

Mitteilung des Senats vom 20. Oktober 2015

Information gemäß Artikel 79 der Landesverfassung über wesentliche Angelegenheiten im Beratungsverfahren des Bundesrates

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hat in seiner Sitzung am 20. Oktober 2015 beschlossen, den Antrag

„Entwurf eines Gesetzes zur Gestaltung des Schienenpersonenfernverkehrs (Schienenpersonenfernverkehrsgesetz – SPFVG)“

zusammen mit den Ländern Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Brandenburg und Saarland einzubringen.

Der Senat bittet um Kenntnisnahme.

Bundratsinitiative des Landes Rheinland-Pfalz

Stand 02.09.2015

Entwurf eines Gesetzes zur Gestaltung des Schienenpersonenfernverkehrs

A. Zielsetzung

Mit der Bahnreform in Deutschland zum Jahreswechsel 1993/1994 wurde das Ziel verbunden, den Verkehr auf der Schiene zu steigern. Im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) ist dies nach der grundgesetzlichen Verantwortungszuweisung an die Länder und einer damit einhergehenden Finanzausstattung (Regionalisierung) eindrucksvoll gelungen. Jedes Land hat durch Landesgesetze Aufgabenträger für den SPNV bestimmt, die für eine den Erfordernissen des Gemeinwohls genügende Bestellung von Verkehrsleistungen des Nahverkehrs sorgen und diese abgelten. In der Folge wurde die Schiene, aufbauend auf Vorarbeiten der Deutschen Bundesbahn und einiger Länder zur Einführung integraler Taktfahrpläne, wieder deutlich stärker genutzt. Eine andere Entwicklung ist im Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) eingetreten. Hier verblieb die Verantwortung beim Bund, der jedoch bisher keine Aufgabenträgerschaft übernommen und – entgegen der Vorgabe in Artikel 87e Absatz 4 GG - kein Gesetz erlassen hat. Entsprechend kam es im SPFV weder zu intensivem Wettbewerb noch zu Mehrverkehr. Die Ziele der Bahnreform wurden mithin hier nicht erreicht. Seit 1996 fand vielmehr ein kontinuierlicher Abbau des Fernverkehrsangebotes auf der Schiene in Deutschland statt.

B. Lösung

Mit einem Gesetz zur Gestaltung des Schienenpersonenfernverkehrs (Schienenpersonenfernverkehrsgesetz - SPFVG) sollen der Gewährleistungsauftrag des Bundes für den SPFV (Art. 87e Abs. 4 GG) konkretisiert und dem Bund die zur Erfüllung seiner Aufgabe erforderliche Rechtsgrundlage zur Verfügung gestellt werden. Danach ist unter Berücksichtigung verkehrlicher, sozialer, umweltpolitischer und landesplanerischer Faktoren eine ausreichende Verkehrsbedienung durch ein Grundangebot im SPFV sicher zu stellen.

C. Alternativen

Keine, da Artikel 87 Absatz e GG ein Gesetz vorschreibt.

D. Finanzielle Auswirkungen

Die Abschätzung des Finanzbedarfs hängt maßgeblich von der Beurteilung des Bedarfs durch den Bund ab. Bisherige Schätzungen gehen von 100 bis 500 Mio. Euro pro Jahr aus, was nur einem kleinen Teil der im Schienenpersonennahverkehr eingesetzten Mittel entspricht. Da die DB AG im März 2015 bereits eine Offensive zur Verbesserung des Schienenpersonenfernverkehrs auf eigenwirtschaftlicher Basis angekündigt hat, ist der Finanzbedarf eher am unteren Ende der genannten Spanne zu erwarten; er würde sich im Übrigen auch erst nach einigen Jahren aufbauen.

E. Sonstige Kosten

Durch das Schienenpersonenfernverkehrsgesetz ergeben sich unmittelbar keine zusätzlichen Kosten für die Wirtschaft. Vielmehr wird die wirtschaftliche Betätigung der Unternehmen gerade auch abseits der Magistralen verbessert; der demografischen Abwanderung wird kostensenkend entgegen gewirkt. Eine bessere Abstimmung der staatlichen Verantwortungssysteme von Schienenpersonennah- und Fernverkehr ist geeignet, kostensenkende Synergien zu generieren. Es ist daher insgesamt von einem erheblichen gesamtwirtschaftlichen Nutzen auszugehen.

F. Bürokratiekosten

Der Bund hat – entsprechend den SPNV-Aufgabenträgern auf Länderebene – eine Aufgabenträgerorganisation einzurichten. Informationspflichten für Bürgerinnen und Bürger sowie die Verwaltung werden nicht eingeführt, geändert oder aufgehoben.

**Entwurf eines Gesetzes zur Gestaltung des Schienenpersonenfernverkehrs
(Schienenpersonenfernverkehrsgesetz - SPFVG)**

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

**Gesetzes zur Gestaltung des Schienenpersonenfernverkehrs
(Schienenpersonenfernverkehrsgesetz - SPFVG)**

§ 1 Gewährleistungsauftrag

(1) Die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Schienenfernverkehr ist eine Aufgabe der Daseinsvorsorge. Der Bund gewährleistet, dass dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, im Bereich des öffentlichen Schienenpersonenfernverkehrs (SPFV) mindestens durch ein Grundangebot Rechnung getragen wird. Zusammen mit den Angeboten des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) soll ein integriertes öffentliches Verkehrsangebot geschaffen und gesichert werden.

(2) Die Gewährleistung des Bundes für den SPFV erstreckt sich auf die öffentliche Beförderung von Personen in Eisenbahnzügen, die nicht überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen.

(3) Soweit die Aufgabenträger des SPNV beabsichtigen, einen Verkehrsbedarf, der neben dem SPNV auch maßgeblich dem SPFV zuzuordnen ist, durch Zugangebote im SPNV abzudecken, soll sich der Bund an der Finanzierung angemessen beteiligen.

§ 2 Schienenpersonenfernverkehrsplan (SPFV-Plan)

(1) Die erforderliche Entwicklung des SPFV, mindestens jedoch das sicherzustellende Grundangebot nach § 1, stellt der Bund in einem SPFV-Plan dar, welcher der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Die Aufstellung erfolgt erstmals bis spätestens sechs Monate nach Inkrafttreten dieses Gesetzes. Er wird spätestens alle drei Jahre

fortgeschrieben und veröffentlicht. Die Aufgabenträger des SPNV sind bei der Aufstellung und Fortschreibung zu beteiligen.

(2) Der SPFV-Plan stellt mindestens die pflichtig durch Züge des Fernverkehrs anzubindenden Orte, die Verknüpfungspunkte, die zu befahrenden Linien, die Taktfolge und die tägliche Bedienungszeit auf den einzelnen Linien dar. Insbesondere sind alle Oberzentren anzubinden. Das Prinzip des Integralen Taktfahrplans ist zu beachten. Der SPFV-Plan kann darüber hinaus Ziele und Vorgaben für die Qualität und die anzuwendenden Tarife enthalten.

(3) Wichtige Ziele im benachbarten Ausland und in touristischen Regionen sollen angebunden sein. Auf geeigneten Strecken sollen auch Verbindungen im Nachtreiseverkehr angeboten werden.

(4) Der SPFV-Plan soll die Angebotsplanung der Verkehrsunternehmen des SPFV aufgreifen und dort ergänzende oder abweichende Regelungen vorsehen, wo dies zur Erfüllung des Gewährleistungsauftrags nach § 1 geboten ist.

§ 3 Mitwirkungspflichten

Die Eisenbahnverkehrsunternehmen und die Aufgabenträger des SPNV sind verpflichtet, der vom Bund mit der Erstellung des SPFV-Plans beauftragten Stelle die für die Aufgabe erforderlichen und verfügbaren Informationen kostenfrei zur Verfügung zu stellen.

§ 4 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung:

Allgemeines

Im Rahmen der Bahnreform wurde die staatliche Verantwortung für den Schienenpersonenverkehr der Eisenbahnen des Bundes in die Segmente Nahverkehr (SPNV) und Fernverkehr (SPFV) aufgeteilt. Für den SPNV wurde eine Bestellung durch die Länder konzipiert, während für den SPFV der Bund weiter in der Verantwortung blieb. Nach seiner Auffassung sollten der Ausbau der Infrastruktur und eine Liberalisierung des Netzzuganges für eine Belebung des Angebotes im SPFV sorgen.

Während sich im SPNV mit der Übernahme der Aufgabenträgerschaft durch die Länder eine sehr positive Entwicklung einstellte, haben sich die Hoffnungen im Fernverkehrsegment nicht erfüllt. Seit 1996 fand vielmehr ein kontinuierlicher Abbau des Fernverkehrsangebotes in Deutschland statt:

- Die Länge des im Fernverkehr bedienten Streckennetzes reduzierte sich insgesamt um rund 3.700 km.
- Die Zahl der im Fernverkehr bedienten Bahnhöfe reduzierte sich um rund 220.
- Städte mit insgesamt gut 5,5 Mio. Einwohnern haben ihre Fernverkehrsbindung verloren, darunter befinden sich acht Großstädte und 21 Oberzentren.
- Bei weiteren 122 Städten hat sich die Zahl der haltenden Fernverkehrszüge mehr als halbiert.

Ohne ein Handeln des Gesetzgebers ist eine Fortsetzung dieser Entwicklung zu befürchten.

Die Gewährleistung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen SPFV ist jedoch eine Aufgabe der Daseinsvorsorge, die dem Bund obliegt. Die Bahnreform und die mit ihr einhergehende privatrechtliche Unternehmensverfassung der Eisenbahnen des Bundes haben daran nichts geändert. Die Länder haben dies bereits mit ihrem Beschluss zu einem Fernverkehrssicherungsgesetz deutlich zum Ausdruck gebracht (BT-Drs. 315/08 v. 23.05.2008). Das vorliegende Gesetz zur Gestaltung des Schienenpersonenfernverkehrs (Schienenpersonenfernverkehrsgesetz - SPFVG) knüpft daran an und konkretisiert den entsprechenden Gewährleistungsauftrag des Bundes für den SPFV (Art. 87e Abs. 4 GG). Es stellt dem

Bund die zur Erfüllung seiner Aufgabe grundgesetzlich auferlegte und verkehrlich notwendige Rechtsgrundlage zur Verfügung. Danach ist unter Berücksichtigung verkehrlicher, sozialer, umweltpolitischer und landesplanerischer Faktoren eine ausreichende Verkehrsbedienung durch ein Grundangebot im SPFV sicher zu stellen. Bei der gegebenen alleine eigenwirtschaftlich ausgerichteten unternehmerischen Zielbestimmung der DB AG ist dieser Auftrag sonst nicht zu erfüllen.

Die Länder könnten bei einem weiteren Rückzug des SPFV verstärkt unter Druck geraten, entgegen der Zweckbestimmung der Finanzmittel aus dem Regionalisierungsgesetz und der dort enthaltenen Legaldefinition des SPNV durch die Bestellung zusätzlicher Leistungen im SPNV mit quasi Fernverkehrscharakter einen Ausgleich herzustellen. Dies käme einer vom Gesetzgeber und den Ländern nicht gewollten Verantwortungsverlagerung vom Bund auf die Länder mit einhergehenden finanziellen Belastungen der Länder gleich.

Ziel dieses Gesetzes ist es daher, auch abseits der Hauptmagistralen ein SPFV-Angebot sicherzustellen und damit einen Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu leisten. Es beseitigt den Widerspruch der darin besteht, einseitig für den SPNV Instrumente zur Wahrnehmung der Aufgabe der Daseinsvorsorge geschaffen zu haben, für den SPFV jedoch nicht.

Es ermöglicht es dem Bund, ebenso erfolgreich wie die Länder im SPNV nunmehr auch im SPFV dem Wohl der Allgemeinheit durch die Sicherung eines Grundangebotes Rechnung zu tragen. Damit ist vorgezeichnet, dass die im Rahmen des „Deutschland-Taktes“ konzipierten Trassen für den SPFV in der Praxis auch tatsächlich von SPFV-Zügen genutzt werden und so ein verknüpftes Gesamtangebot im öffentlichen Personenverkehr auf der Schiene geschaffen und gesichert wird.

Die Bereitstellung der Schienenwege oder die Konzeption von Trassen alleine genügt diesem Erfordernis nicht. Denn im Unterschied zur Straße kann sie niemand individuell ohne öffentliche Verkehrsangebote nutzen. Die oft wiederholte Darstellung des Bundes, er nehme die grundgesetzliche Verantwortung zur Sicherung von Fernverkehrsangeboten über die Bereitstellung von Haushaltsmitteln für Investitionen in Schienenwege wahr, läuft ins Leere, weil derartige Investitionen nicht sicherstellen, dass es auch entsprechende Verkehrsangebote gibt.

Der Rückzug der DB AG aus dem SPfV zeigt zudem deutlich, dass das Instrument des Bundesschienenwegeausbaugesetzes, welches den SPfV nicht anspricht, nicht ausreicht, um ein Grundangebot im SPfV sicherzustellen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Auffassung der Bundesregierung, dass das Verkehrsangebot im SPfV seit dem Jahr 1994 eine rein an der Eigenwirtschaftlichkeit zu messende unternehmerische Entscheidung der Eisenbahnverkehrsunternehmen sei.¹ Das Bundesverfassungsgericht hat im Februar 2011 allerdings bestätigt, dass sich der Staat durch privatrechtliche Gestaltungsformen seiner Verantwortung für Gemeinwohlaufgaben nicht entziehen kann.

Durch die Liberalisierung des Linienfernverkehrs mit Bussen ist keine Entwicklung eingetreten, die eine Abkehr des Bundes von seiner Pflicht rechtfertigt. Vielmehr ist ein gutes Mobilitätsangebot im öffentlichen Personenverkehr insgesamt heute mehr denn je erforderlich. Denn eine fortschreitende Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und eine u.a. damit verbundene räumliche Erweiterung der familiären und sozialen Bindungen, auch im Alter, schafft neue Anforderungen an eine von einer modernen Gesellschaft erwartete Daseinsvorsorge. Nicht zuletzt ist es weiter erforderlich, den Zugang zu den Ballungsräumen und Städten durch eine möglichst weitgehende Verlagerung von Verkehren auf die Schiene in guter Qualität zu gewährleisten.

Des Weiteren wäre mit einem Fernverkehrsplan eine verlässlichere Planungsgrundlage für die Neu- und Ausbauplanungen sowie für Kapazitätsanpassungen im Schienennetz gegeben, wodurch sich dafür eine bessere Wirtschaftlichkeit erreichen ließe. Der verkehrspolitische Erfolg der Regionalisierung des SPNV würde auf den SPfV, der seine Verkehrsleistungen seit der Bahnreform 1993/94 trotz enormer Investitionen nicht in dem erhofften Maße steigern konnte, ausgeweitet.

Die Gesetzgebungskompetenz und -verpflichtung ergibt sich aus Art. 73 Nr. 6a GG in Verbindung mit Art. 87e Abs. 4 Satz 2 GG. Die Zustimmung des Bundesrates ist nach Art. 87e Abs. 5 Satz 1 GG erforderlich.

¹ BT-Drs 18/3266 v. 24.11.2014, S. 28

Zu § 1 (Gewährleistungsauftrag):

Absatz 1 bekräftigt - wie im Regionalisierungsgesetz (RegG) für den öffentlichen Personennahverkehr der Länder - auch für den Schienenpersonenfernverkehr die Zuordnung der Aufgabe zum Bereich der Daseinsvorsorge des Staates, hier des Bundes, und greift dazu die Eingangsformulierung des RegG auf. Damit wird ausgehend von dem Gewährleistungsauftrag des Bundes nach Art. 87e Abs. 4 GG für den SPFV das Ziel des Gesetzes vorgegeben. Die Leistungen der Daseinsvorsorge begrenzen sich - ebenfalls wie im SPNV - nicht auf ein existenzielles Minimum. Vielmehr ist dem Bund eine politische Gestaltungsaufgabe zugewiesen. Zusammen mit den Angeboten des SPNV soll ein ausreichendes integriertes öffentliches Verkehrsangebot auf der Schiene geschaffen und gesichert werden. Soweit das nach dem SPFV-Plan mindestens zu erbringende Angebot eigenwirtschaftlich erbracht wird, besteht für den Bund kein Bedarf, weiter einzugreifen. Das dürfte auf den meisten derzeit im SPFV bedienten Strecken der Fall sein.

Nach § 2 RegG und § 2 Abs. 5 AEG sind Züge des SPNV solche, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen. Absatz 2 enthält die dazu komplementäre Bestimmung der Züge des SPFV als Regelungsgegenstand dieses Gesetzes. Da der SPNV bereits in § 2 RegG definiert ist, erübrigt sich eine nähere Definition des SPFV durch die Angabe von Reisezeit und Entfernung.

Die in Absatz 3 enthaltene Bestimmung zur finanziellen Beteiligung des Bundes an Zugangeboten des SPNV, die auch maßgeblich dem Fernverkehr dienen, soll helfen zu vermeiden, dass auf schwächeren Relationen jeweils gering genutzte Züge des SPNV und des SPFV angeboten werden müssen. Als Anhalt für die Maßgeblichkeit wäre ein Anteil der Fernverkehrsreisenden von mehr als 50 Prozent anzusehen. Soweit Zugangebote des SPNV bei der Bemessung der Regionalisierungsmittel berücksichtigt wurden oder noch werden, kann die finanzielle Beteiligung des Bundes als gegeben angenommen werden.

Zu § 2 (Schienenpersonenfernverkehrsplan):

Mit dem SPFV-Plan wird das zentrale Instrument zur Sicherung eines Grundangebots im SPFV und - bei politischem Willen - zur Gestaltung des SPFV eingeführt. Er bedarf wegen der Bedeutung des SPFV für die Entwicklung der Länder und auch den SPNV der Zustimmung des Bundesrates. Wegen der Verknüpfung mit dem SPNV sind die Aufgabenträger des SPNV bei Aufstellung und Fortschreibung des SPFV-Plans zu beteiligen. Für die Fortschreibung wird ein Intervall von drei Jahren für angemessen gehalten. Der Plan ist zu veröffentlichen; nähere Vorgaben hierzu erscheinen nicht notwendig. Durch die Zustimmung des Bundesrates ist sein Erscheinen als Bundesratsdrucksache gesichert. Unter Berücksichtigung des notwendigen Vorlaufs erscheint die Erstellung des ersten Plans bis spätestens sechs Monate nach Inkrafttreten dieses Gesetzes als machbar.

Der Mindestinhalt des SPFV-Plans wird im Gesetz näher bestimmt. Darüber hinaus wird die Beachtung des Prinzips des Integralen Taktfahrplans vorgegeben. Die unter dem Titel „Deutschlandtakt“ diskutierten Ziele und Inhalte könnten im Fernverkehrsplan ihren verbindlichen Niederschlag finden. Soweit das die Kapazität und Gestaltung der Infrastruktur sowie andere Zwänge nicht zulassen, sind Abweichungen möglich. Es soll aber auf einen verhältnismäßigen Abbau der entgegenstehenden Zwänge hingewirkt werden.

Weitere Vorgaben sollen im Gesetz nicht gemacht werden; das Regionalisierungsgesetz enthält auch keine Vorgaben für die Gestaltung des SPNV. Es sollen aber alle Oberzentren mit Schienenanschluss im Liniennetz des SPFV angebunden sein. Ein Oberzentrum kann auch als angeschlossen gelten, wenn es in unmittelbarer Nachbarschaft zu einem anderen angeschlossenem Oberzentrum liegt und die Oberzentren durch Angebote des SPNV/ÖPNV gut verknüpft sind. Es wird weiter davon ausgegangen, dass Orte, die nicht Oberzentrum sind, aber bisher bedient wurden, auch künftig bedient werden. Sie können zudem in den SPFV-Plan aufgenommen werden. Auf die Einbindung der Verkehrsplanung in die Raumplanung und die Ziele der Raumordnung ist hinzuweisen. Sofern der Bund auch die Qualität und die Höhe und Struktur von Tarifen regeln möchte, ist das grundsätzlich möglich. Tarifrechtliche Fragen sind im AEG geregelt.

Zur Vermeidung von Nachteilen aufgrund einer Randlage in Deutschland und unter dem Aspekt der angestrebten europäischen Integration sollen entsprechende Verbindungen auch in das benachbarte Ausland gesichert oder angestrebt werden. Dabei beschränkt sich die Verantwortung des Bundes auf den deutschen Streckenanteil und die Abstimmung mit den benachbarten Staaten. Er ist nicht verpflichtet, Kosten zu übernehmen, die dem ausländischen Streckenanteil zuzurechnen sind. Ferner sollen wichtige touristische Regionen im SPFV angebunden und geeignete Verbindungen im Nachtreiseverkehr angeboten werden.

Der SPFV-Plan soll möglichst wenig in die unternehmerischen Gestaltungsspielräume der Eisenbahnverkehrsunternehmen eingreifen, muss aber in quantitativer Hinsicht wenigstens den Mindestumfang beinhalten. Die Eisenbahnverkehrsunternehmen sind frei, weitergehende Verkehre anzubieten.

Zu § 3 (Mitwirkungspflichten):

Der SPFV-Plan bedarf zu seiner Erstellung geeigneter verkehrlicher und wirtschaftlicher Informationen, über die nur die Eisenbahnverkehrsunternehmen und die Aufgabenträger des SPNV verfügen. Diese haben daher in geeigneter Weise mitzuwirken.

Zu § 4 (Inkrafttreten):

Diese Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.