



---

**Ausarbeitung**

---

**Rechtliche Vorgaben für die Verteilung der  
Finanzierungsverantwortung bei Schienenwegeinfrastrukturvorhaben  
zwischen Bund und Ländern**

**Rechtliche Vorgaben für die Verteilung der Finanzierungsverantwortung bei Schienenwegeinfrastrukturvorhaben zwischen Bund und Ländern**

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 097/17  
Abschluss der Arbeit: 29. Januar 2018  
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Rechtliche Vorgaben für die Verteilung der Finanzierungsverantwortung für Schienen- wegeinfrastrukturvorhaben zwischen Bund und Ländern</b>	<b>5</b>
2.1.	Gewährleistungsverantwortung für die Schienenwegeinfrastruktur des Bundes	5
2.1.1.	Regelungsgehalt des Art. 87e Abs. 4 GG	5
2.1.2.	Konkretisierung der Gewährleistungsverantwortung des Bundes durch BSWAG und BVWP	7
2.1.2.1.	Schienenwegeinfrastrukturvorhaben des Bedarfsplans	7
2.1.2.2.	Finanzierungsverantwortung des Bundes nach BSWAG und LuFV II	9
2.2.	Regionalisierung des ÖPNV	10
<b>3.</b>	<b>Fazit</b>	<b>13</b>

## 1. Einleitung

Mit der vorliegenden Ausarbeitung werden die rechtlichen Vorgaben überblicksartig dargestellt und erläutert, die für die Beantwortung der Frage von entscheidender Bedeutung sind, wie die Finanzierungsverantwortung bei der Realisierung von Schienenwegeinfrastrukturvorhaben zwischen Bund und Ländern aufgeteilt ist. Den Hintergrund der Fragestellung bilden unterschiedliche Auffassungen darüber, ob der Bund oder das Land Baden-Württemberg ein konkretes Schienenwegeinfrastrukturvorhaben zu finanzieren hat.<sup>1</sup>

Die rechtlichen Grundlagen zur Beantwortung der genannten Frage bilden die verfassungsrechtlichen Vorgaben der Art. 87e Abs. 4 sowie 106a **Grundgesetz (GG)**<sup>2</sup>, die im Zuge der Bahnreform 1993 eingeführt wurden.<sup>3</sup> Die für die Fallfrage maßgebliche einfachgesetzliche Ausgestaltung dieser Verfassungsnormen erfolgt über die Regelungen des **Bundesschienenwegeausbaugesetzes (BSWAG)**<sup>4</sup> sowie des **Regionalisierungsgesetzes (RegG)**<sup>5</sup>.

Für die Frage, welche Bundesfinanzzmittel den Bundesländern für die Realisierung von Infrastrukturmaßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse des Weiteren zur Verfügung stehen, sind darüber hinaus die Regelungen des Art. 143c GG, des **Entflechtungsgesetzes (EntflG)**<sup>6</sup> sowie des **Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG)**<sup>7</sup> von Bedeutung. Da diese rechtlichen Vorgaben aber für die Beantwortung der Frage, wie die Finanzierungsverantwortung bei der Realisierung von Schienenwegeinfrastrukturvorhaben zwischen Bund und Ländern grundsätzlich aufgeteilt ist, nicht von Bedeutung sind, bleiben sie in der nachfolgenden Darstellung unberücksichtigt.

- 
- 1 Vgl. **Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg (2017)**. Bund muss Ausbau der Frankenbahn finanzieren. Informationen auf der Internetseite des Ministeriums für Verkehr Baden-Württemberg vom 23.06.2017. Link: <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/bund-muss-ausbau-der-frankenbahn-finanzieren-1/> (letzter Abruf: 26.01.2018) sowie **Friedl, Joachim (2017)**. Barthele: Land ist bei Frankenbahn am Zug. Onlineartikel vom 22.06.2017. Link: <https://www.stimme.de/archiv/region-hn/Barthele-Land-ist-bei-Frankenbahn-am-Zug;art16305.3867188> (letzter Abruf: 26.01.2018).
  - 2 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100- 1, veröffentlichten bereinigten Fassung; zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.07.2017, BGBl. I S. 2347.
  - 3 Zur Bahnreform vgl. **Hermes, Georg (2014)**. In: Hermes, Georg/Sellner, Dieter (Hrsg.). Beck'scher AEG-Kommentar. 2. Auflage 2014. München: C. H. Beck. Einführung A, Rn. 20 ff.
  - 4 Gesetz über den Ausbau der Schienenwege des Bundes vom 15.11.1993, BGBl. I S. 1874; zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.12.2016, BGBl. I S. 3221.
  - 5 Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs vom 27.12.1993, BGBl. I S. 2378, 2395; zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.12.2016, BGBl. I S. 3234.
  - 6 Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen vom 05.09.2006, BGBl. I S. 2098, 2102; zuletzt geändert durch Gesetz vom 01.12.2016, BGBl. I S. 2755.
  - 7 Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.01. 1988, BGBl. I S. 100; zuletzt geändert durch Verordnung vom 31.08.2015, BGBl. I S. 1474.

## 2. Rechtliche Vorgaben für die Verteilung der Finanzierungsverantwortung für Schienenweeginfrastrukturvorhaben zwischen Bund und Ländern

Die Bahnreform des Jahres 1993, deren wesentliche Elemente auf Vorgaben des europäischen Gemeinschaftsrechts beruhen,<sup>8</sup> bewirkte eine weitreichende Umgestaltung der bis dahin in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau geführten Bundeseisenbahnen.<sup>9</sup> Die wesentlichen Ziele der Reform waren die Organisationsprivatisierung der Eisenbahnen des Bundes, die Privatisierung ihrer Aufgaben, die Öffnung des Verkehrs auf dem Schienennetz dieser Bahnen für den Wettbewerb sowie die Regionalisierung des **Schienepersonennahverkehrs (SPNV)**.<sup>10</sup>

Durch das RegG wurde die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung für den gesamten **öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)** inklusive des SPNV auf die Gebietskörperschaften der Länder übertragen.<sup>11</sup> Die Verantwortung für den Ausbau und Erhalt des Schienennetzes des Bundes wurde durch die Bahnreform jedoch nicht an die Länder übertragen.

### 2.1. Gewährleistungsverantwortung für die Schienenweeginfrastruktur des Bundes

Nach Art. 87e Abs. 4 GG gewährleistet der Bund, dass „*dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes sowie bei deren Verkehrsangeboten auf diesem Schienennetz, soweit diese nicht den Schiensepersonennahverkehr betreffen, Rechnung getragen wird. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.*“<sup>12</sup>

#### 2.1.1. Regelungsgehalt des Art. 87e Abs. 4 GG

Durch Art. 87e Abs. 4 GG soll die Erfüllung grundlegender, für die Allgemeinheit unverzichtbarer Eisenbahnverkehrs- und Eisenbahninfrastrukturleistungen im Sinne einer Grundversorgung

---

8 Dazu **Hermes, Georg (2014)**. A. a. O. (Fn. 3). Einführung A Rn. 20.

9 So **Windthorst, Kay (2018)**. In: Sachs, Michael (Hrsg.). Grundgesetz. Kommentar. 8. Auflage 2018. München: C. H. Beck. Art. 87e Rn. 1.

10 So **Windthorst, Kay (2018)**. Ebd. Zu den einzelnen diese Ziele umsetzenden Gesetzesvorhaben vgl. **Hermes, Georg (2014)**. A. a. O. (Fn. 3). Einführung A Rn. 21 ff.

11 **Hermes, Georg (2014)**. A. a. O. (Fn. 3). Einführung A Rn. 24.

12 Der Eisenbahnbegriff des Art. 87e GG umfasst beide Bereiche des Rad-/Schiene-Systems, d. h. sowohl den Betrieb des Fahrwegs als auch den Transport auf diesem Fahrweg selbst. Dies ergibt sich bereits aus der Norm selbst: Ausgehend vom Oberbegriff „Eisenbahnen“ differenziert Art. 87e GG zwischen Bau, Unterhaltung und Betreiben von Schienenwegen einerseits und dem Erbringen von Verkehrsangeboten auf diesen Schienenwegen andererseits. So **Möstl, Markus (2006)**. In: Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.). Grundgesetz. Kommentar. Loseblatt. 79. Ergänzungslieferung 2016. München: C. H. Beck. Art. 87e Rn. 145.

sichergestellt werden.<sup>13</sup> Der sachliche Geltungsbereich dieser den Bund verpflichtenden Norm erstreckt sich zum einen auf die Eisenbahninfrastruktur der Eisenbahnen des Bundes und zum anderen auf die Eisenbahnverkehrsleistungen dieser Unternehmen, wobei der SPNV explizit ausgenommen wird.<sup>14</sup>

Wie oben gezeigt, war ein wesentliches Element der Bahnreform die Regionalisierung des ÖPNV, die mit dem am 1. Januar 1996 in Kraft getretenen Regionalisierungsgesetz umgesetzt wurde. Seitdem ist die Sicherstellung einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV Aufgabe der Länder.<sup>15</sup> Die Verantwortung des Bundes für seine Schieneninfrastruktur besteht allerdings in vollem Umfang unabhängig von der Art des auf der Schiene stattfindenden Verkehrs.<sup>16</sup>

Während der sachliche Geltungsbereich des Art. 87e Abs. 4 GG eindeutig ist, enthält die Vorschrift zum Inhalt der Gewährleistungsverantwortung des Bundes keine konkreten Vorgaben. Deren Ausfüllung hat sich lediglich am Wohl der Allgemeinheit und damit insbesondere an den Verkehrsbedürfnissen, d. h. an der nachweisbaren Nachfrage nach Verkehrsleistungen der Eisenbahnen des Bundes<sup>17</sup> zu orientieren.<sup>18</sup> Bestimmte Maßnahmen sind von der Verfassung nicht vorgegeben.<sup>19</sup> Folglich ist es in erster Linie Aufgabe des Gesetzgebers, den von Verfassung wegen zu garantierenden Leistungsumfang im Eisenbahnsektor zu bestimmen.<sup>20</sup> Dies wird auch deutlich durch den **Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers**<sup>21</sup>, in dessen Wahrnehmung der Bund über eine erhebliche **Einschätzungsprärogative** verfügt.<sup>22</sup>

- 
- 13 So **Windthorst, Kay (2018)**. A. a. O. (Fn. 9). Art. 87e Rn. 58; **Gersdorf, Hubertus (2010)**. In: von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Begr., Hrsg.). Kommentar zum Grundgesetz. Band 3: Artikel 83 bis 146. 6. Auflage 2010. München: Verlag Franz Vahlen. Art. 87e Rn. 74.
- 14 **Windthorst, Kay (2018)**. A. a. O. (Fn. 9). Art. 87e Rn. 59.
- 15 Siehe § 1 RegG.
- 16 So **Fehling, Michael (2014)**. In: Hermes, Georg/Sellner, Dieter (Hrsg.). Beck'scher AEG-Kommentar. 2. Auflage 2014. München: C. H. Beck. Einführung C Rn. 22; **Windthorst, Kay (2018)**. A. a. O. (Fn. 9). Art. 87e Rn. 60;
- 17 Ausgehend vom Eisenbahnbegriff des Art. 87e GG (vgl. Fn. 12) unterfallen auch Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes (DB Netz AG etc.) dem Terminus der „Eisenbahnen des Bundes“, vgl. dazu **Windthorst, Kay (2018)**. A. a. O. (Fn. 9). Art. 87e Rn. 13 ff.
- 18 **Fehling, Michael (2014)**. A. a. O. (Fn. 16). Einführung C Rn. 21; **Windthorst, Kay (2018)**. A. a. O. (Fn. 9). Art. 87e Rn. 63.
- 19 **Windthorst, Kay (2018)**. A. a. O. (Fn. 9). Art. 87e Rn. 64; **Gersdorf, Hubertus (2010)**. A. a. O. (Fn. 13). Art. 87e Rn. 75.
- 20 **Gersdorf, Hubertus (2010)**. A. a. O. (Fn. 13). Art. 87e Rn. 75.
- 21 Vgl. Art. 87e Abs. 4 S. 2 GG.
- 22 **Gersdorf, Hubertus (2010)**. A. a. O. (Fn. 13). Art. 87e Rn. 75; **Windthorst, Kay (2018)**. A. a. O. (Fn. 9). Art. 87e Rn. 64.

### 2.1.2. Konkretisierung der Gewährleistungsverantwortung des Bundes durch BSWAG und BVWP

Die Gewährleistungsverantwortung des Bundes aus Art. 87e Abs. 4 GG wird insbesondere mit der im BSWAG geregelten Bedarfsplanung wahrgenommen.<sup>23</sup> Nach dessen § 1 Abs. 1 wird das „*Schiennetz der Eisenbahnen des Bundes [...] nach dem Bedarfsplan für die Bundesschienwege ausgebaut, der diesem Gesetz als Anlage beigefügt ist.*“

#### 2.1.2.1. Schienenwegeinfrastrukturvorhaben des Bedarfsplans

Der Bedarfsplan für die Bundesschienwege wurde durch das **Dritte Gesetz zur Änderung des Bundesschienwegeausbaugesetzes<sup>24</sup> (3. BSWAG-ÄndG)** neugefasst. Damit wurden die Aus- sowie Neubau- bzw. Erhaltungsvorhaben bestimmter Infrastrukturen der Schienenwege des Bundes, die der im August 2016 vom Bundeskabinett beschlossene **Bundesverkehrswegeplan 2030 (BVWP 2030)** bereits benannt hatte, mit den entsprechenden Dringlichkeitsstufen in den Bedarfsplan aufgenommen.<sup>25</sup> So benennt die Anlage zu § 1 BSWAG (Bedarfsplan) in Abschnitt 1 insgesamt 37 laufende und fest disponierte Schienenwegeinfrastrukturvorhaben (Vorhaben) des Vordringlichen Bedarfs (VB). Abschnitt 2, der die neuen Vorhaben aufführt, ist unterteilt in 27 neue Vorhaben, für die ein vordringlicher Bedarf nach den Feststellungen des Bundesverkehrswegeplans 2030 besteht (Unterabschnitt 1) sowie in 46 neue Vorhaben, für die ein potenzieller Bedarf besteht (Unterabschnitt 2).

Das BSWAG selbst enthält dabei kaum inhaltliche Kriterien, an denen sich die Bedarfsplanung bzw. die Vorhabenauswahl zu orientieren hätte.<sup>26</sup> Nach § 3 Abs. 1 BSWAG sollen „*insbesondere [...] 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*“ in den Bedarfsplan aufgenommen werden. Eine Abstimmung mit den entsprechenden Plänen anderer Verkehrsträger auch im europäischen Kontext wird durch § 3 Abs. 2 BSWAG vorgeschrieben. Nach § 4 Abs. 1 BSWAG hat das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

---

23 So **Möstl, Markus (2006)**. A. a. O. (Fn. 12). Art. 87e Rn. 187; **Schmitt, Tobias (2015)**. Die Bedarfsplanung von Infrastrukturen als Regulierungsinstrument. Diss. 2015. Tübingen: Mohr Siebeck. S. 150; **Pauly, Walter/Becker, Marcus (2013)**. Aufgabenakzessorische Finanzierung von Eisenbahninfrastrukturprojekten. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ). 32. Jahrgang (2013). München: C. H. Beck. S. 336.

24 Gesetz vom 23.12.2016, BGBl. I S. 3221.

25 Zum Bundesverkehrswegeplan vgl. **Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016)**. Bundesverkehrswegeplan 2030. August 2016. Link: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/BVWP/bundesverkehrswegeplan-2030-inhalte-herunterladen.html> (letzter Abruf: 26.01.2018) sowie die erläuternden Informationen auf der Internetseite des BMVI. Link: <https://www.bmvi.de/DE/Themen/Mobilitaet/Infrastrukturplanung-Investitionen/Bundesverkehrswegeplan-2030/bundesverkehrswegeplan-2030.html> sowie <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2016/129-dobrindt-bvwp-2030.html> (letzter Abruf: 26.01.2018).

26 So **Schmitt, Tobias (2015)**. A. a. O. (Fn. 23). S. 151.

(BMVI) nach Ablauf von fünf Jahren zu prüfen, ob der Bedarfsplan der zwischenzeitlich eingetretenen Wirtschafts- und Verkehrsentwicklung anzupassen ist. Nach § 3 Abs. 2 S. 2 BSWAG erfolgt die Anpassung und die Aufstellung des Bedarfsplans durch Gesetz.

Wie gezeigt, benennt der Bedarfsplan des BSWAG im Wesentlichen die Schienenwegeinfrastrukturvorhaben, für die sich im Verlauf der Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans 2030 ein vorrangiger oder potenzieller Bedarf ergeben hat. Den Ausgangspunkt der Bedarfsfestlegung durch den Bedarfsplan des BSWAG bildet damit der BVWP 2030.<sup>27</sup>

Zur Frage, wie die konkreten Vorhaben ermittelt wurden, heißt es im BVWP 2030:

### **„Untersuchungsablauf**

*Beim Verkehrsträger Schiene wurden Projektvorschläge für den BVWP 2030 durch das BMVI gesammelt. Die DB Netz AG, die Bundesländer, Verbände, Initiativen, weitere Eisenbahninfrastrukturunternehmen sowie Bürger haben von der Möglichkeit, dem BMVI Projekte zum Aus- und Neubau von Schienenstrecken zu empfehlen, intensiv Gebrauch gemacht. Rund 1.100 Vorschläge für Aus- und Neubauvorhaben im Bereich der Schiene wurden dem BMVI im Anmeldezeitraum zum BVWP 2030 übermittelt – davon blieben nach der Bereinigung von Dubletten rd. 400 Projekte übrig. [...]*

*Nach Abschluss der Erstbewertungen sind ca. 60 Projektvorschläge für Schienenstrecken verblieben, welche die Grundanforderungen zur Aufnahme in den BVWP erfüllten. Aus diesen wurden wiederum 20 Vorhaben aus den Kernbereichen des Schienennetzes ausgewählt, in denen höhere Kapazitäten (abgeleitet aus Engpassanalysen) bzw. kürzere Fahrzeiten am dringendsten erforderlich sind. Diese Projekte wurden in einer **1. Phase** für den Entwurf des BVWP 2030 in Form von Nutzen-Kosten-Analysen, umwelt- und naturschutzfachlichen sowie raumordnerischen Beurteilungen vollständig bewertet.*

*Die verbliebenen Streckenprojekte werden nach derzeitiger gutachterlicher Einschätzung deutlich geringere Wirkungen insbesondere zur Engpassauflösung in den Kernbereichen des Schienennetzes erzielen. Für sie erfolgt die Detailbewertung in einer **2. Phase** der Projektbewertungen im Nachgang des BVWP. Im Vordringlichen Bedarf ist ein Budget als Platzhalter für die Projekte vorgesehen, die sich bei den Bewertungen der 2. Phase als sinnvolle Ergänzung des Schienennetzes herausstellen.*

[...]

### **Priorisierung und Ergebnisse**

*Die im mehrstufigen Prüfungsprozess identifizierten, prioritären 20 Projekte der 1. Phase wurden mit dem detaillierten BVWP-Bewertungsverfahren untersucht und auf Grundlage der Ergebnisse priorisiert. Wichtigstes Kriterium war dabei das Ergebnis der Nutzen-Kos-*

---

27 So auch **Schmitt, Tobias (2015)**. A. a. O. (Fn. 23). S. 152.



*ten-Analyse. Projekte mit einem Nutzen-Kosten-Verhältnis kleiner als 1 wurden aussortiert und sind damit nicht Teil des BVWP. Von den 20 im Detail bewerteten Projekten werden 17 in den Vordringlichen Bedarf aufgenommen. [...]*

*Wie im Untersuchungsablauf beschrieben, werden in der 2. Phase noch weitere Vorhaben auf ihre Wirtschaftlichkeit hin untersucht. Auf Basis vorangegangener Studien lässt sich abschätzen, dass nur ein Teil dieser Vorhaben die Anforderungen des VB erfüllen wird.“<sup>28</sup>*

Die Bedarfsfestlegung durch das BSWAG infolge der auf einer vorgelagerten Stufe erfolgten verkehrswirtschaftlichen Überprüfung konkreter Schienenwegeinfrastrukturvorhaben im Verlauf der Aufstellung des BVWP 2030 nach der geschilderten Methode bildet damit das Herzstück der höherstufigen Verkehrswegeplanung und den rechtlichen Rahmen für die durch Art. 87e Abs. 4 GG geforderte staatliche Infrastrukturgewährung. Dabei handelt es sich um eine verkehrspolitische, von vielen Faktoren bestimmte und auf lange Frist ausgerichtete Leitentscheidung mit hohem prognostischem Gehalt, bei der dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungs- und Prognosespielraum offensteht.<sup>29</sup>

#### 2.1.2.2. Finanzierungsverantwortung des Bundes nach BSWAG und LuFV II

Neben den Vorgaben für die Bedarfsplanung enthält das BSWAG Regelungen zur Investitionstätigkeit des Bundes in die bundeseigene Schienenwegeinfrastruktur, ohne sich dabei aber auf Bedarfsplanvorhaben zu beschränken. Vielmehr lautet § 8 BSWAG auszugsweise:

##### **„§ 8 Investitionen**

*(1) Der Bund finanziert Investitionen in die Schienenwege des Bundes. Die Investitionen umfassen Bau, Ausbau sowie Ersatzinvestitionen der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes nach Maßgabe dieses Gesetzes im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel.*

*(2) Von den Mitteln sind zwanzig vom Hundert für Investitionen in Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes, die dem Schienenpersonennahverkehr dienen, zu verwenden. Die Deutsche Bahn Aktiengesellschaft stimmt diese Maßnahmen mit dem jeweiligen Bundesland ab.*

*[...]“*

---

28 **Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016)**. A. a. O. (Fn. 25). S. 39 f. **Fettungen im Original.**

29 So **Bundesverfassungsgericht (1998)**. Beschluss vom 08.06.1998 – 1 BvR 650/97 u.a. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ). 17. Jahrgang (1998). München: C. H. Beck. S. 1060 f.

Ausgehend von diesen allgemeinen Vorgaben erfolgt die Finanzierung von **Neu- und Ausbaumaßnahmen**, die Bestandteil des **Bedarfsplans** sind, in der Praxis über nicht rückzahlbare Baukostenzuschüsse, die der Bund im Wege der Vollfinanzierung zur Verfügung stellt.<sup>30</sup> Voraussetzung ist zum einen, dass entsprechende Wirtschaftlichkeitsprüfungen durch das Eisenbahnbundesamt (EBA) für die Realisierung des Vorhabens sprechen<sup>31</sup> und zum anderen, dass – entsprechend den Vorgaben in § 9 BSWAG – eine Vereinbarung zwischen den Eisenbahnen des Bundes, deren Schienenwege gebaut oder ausgebaut werden sollen, und denjenigen Gebietskörperschaften oder Dritten, die den Bau oder Ausbau ganz oder teilweise finanzieren, abgeschlossen wurde.

Den weitaus größeren Teil seiner Investitionen in die bundeseigene Schienenwegeinfrastruktur tätigt der Bund auf Grundlage der so genannten **Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung II (LuFV II)** in Form des so genannten **Infrastrukturbeitrags** (2015: 3,35 Milliarden EUR).<sup>32</sup> Die LuFV II wurde zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DB AG sowie deren Tochtergesellschaften DB Netz AG, DB Station&Service AG und DB Energie GmbH abgeschlossen und trat am 1. Januar 2015 mit einer Laufzeit von fünf Jahren in Kraft. Während dieser Laufzeit wird der Bund 20 Milliarden Euro zur Verfügung stellen.<sup>33</sup> Gegenstand der LuFV II sind nach § 1 LuFV II „Maßnahmen, die der **Erhaltung der Schienenwege der EIU**<sup>[34]</sup> dienen, sowie ihre Finanzierung.“<sup>35</sup>

## 2.2. Regionalisierung des ÖPNV

Wie oben bereits gezeigt, bestand ein wesentliches Ziel der Bahnreform des Jahres 1993 darin, die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung für den gesamten Nahverkehr inklusive des SPNV

- 
- 30 So die Informationen auf der Internetseite des Eisenbahnbundesamts. Link: [https://www.eba.bund.de/DE/Themen/Finanzierung/finanzierung\\_node.html](https://www.eba.bund.de/DE/Themen/Finanzierung/finanzierung_node.html) (letzter Abruf: 26.01.2018).
- 31 Dazu die Informationen auf der Internetseite des Eisenbahnbundesamts. Link: [https://www.eba.bund.de/DE/Themen/Finanzierung/finanzierung\\_node.html](https://www.eba.bund.de/DE/Themen/Finanzierung/finanzierung_node.html) (letzter Abruf: 26.01.2018).
- 32 Siehe dazu **Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung II (LuFV II) vom 01.01.2015**, abgeschlossen zwischen der Bundesrepublik Deutschland, DB Netz AG, DB Station&Service AG, DB Energie GmbH sowie der DB AG. S. 7. Link: [https://www.eba.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Finanzierung/LuFV/Einstellen\\_LuFV\\_II.pdf?blob=publicationFile&v=3](https://www.eba.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Finanzierung/LuFV/Einstellen_LuFV_II.pdf?blob=publicationFile&v=3) (letzter Abruf: 26.01.2018).
- 33 Vgl. dazu die Informationen auf der Internetseite des Eisenbahnbundesamts. Link: [https://www.eba.bund.de/DE/Themen/Finanzierung/LuFV/lufv\\_node.html](https://www.eba.bund.de/DE/Themen/Finanzierung/LuFV/lufv_node.html) (letzter Abruf: 26.01.2018).
- 34 Die **Abkürzung EIU** steht für Eisenbahninfrastrukturunternehmen. Nach den Legaldefinitionen des § 2 Abs. 1, 6, 7 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG vom 27.12.1993 (BGBl. I S. 2378, 2396; 1994 I S. 2439); zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.07.2017 (BGBl. I S. 2808)) handelt es sich dabei um die Eisenbahnunternehmen, die die Eisenbahninfrastruktur (Betriebsanlagen einschließlich der Bahnstromfernleitungen) betreiben (Bau, Betrieb und Unterhaltung der Infrastruktur). Dementsprechend fasst die LuFV II die Vertragsparteien DB Netz AG, DB Station&Service AG und DB Energie GmbH unter diesem Oberbegriff bzw. dieser Abkürzung zusammen. Vgl. **LuFV II vom 01.01.2015**. A. a. O. (Fn. 32). S. 5 (Präambel, Ziff. 3).
- 35 **Fettung durch den Verfasser.**

auf die Gebietskörperschaften der Länder zu übertragen. Dieses Ziel wurde mit dem Regionalisierungsgesetz (RegG) verwirklicht.<sup>36</sup>

Nach dessen § 1 ist die *„Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr [...] eine Aufgabe der Daseinsvorsorge. [...] Die Stellen, die diese Aufgabe wahrnehmen, werden durch Landesrecht bestimmt.“*

§ 2 RegG definiert den Begriff des öffentlichen Personennahverkehrs als *„die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Verkehrsmitteln im Linienverkehr, 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 Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt.“*

Kennzeichnend für den Personennahverkehr ist allerdings, dass er mit einem Kostendeckungsgrad von 20-30 % stark defizitär ist.<sup>37</sup> Und nach dem Grundsatz des Art. 104a Abs. 1 GG, wonach die Gebietskörperschaft, die für eine bestimmte Aufgabe verantwortlich ist, auch für deren Finanzierung einstehen muss (**Konnexitätsprinzip**)<sup>38</sup>, hätten die seit der Bahnreform für den ÖPNV verantwortlichen Länder auch die sich daraus ergebenden Finanzierungslasten zu tragen.<sup>39</sup> Um die erforderliche Zustimmung der Länder zur Bahnreform und insbesondere zur Regionalisierung des ÖPNV inklusive des SPNV zu erhalten<sup>40</sup>, wurde Art. 106a GG eingefügt. Nach dieser Norm steht den Ländern *„ab 1. Januar 1996 für den öffentlichen Personennahverkehr ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“* Damit bildet Art. 106a GG, der die Ausgabenverantwortungsregelung des Art. 104a GG korrigiert,<sup>41</sup> das finanzverfassungsrechtliche Pendant zur Regionalisierung des SPNV.<sup>42</sup>

---

36 **Hermes, Georg (2014)**. A. a. O. (Fn. 3). Einführung A Rn. 24.

37 So etwa **Heun, Werner (2008)**. In: Dreier, Horst (Hrsg.). Grundgesetz. Kommentar. Band III: Artikel 83 – 146. 2. Auflage 2008. Tübingen: Mohr Siebeck. Art. 106a Rn. 3.

38 Dazu **Dolde, Klaus-Peter/Porsch, Winfried (2011)**. Eisenbahninfrastruktur und Finanzverfassung. Dargestellt am Beispiel des Bahnprojekts Stuttgart-Ulm. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ). 30. Jahrgang (2011). München: C. H. Beck. S. 834.

39 Dazu **Siekman, Helmut (2018)**. In: Sachs, Michael (Hrsg.). Grundgesetz. Kommentar. 8. Auflage 2018. München: C. H. Beck. Art. 106a Rn. 3.

40 So **Heun, Werner (2008)**. A. a. O. (Fn. 37). Art. 106a Rn. 1.

41 So **Heun, Werner (2008)**. A. a. O. (Fn. 37). Art. 106a Rn. 8.

42 So **Fehling, Michael (2014)**. A. a. O. (Fn. 16). Einführung C Rn. 29.

Auf der Grundlage des Art. 106a GG regeln nunmehr die §§ 5, 6 RegG die Finanzierung des ÖPNV durch Ausgleichszahlungen des Bundes an die Länder.<sup>43</sup>

Während sich § 5 RegG mit der Frage nach der Höhe und der Verteilung der Zahlungen des Bundes an die Länder (**Regionalisierungsmittel**) für die Jahre 2016 – 2031 auseinandersetzt, bestimmt § 6 RegG, dass mit „den Beträgen nach § 5 [...] insbesondere der Schienenpersonennahverkehr zu finanzieren“ ist. Nach § 6 Abs. 2 RegG müssen die Länder dem Bund „jährlich – beginnend mit dem Jahr 2016 – die Verwendung der Mittel nach Maßgabe der Anlage 3“ nachweisen.

Bei der Verwendung dieser Mittel verfügen die einzelnen Länder über einen erheblichen Spielraum. Die Gelder sind zwar zweckgebunden für den ÖPNV.<sup>44</sup> Innerhalb dieser allgemeinen Zweckbindung ist die Verwendung der Regionalisierungsmittel allerdings weder auf Verfassungsebene noch durch einfachgesetzliche Regelungen weiter eingeschränkt.<sup>45</sup> Damit steht es den Ländern frei, ob und inwieweit sie in ihren Gesetzen eine Zweckbindung der ihnen zugeordneten Mittel für Bus oder Bahn vorsehen.<sup>46</sup>

Ob die Länder die Regionalisierungsmittel für Investitionen in die Schienenwegeinfrastruktur der Eisenbahnen des Bundes verwenden dürfen, ist dabei umstritten.

**Einerseits** wird vertreten, dass die rechtlichen Vorgaben des RegG dies jedenfalls nicht verbieten.<sup>47</sup> So haben die Bundesländer die Regionalisierungsmittel nach § 5 RegG „für den öffentlichen Personennahverkehr“ zu verwenden und damit nach § 6 RegG insbesondere den „Schienenpersonennahverkehr zu finanzieren.“ Weitere Vorgaben enthalte das Gesetz nicht. Daraus habe sich die gängige Praxis entwickelt, Regionalisierungsmittel zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen zu verwenden. Darüber hinaus folge bereits aus der Länderkompetenz für den ÖPNV bzw. für die Erbringung ausreichender Verkehrsleistungen das Recht der Länder, mit den Regionalisierungsmitteln Investitionen in das bundeseigene Schienennetz mitzufinanzieren. Schließlich setze das Anbieten ausreichender Verkehrsleistungen im Eisenbahnbereich die Existenz ausreichender Schienenwegeinfrastruktur voraus.<sup>48</sup>

---

43 So **Hermes, Georg (2014)**. A. a. O. (Fn. 3). Einführung A Rn. 24. Dazu auch **Siekman, Helmut (2018)**. A. a. O. (Fn. 39). Art. 106a Rn. 4 ff.

44 So **Heun, Werner (2008)**. A. a. O. (Fn. 37). Art. 106a Rn. 5.

45 So **Fehling, Michael (2014)**. A. a. O. (Fn. 16). Einführung C Rn. 30.

46 **Heun, Werner (2008)**. A. a. O. (Fn. 37). Art. 106a Rn. 5.

47 So **Munzert, Rüdiger (2001)**. Das Schienennetz in Deutschland nach der Bahnreform. 1. Auflage 2001. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag. S. 79.

48 So **Dolde, Klaus-Peter/Porsch, Winfried (2011)**. (Fn. 38). S. 836.

**Andererseits** wird mit der in Art. 87e Abs. 4 GG verankerten Gewährleistungsverantwortung des Bundes für seine Schienenwege argumentiert und diese Frage verneint.<sup>49</sup> Diese Gewährleistungsverantwortung werde durch das BSWAG konkretisiert. Der Auftrag nach § 1 RegG, eine ausreichende Bedienung der Bevölkerung mit ÖPNV-Verkehrsleistungen sicherzustellen, beziehe sich daher nicht auf die bundeseigene Schienenwegeinfrastruktur.

Für die erstgenannte Auffassung spricht § 6 Abs. 2 i. V. m. Anlage 3 RegG. Nach § 6 Abs. 2 RegG haben die Bundesländer die Verwendung der Regionalisierungsmittel nach Maßgabe des Verwendungsnachweises in Anlage 3 RegG nachzuweisen. Unter Ziff. 4 dieses Verwendungsnachweises haben die Länder die Mittel anzugeben, die sie für „*Investitionen in Verkehrsanlagen*“ verwendet haben, wobei eine Unterteilung vorzunehmen ist in Mittel, die an die DB Netz AG sowie an die DB Station&Service AG geflossen sind. Diese Unternehmen sind unter dem Dach der Deutsche Bahn AG Eigentümer der Schieneninfrastruktur.<sup>50</sup> Würde der Bundesgesetzgeber nicht selber davon ausgehen, dass Regionalisierungsmittel auch für Investitionen in bundeigene Schienenwegeinfrastruktur verwendet werden können, wäre Ziff. 4 des Verwendungsnachweises in dieser Form überflüssig. Auch die Bundesregierung teilt diese Auffassung. So tritt sie im Rahmen der Beantwortung einer Kleinen Anfrage der Auffassung der Fragesteller, die Bundesregierung werde ihrer Verantwortung aus Art. 87e Abs. 4 GG nicht gerecht sondern gebe sie an die Länder weiter, u. a. mit dem Argument entgegen, dass der Bund – neben der Finanzierung der bundeseigenen Schienenwege durch die oben dargestellten Instrumente des BSWAG und der LuFV II – „*den Ländern zusätzliche Mittel im Rahmen von Sonderprogrammen sowie Mittel gemäß Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) und Regionalisierungsgesetz (RegG), die auch für investive Zwecke genutzt werden können, zur Verfügung*“ stelle. Vor diesem Hintergrund sei die Bundesregierung nicht der Auffassung, dass sie der Verantwortung ihrer Mitfinanzierung „*beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes*“ nicht gerecht werde, heißt es weiter.<sup>51</sup>

### 3. Fazit

Wie dargestellt, verfügt der Bund bei der Beantwortung der Frage, wie der Gewährleistungsverantwortung des Art. 87e Abs. 4 GG hinsichtlich des Ausbau und Erhalts des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes konkret zu genügen ist, über einen Gestaltungsspielraum mit erheblicher Einschätzungsprärogative. Die in der Praxis im Rahmen von Bundesverkehrswegeplanung und BSWAG zu treffenden verkehrspolitischen Leitentscheidungen zeichnen sich dabei durch ihren hohen prognostischen Gehalt aus, bei der dem Gesetzgeber ein weiterer Gestaltungs- und Prognosespielraum offensteht. Die einfachgesetzlichen Regelungen des BSWAG zur Finanzierung

---

49 So **Barth, Sibylle (2013)**. In: Baumeister, Hubertus (Hrsg.). Recht des ÖPNV. Praxishandbuch für den Nahverkehr mit VO (EG) 1370/2007, PBefG und ÖPNV-Gesetzen der Länder. Band 2 – Kommentar. 1. Auflage 2013. Hamburg: DVV. S.323.

50 **Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016)**. A. a. O. (Fn. 25). S. 27.

51 **Deutscher Bundestag (2016)**. Nicht berücksichtigte Schienenprojekte im Bundesverkehrswegeplan 2030. Antwort der Bundesregierung vom 26.10.2016 auf eine Kleine Anfrage u. a. der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. BT-Drs. 18/10171. S. 7.

entsprechender Investitionen in Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes bauen darauf auf.

Außer der Vorgabe des § 6 Abs. 1 RegG, dass mit den Regionalisierungsmitteln „*insbesondere der Schienenpersonennahverkehr zu finanzieren*“ sei, existieren des Weiteren weder auf Verfassungs- noch auf einfachgesetzlicher Ebene Verwendungsbeschränkungen für den Einsatz dieser Mittel innerhalb der allgemeinen Zweckbindung. Zum Diskussionsstand hinsichtlich der Frage, ob die Länder die Regionalisierungsmittel für Investitionen in die Schienenwegeinfrastruktur des Bundes verwenden dürfen, wird auf die obige Darstellung verwiesen.

\* \* \*