisierungsmittel ab dem Jahr 2022 deutlich schneller steigen, was im Jahr 2031 zu einem Mehrbetrag von 2,55 Mrd. Euro gegenüber der geltenden Fassung des RegG führen würde.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes

Die Länder würden für den Zeitraum von 2022 bis 2031 insgesamt 17,33 Mrd. Euro mehr erhalten.

Regelungen zu einem deutschlandweit gültigen Ticket für den ÖPNV (Deutschlandticket), über dessen Einführung der Bund im Vorfeld ebenfalls mit den Ländern verhandelt hatte, enthält der Entwurf für ein 8. RegGÄndG nicht.

4 Änderung des geplanten Vorgehens

4.1 Sachverhalt

Der Bundesrechnungshof hat bei der eingangs erwähnten begleitenden Prüfung Unterlagen zu den Arbeiten in der BLAG erhoben. Die BLAG hat drei UAGs gebildet:

- Die UAG 1 soll ein Leitbild und Ziele für den ÖPNV entwerfen.
- Die UAG 2 hat den Auftrag, Transparenz bei den Regionalisierungsmitteln herzustellen.
- Die UAG 3 soll sich mit der künftigen Finanzierungsstruktur befassen.

Laut den Sitzungsprotokollen sieht die UAG 3 ihre Aufgabe in der Monetarisierung der Maßnahmen zur Erreichung der Ziele aus der UAG 1 sowie in der Ermittlung des Gesamtfinanzierungsbedarfs bis zum Jahr 2030 unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus der UAG 2. Zur Verkehrsministerkonferenz am 12./13. Oktober 2022 haben die UAGs Zwischenberichte erstellt:¹²

- Die UAG 1 hat den Entwurf für ein gemeinsames Zielbild vorgelegt, ein Monitoringsystem zur Überprüfung der Zielerreichung vorgeschlagen sowie Maßnahmenvorschläge gesammelt.
- Die UAG 2 hat bei den Ländern abgefragte Daten zu den Regionalisierungsmitteln ausgewertet.
- Die UAG 3 hat darauf hingewiesen, dass ihre Ergebnisse erst zur Verkehrsministerkonferenz im Frühjahr 2023 vorliegen könnten, da der Finanzierungsbedarf nur auf der Grundlage der Ergebnisse der beiden anderen UAGs ermittelt werden könne.

Der nun vorgelegte Entwurf für ein 8. RegGÄndG enthält keine Angaben, wie der Bedarf für die geplante Erhöhung der Regionalisierungsmittel ermittelt wurde.

¹² Vgl. „Zwischenberichte der UAG 1, 2, und 3 der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Ausbau- und Modernisierungspakt im Öffentlichen Personennahverkehr“, Anlage zu TOP 5.4c) (<https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/22-10-12-13-vmk/22-10-12-13-beschluss.pdf?blob=publication-File&v=2>).

4.2 Würdigung

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kann der Finanzierungsbedarf für den ÖPNV nur dann zuverlässig ermittelt werden, wenn feststeht, welche Ziele für den ÖPNV in den kommenden Jahren erreicht werden sollen. Die Erarbeitung eines gemeinsamen Zielbildes ist daher der richtige erste Schritt. Dabei muss der Bund auch ein Interesse daran haben, dass die Vorstellungen der Länder über die Ausgestaltung des ÖPNV soweit wie möglich übereinstimmen. Nur so kann auch über Landesgrenzen hinweg ein attraktiver ÖPNV angeboten werden. Die genannten Aspekte müssen auch bei der Entscheidung über die Finanzierungsanteile von Bund, Ländern und Kommunen berücksichtigt werden.

Die UAG 1 hat bereits den Entwurf für ein gemeinsames Zielbild vorgelegt. Darauf aufbauend will die UAG 3 nun die künftige Finanzierungsstruktur erarbeiten. Mit dem 8. RegGÄndG würde sich der Bund bereits jetzt bei der Höhe der Regionalisierungsmittel bis zum Jahr 2031 festlegen. Für den Bundesrechnungshof ist nicht nachvollziehbar, warum der Bund damit von der in der BLAG geplanten Vorgehensweise abweichen will. Nach den im Gesetzesentwurf genannten Gründen sollen die zusätzlichen Regionalisierungsmittel dazu dienen, mindestens den Status Quo im ÖPNV aufrecht zu erhalten. Darüber hinaus sind sie dafür gedacht, den Ausbau des ÖPNV weiter voran zu treiben. Nach dem Verständnis des Bundesrechnungshofes bedeutet das, dass die jetzt vorgesehenen Mittel auch die durch künftige Erweiterungen des ÖPNV-Angebots entstehenden Kosten abdecken sollen. Welche Verkehrsleistungen in den kommenden Jahren zusätzlich angeboten werden sollen und welche Ausbaumaßnahmen an der Infrastruktur erforderlich sein werden, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschließend geklärt. Daher ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes eine Festlegung der Bundesfinanzierung bis einschließlich dem Jahr 2031 zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht. Mit dem Inkrafttreten des 8. RegGÄndG in der vorgelegten Fassung würden die Arbeiten in der BLAG weitgehend hinfällig.

5 Mittelzusage schwächt Verhandlungsposition

5.1 Sachverhalt

Der Bundesrechnungshof hat in seinem Sonderbericht vom 8. Februar 2022 empfohlen, die vielfältigen Finanzierungsinstrumente, über die der Bund Mittel für den ÖPNV zur Verfügung stellt, so weit wie möglich in einem ÖPNV-Gesetz zusammenzuführen. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sollten insbesondere Regelungen geprüft werden,

- die die Anforderungen an den ÖPNV definieren,
- die eine Unterstützung durch den Bund an eine angemessene Grundfinanzierung des ÖPNV durch die Länder koppeln,
- die jeweils gesonderte Förderinstrumente für Investitionen und für konsumtive Zwecke vorsehen und

- die eine Auszahlung durch den Bund an einen konkreten Finanzierungsbedarf knüpfen.¹³

Mit seinen Empfehlungen verfolgt der Bundesrechnungshof das Ziel, die Transparenz und Wirtschaftlichkeit beim Einsatz von Bundesmitteln für den ÖPNV zu erhöhen. So könnten diese Mittel mehr Wirkung für einen besseren ÖPNV entfalten.

Für eine Umsetzung dieser Empfehlungen wären Änderungen an den bestehenden Rechtsgrundlagen, insbesondere am RegG erforderlich. Jede Änderung am RegG bedarf der Zustimmung des Bundesrates.

Auch die BLAG diskutiert Möglichkeiten, wie der ÖPNV verbessert werden kann.

5.2 Würdigung

Die Verhandlungen in der BLAG bieten für den Bund die Chance, aus seiner Sicht erforderliche Reformen bei den Finanzierungsgrundlagen für den ÖPNV durchzusetzen. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass die Länder Änderungen des RegG, die sich zugunsten des Bundes auswirken, nur dann akzeptieren, wenn sie im Gegenzug ihre Position ebenfalls verbessern. Letzteres läuft in der Regel auf eine Erhöhung der Regionalisierungsmittel hinaus. Das bedeutet, dass sich der Bund in einer günstigen Verhandlungsposition befindet, solange die höheren Zuweisungen nicht bereits durch eine Änderung des RegG verbindlich festgeschrieben sind.

Sollte das 8. RegGÄndG ohne „Gegenleistung“ der Länder verabschiedet werden, ist zu befürchten, dass die Länder erst dann wieder zu Zugeständnissen bereit sind, wenn der Bund eine weitere Erhöhung der Regionalisierungsmittel zusagt. Das Inkrafttreten des 8. RegGÄndG würde die Verhandlungsposition des Bundes dauerhaft schwächen. Die von ihm angestrebten Verbesserungen und positiven Wirkungen für den ÖPNV kämen erst später oder im schlimmsten Fall überhaupt nicht zum Tragen.

¹³ Wegen der näheren Einzelheiten wird auf den Bericht nach § 99 BHO über den Einsatz von Bundesmitteln für den Öffentlichen Personennahverkehr verwiesen (Bundestagsdrucksache 20/599 vom 8. Februar 2020), Seite 27 ff.

6 Erhöhung für das Jahr 2022

6.1 Sachverhalt

Gemäß dem RegG ist der Bund verpflichtet, den Ländern die Regionalisierungsmittel in festen Monatsbeträgen zuzuweisen.¹⁴ Die Länder erhalten diese Mittel unabhängig davon, ob ihrerseits eine fällige Zahlungsverpflichtung gegenüber einem Dritten in entsprechendem Umfang besteht.

Der Bundesrechnungshof hat in mehreren Prüfungen darauf hingewiesen, dass sich über die Jahre bei vielen Ländern erhebliche Restbestände an nicht verausgabten Regionalisierungsmitteln angesammelt haben.¹⁵ In der Summe beliefen sich diese Ende des Jahres 2018 auf mindestens 4,62 Mrd. Euro.¹⁶

Der Bundesrechnungshof hat keine Erkenntnisse, wie hoch die aktuellen Restbestände an nicht verausgabten Regionalisierungsmitteln bei den Ländern sind. Die Verwendungsnachweise für das Jahr 2022 müssen die Länder erst bis zum 30. September 2023 vorlegen. Gemäß dem zur Verkehrsministerkonferenz am 12./13. Oktober 2022 vorgelegten Zwischenbericht der UAG 2 liegen nach Angaben der Länder die noch nicht zweckentsprechend verausgabten Regionalisierungsmittel im Jahr 2022 bei über 4 Mrd. Euro.¹⁷ Gemäß dem Zwischenbericht werden auch im Jahr 2023 nicht alle vom Bund in den Vorjahren erhaltenen Regionalisierungsmittel verausgabt sein.

Mit dem 8. RegGÄndG sollen die Länder für das Jahr 2022 zusätzlich zu den bisher zugesagten 9,44 Mrd. Euro eine weitere Mrd. Euro an Regionalisierungsmitteln erhalten. Die Auszahlung soll spätestens mit Ablauf des 30. Dezember 2022 erfolgen.

¹⁴ Vgl. § 5 Absatz 9 und Absatz 12 RegG.

¹⁵ Vgl. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs mit Regionalisierungsmitteln im Jahr 2016 (Haushaltsausschussdrucksache 19/4246 vom 22. Oktober 2019 bzw. https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2019/oepnv-2016-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1), Seite 16 ff.

und

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs mit Regionalisierungsmitteln im Jahr 2017 (Haushaltsausschussdrucksache 19/8416 vom 11. Februar 2021 bzw. https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2021/finanzierung-des-oepnv-2017-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1), Seite 14 ff.

¹⁶ Vgl. Bericht der Bundesregierung zur Verwendung der Regionalisierungsmittel durch die Länder im Jahr 2018 (Bundestagsdrucksache 20/672 vom 25. Januar 2022), Seite 7.

¹⁷ Vgl. „Zwischenberichte der UAG 1, 2, und 3 der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Ausbau- und Modernisierungspakt im Öffentlichen Personennahverkehr“, Anlage zu TOP 5.4c). https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/22-10-12-13-vmk/22-10-12-13-beschluss.pdf?__blob=publicationFile&v=2, Abbildung auf Seite 18 der Zwischenberichte.

6.2 Würdigung

Das Haushaltsjahr 2022 ist bereits weit fortgeschritten. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes ist nicht zu erwarten, dass die Länder in der Lage sind, die zusätzlichen Regionalisierungsmittel in Höhe von 1 Mrd. Euro noch im Jahr 2022 zweckentsprechend zu verausgaben. Das heißt, die mit dem 8. RegGÄndG zugesagten zusätzlichen Mittel für das Jahr 2022 würden aus dem Bundeshaushalt abfließen und bei vielen Ländern den Betrag an ohnehin noch nicht zweckentsprechend verausgabten Regionalisierungsmitteln erhöhen. Diese „Restbestände“ kommen damit nicht zeitnah dem vom Gesetzgeber gewünschten Zweck zugute, nämlich dem ÖPNV.

7 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hält die Verabschiedung des 8. RegGÄndG zum jetzigen Zeitpunkt und in der vorgeschlagenen Form für kontraproduktiv. Der Finanzierungsbedarf für den künftigen ÖPNV sollte auf belastbaren Grundlagen ermittelt werden. Die Voraussetzungen sind bisher nicht gegeben. Wenn der Bund sich bereits jetzt hinsichtlich seines Finanzierungsanteils bis zum Jahr 2031 festlegt, sind in diesem Zeitraum kaum aus Bundessicht notwendige Zugeständnisse der Länder zu erwarten. Dies gilt sowohl für Umfang und Qualität des ÖPNV, als auch für Verbesserungen zugunsten des Bundes durch Änderungen an den Rechtsgrundlagen. Ferner verliert der Bund eine Möglichkeit im Verhandlungsweg auf die Höhe der Landesmittel, mit denen die Länder den ÖPNV zusätzlich zu den Regionalisierungsmitteln finanzieren, Einfluss zu nehmen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, das 8. RegGÄndG in der vorgelegten Fassung nicht zu verabschieden. Vor einer Änderung des RegG mit dem Ziel der dauerhaften Erhöhung der Regionalisierungsmittel sollten die Arbeiten in der BLAG und die Verhandlungen über einen Ausbau- und Modernisierungspakt für den ÖPNV abgeschlossen sein. Sollte aufgrund aktueller Entwicklungen das Ergebnis der BLAG nicht abgewartet werden können, wäre als Zwischenlösung eine bedarfsgerechte Erhöhung der Regionalisierungsmittel zu prüfen. Diese sollte sich maximal auf den Zeitraum bis Ende des Jahres 2024 beziehen. Mit einer solchen Zwischenlösung bliebe für den Bund die Chance erhalten, mit den Länder bei der Fortsetzung der Verhandlungen zu einem Ergebnis zu kommen, das die beiderseitigen Interessen ausgewogen berücksichtigt.

8 Stellungnahmen des BMDV und des BMF

Der Bundesrechnungshof hat dem BMDV und dem BMF einen Entwurf dieses Berichts übersandt und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Die beiden Ministerien haben sich daraufhin in einer abgestimmten Antwort geäußert.

BMDV und BMF wiederholen noch einmal die in der Gesetzesbegründung angeführten Motive. Die Erhöhung der Regionalisierungsmittel in der im Gesetzesentwurf vorgesehenen Form sei zur Abfederung von Preissteigerungen infolge des Ukrainekriegs und für den Ausbau- und Modernisierungspakt zum ÖPNV bei der Ministerpräsidentenkonferenz am 2. November 2022 beschlossen worden. Dem System sollten noch im Jahr 2022 notwendige finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden, damit der ÖPNV mindestens auf dem bestehenden Niveau seinen Beitrag zur Verkehrswende und bei der Erreichung der Klimaschutzziele leisten könne.

Die Länder hätten zum Ausdruck gebracht, dass sie aufgrund der aus ihrer Sicht ungeklärten Gesamtfinanzierung des Deutschlandtickets und des Themenkomplexes Ausbau und Modernisierung zum jetzigen Zeitpunkt nicht bereit seien, den Ausbau- und Modernisierungspakt abzuschließen. Es werde angestrebt, diesen Pakt im Zuge der Verkehrsministerkonferenz im Frühjahr oder im Herbst 2023 zum Abschluss zu bringen.

9 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Die Stellungnahme enthält keine konkreten Angaben dazu, in welchem Umfang die geplante Erhöhung der Regionalisierungsmittel zur Aufrechterhaltung des Status Quo eingesetzt werden soll. Dem entsprechend bleibt auch offen, welcher Teil der zusätzlichen Mittel für den Ausbau und die Modernisierung zur Verfügung steht.

Die Ausführungen von BMDV und BMF bestätigen aber die vom Bundesrechnungshof dargestellte Erfahrung, dass die Länder ihr Entgegenkommen häufig von Bedingungen abhängig machen. Im vorliegenden Fall wollen die Länder zunächst die Gesamtfinanzierung klären, bevor sie dem Deutschlandticket und dem Ausbau- und Modernisierungspakt zustimmen. Bei der in diesem Bericht geschilderten Sachlage bleibt aber unklar, ob mit der Erhöhung durch das 8. RegGÄndG die Gesamtfinanzierung abschließend geregelt ist. Daher erscheint es auch fraglich, ob die Länder im Nachgang zu dieser Erhöhung tatsächlich dem Ausbau- und Modernisierungspakt zustimmen werden. Anderenfalls sieht der Bundesrechnungshof die Gefahr, dass der Bund erneut zusätzliche Mittel für den ÖPNV bereitstellen muss, um seine Interessen umzusetzen.

Die Hinweise von BMDV und BMF entkräften die in diesem Bericht dargestellten Bedenken des Bundesrechnungshofes nicht. Daher hält der Bundesrechnungshof seine Empfehlung aufrecht, das 8. RegGÄndG in der als Entwurf vorgelegten Fassung nicht zu verabschieden.

Ahrendt

Elbert

Bauer-Siewert

Beglaubigt: Sabine Rösner-Reeb, AI'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.