

Stellungnahme
Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages: Öffentliche Anhörung
am 13. Januar 2020

1. Sachverhalt

Mit Inkrafttreten des Regionalisierungsgesetzes (RegG) am 1. Januar 1996 erfolgte die Übertragung der Zuständigkeit für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) auf die Länder (Regionalisierung). Gemäß § 5 Abs. 1 RegG stehen den Ländern zur Finanzierung des SPNV Mittel aus dem Steueraufkommen des Bundes zu (Regionalisierungsmittel).

Mit dem Entwurf des Fünften Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes (RegG) (im Folgenden Gesetzentwurf) plant die Bundesregierung nun im Rahmen des Klimapakets zwischen 2020 und 2023 stufenweise Erhöhungen der Regionalisierungsmittel.¹ Die zusätzlichen Mittel sollen bis zum Jahr 2031 gezahlt werden und jährlich eine festgesetzte prozentuale Steigerung erfahren (Dynamisierung). Demgemäß soll § 5 RegG um folgenden Absatz (Absatz 11) ergänzt werden:

„(11) Über die in den Anlagen 1 und 2 festgelegten Beträge hinaus erhalten die Länder ab dem Jahr 2020 die folgenden zusätzlichen Regionalisierungsmittel:

- 1. für das Jahr 2020: 150 000 000,00 Euro*
- 2. für das Jahr 2021: 302 700 000,00 Euro*
- 3. für das Jahr 2022: 308 148 600,00 Euro und*
- 4. für das Jahr 2023: 463 695 274,80 Euro.*

Ab dem Jahr 2024 steigt der Betrag bis 2031 jährlich um 1,8 vom Hundert des Betrags des jeweiligen Vorjahres.“

Die sich aus dem Gesetzentwurf ergebenden Änderungen bei den Regionalisierungsmitteln gegenüber der Fassung des RegG vom 23. Dezember 2016 sind in Abb. 1 dargestellt.

Die Verteilung der zusätzlichen Regionalisierungsmittel auf die Länder folgt den prozentualen Anteilen, wie sie sich aus den, in Anlage 1 und 2 der Fassung des RegG vom 23. Dezember 2016 hinterlegten, absoluten Zahlbeträgen als Anteil an den Gesamtmitteln ergeben. Die Aufschlüsselung der im Gesetzentwurf zusätzlich veranschlagten Regionalisierungsmittel auf die einzelnen Länder in absoluten Zahlbeträgen ist in Anlage 3 des Gesetzentwurfs ausgewiesen.

¹ Deutscher Bundestag, BT-Drs. 19/15622 vom 2. Dezember 2019.

Flankiert wird die Erhöhung der Regionalisierungsmittel durch eine gleichzeitige Erhöhung der im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) zur Verfügung gestellten Mittel aus dem Bundeshaushalt für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden.²

Jahr	Verlauf nach Fassung des RegG vom 23.12.2016	Verlauf nach 5. Ges. zur Änd. des RegG	Prozentuale Erhöhung (Dynamisierung)	Zusätzliche Aufwendungen des Bundes
2016	8.200.000.000,00 €			
2017	8.347.600.000,00 €			
2018	8.497.856.800,00 €			
2019	8.650.818.222,40 €			
2020	8.806.532.950,40 €	8.956.532.950,40 €	3,53%	150.000.000,00 €
2021	8.965.050.543,51 €	9.267.750.543,51 €	3,47%	302.700.000,00 €
2022	9.126.421.453,29 €	9.434.570.053,29 €	1,8%	308.148.600,000 €
2023	9.290.697.039,45 €	9.754.392.314,25 €	3,39%	463.695.274,800 €
2024	9.457.929.586,16 €	9.929.971.375,91 €	1,8%	472.041.789,746 €
2025	9.628.172.318,71 €	10.108.710.860,68 €	1,8%	480.538.541,962 €
2026	9.801.479.420,45 €	10.290.667.656,17 €	1,8%	489.188.235,717 €
2027	9.977.906.050,02 €	10.475.899.673,98 €	1,8%	497.993.623,960 €
2028	10.157.508.358,92 €	10.664.465.868,11 €	1,8%	506.957.509,191 €
2029	10.340.343.509,38 €	10.856.426.253,74 €	1,8%	516.082.744,357 €
2030	10.526.469.692,55 €	11.051.841.926,30 €	1,8%	525.372.233,755 €
2031	10.715.946.147,01 €	11.250.775.080,98 €	1,8%	534.828.933,963 €
Summe ab 2020	116.794.457.069,87 €	122.042.004.557,32 €		5.247.547.487,45 €

Abbildung 1: Dynamisierung der Regionalisierungsmittel bis 2031 (Quelle: RegG; Entwurf des 5. Gesetzes zur Änderung des RegG; Eigene Darstellung)

2. Gegenstand der Stellungnahme

Durch die im Gesetzentwurf geplante Erhöhung der Regionalisierungsmittel ergeben sich aus dem Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG) Steigerungen bei den Infrastrukturnutzungsentgelten für den SPNV. Dies führt zum einen zu Verwerfungen im Gesamtgefüge der Entgelte für alle schienengebundenen Verkehre. Zum anderen konfligiert eine Entgelterhöhung für den SPNV mit der Zielvorgabe des Gesetzentwurfs, die Attraktivität des schienengebundenen Personennahverkehrs zu steigern. Durch die gesetzliche Koppelung der SPNV-Entgelte an die Änderungsrate der Regionalisierungsmittel auf Basis von § 37 Abs. 2 ERegG, würde ein bedeutender Teil der im Gesetzentwurf veranschlagten Mittel an die Infrastrukturgesellschaften des Bundes durchgereicht.

3. Koppelung der Preisbildung für den SPNV an die Änderungsrate der Regionalisierungsmittel auf Grundlage von § 37 ERegG

Die Einführung des Eisenbahnregulierungsgesetzes (ERegG) im Jahr 2016 zur Umsetzung der Vorgaben des vierten Eisenbahnpakets der Europäischen Union erforderte eine Neugestaltung der Entgeltsystematik im deutschen Eisenbahnmarkt.

Erstens musste bei der Erhebung der Trassenentgelte zwischen nachfragenden Schienenverkehrsdiensten unterschieden werden. Zwar sind die Entgelte gemäß § 34 Abs. 3 ERegG in Höhe der Kosten festzulegen, die unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs anfallen. Jedoch ist es dem Betreiber der Schienenwege auf Grundlage von § 36 Abs. 1 ERegG gestattet, Entgeltzuschläge zu erheben, die eine vollständigen Deckung der ihm entstehenden Kosten zur Bereitstellung der Schienenwege (der sog. *Gesamtkosten*) gewährleisten. Die Kostenzuteilung auf die

² Deutscher Bundestag, BT-Drs. 19/15621 vom 2. Dezember 2019.

Eisenbahnverkehrsunternehmen über Entgeltzuschläge muss anhand einer Marktsegmentierung erfolgen, die mindestens die Unterscheidung zwischen den übergeordneten Verkehrsdiensten des Schienengüterverkehrs (SGV), des Schienenpersonenfernverkehrs (SPFV) und des SPNV zulässt.³

Zweitens mussten dem Betreiber der Schienenwege Anreize zur Senkung der *Gesamtkosten* gesetzt werden. Die Vorgaben des ERegG sehen diesbezüglich vor, dass der Betreiber der Schienenwege der Regulierungsbehörde vor Beginn der Regulierungsperiode ein Ausgangsniveau der *Gesamtkosten* (AGK) darzulegen hat.⁴ Darauf aufbauend ist für jedes Netzfahrplanjahr innerhalb der Regulierungsperiode eine Obergrenze der *Gesamtkosten* (OGK) festzusetzen. Die Bestimmung der OGK folgt einer Fortschreibung des AGK und ist durch die Regulierungsbehörde zu genehmigen. Die Fortschreibung der OGK ist an dem Konzept einer Preisobergrenzenregulierung auszurichten, welche die Entwicklung der Inflation und des Produktivitätsfortschritts berücksichtigt.⁵

Die Entgelte sind so zu bilden, dass die mit den Betriebsleistungen für die einzelnen Verkehrsdienste und deren Marktsegment in Trassenkilometern des Basisjahres gewichtete Summe der erhobenen Entgelte (der sog. Referenzerlös) die Obergrenze der Gesamtkosten nicht übersteigt.⁶

Gemäß § 36 Abs. 1 ERegG sind die Entgelte *„auf der Grundlage effizienter, transparenter und nichtdiskriminierender Grundsätze zu erheben, wobei die bestmögliche Wettbewerbsfähigkeit der Segmente des Eisenbahnmarktes zu gewährleisten ist“*. Zur Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben wurde eine auf dem ökonomischen Konzept der Ramsey-Preisbildung beruhende Entgeltsystematik eingeführt. Dabei werden die *Gesamtkosten* den einzelnen Marktsegmenten in Abhängigkeit der Preisreagibilität der Endkundennachfrage zugeteilt. In der Folge leisten Marktsegmente, in denen die Endkunden weniger stark auf Preisänderungen reagieren, einen höheren Beitrag zur Deckung der *Gesamtkosten* und umgekehrt.

Allerdings können lediglich die Entgelte für den SPFV und den SGV auf Basis von Preisreagibilitäten gebildet werden. Im SPNV wird das Angebot von den Ländern (bzw. den Aufgabenträgern) geplant und aus den ihnen zur Verfügung stehenden Regionalisierungsmitteln finanziert. Die zur Erbringung der bestellten Leistung von den Eisenbahnverkehrsunternehmen zu zahlenden Infrastrukturnutzungsentgelte werden in der Regel an die Länder durchgereicht. Die Länder sollten ihre Ausgaben für die Entgelte aus den ihnen zugewiesenen Regionalisierungsmitteln bestreiten können, ohne darüberhinausgehende Belastungen aus eigenen Mitteln finanzieren zu müssen.

Daher beabsichtigte der Gesetzgeber in § 37 ERegG der Gefahr vorzubeugen, dass die Entgelte stärker ansteigen als die einem Land zugewiesenen Regionalisierungsmittel. Im Einzelnen sind gemäß § 37 Abs. 2 ERegG die durchschnittlichen Trassen- und Stationsentgelte für den SPNV *„für jedes Land so zu bemessen, dass sie den durchschnittlichen Entgelten der betroffenen Verkehrsdienste im jeweiligen Land in der Netzfahrplanperiode 2016/2017 entsprechen. Soweit sich der Gesamtbetrag der den Ländern zustehenden Regionalisierungsmittel seit dem Jahr 2017 bis zu dem Jahr, in dem das Entgelt tatsächlich zu zahlen ist, geändert hat, sind die Entgelte nach Absatz 1 mit der gleichen Änderungsrate anzupassen.“*

³ § 36 Abs. 2 ERegG.

⁴ § 25 Abs. 1 ERegG.

⁵ § 25 Abs. 2 ERegG.

⁶ § 26 Abs. 2 ERegG. Das Basisjahr bezeichnet einen Bezugszeitraum von bis zu fünf Jahren in der Vergangenheit. Für die erste Regulierungsperiode (2019 bis 2023) umfasst der Bezugszeitraum die Jahre von 2014 bis 2016.

4. Auswirkung der im Gesetzentwurf geplanten Mittelenerhöhung auf die SPNV-Entgelte

Die Dynamisierung der Regionalisierungsmittel folgt bisher den Vorgaben aus § 5 Abs. 3 RegG, wonach der für das Jahr 2016 festgesetzte Betrag in Höhe von 8,2 Mrd. € „ab dem Jahr 2017 bis einschließlich des Jahres 2031 ... jährlich um 1,8 vom Hundert“ steigen soll. Gemäß § 37 Abs. 2 ERegG ist die Steigerungsrate der Infrastrukturnutzungsentgelte für den SPNV damit ebenfalls mit einer Erhöhung von 1,8 Prozent gegenüber dem Vorjahr vorgezeichnet.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll nun von der ursprünglich vorgesehenen Dynamisierung der Regionalisierungsmittel in Höhe von jährlich 1,8 Prozent abgewichen werden. Wie in Abb. 1 dargestellt, sind für 2020, 2021 sowie 2023 Steigerungsraten von bis zu 3,5 Prozent vorgesehen.

Den Vorgaben des § 37 Abs. 2 ERegG folgend, würden die Entgelte für den SPNV in den Jahren 2021 und 2023 nicht wie bisher vorgesehen um 1,8 Prozent, sondern um bis zu 3,5 Prozent gegenüber dem Vorjahr ansteigen. Die Entgelte für das Jahr 2020 sind bereits durch die Bundesnetzagentur genehmigt.⁷ Ob es zu einer nachträglichen Korrektur kommt ist offen. Die Begründung des Gesetzentwurfs verweist diesbezüglich auf das Widerrufsermessen der Bundesnetzagentur.⁸

5. Auswirkung der im Gesetzentwurf geplanten Mittelenerhöhung auf die Trassenentgelte für die eigenwirtschaftlichen Verkehrsdienste des SPFV und des SGV

Durch die Entgeltsteigerungen für den SPNV käme es 2021 und 2023 (und ggf. schon 2020) zu einer außerplanmäßigen Zunahme des Anteils des SPNV an den Erlösen der bundeseigenen Eisenbahninfrastrukturgesellschaften. Entsprechend ist davon auszugehen, dass sich auch der Beitrag des SPNV zur Deckung der *Gesamtkosten* des Betreibers der Schienenwege erhöhen würde.

In der gegenwärtigen Entgeltregulierung dient die OGK der Begrenzung der Trassenentgelte aller Schienenverkehrssegmente. Würde nun der Beitrag des SPNV zur Deckung der *Gesamtkosten* höher ausfallen als bisher vorgesehen, sollte dies---entsprechend der Logik der Ramsey-Preisbildung---mit einer Entlastung für die eigenwirtschaftlichen Verkehre des SPFV und des SGV in Form von Entgeltreduktionen einhergehen. Gemäß § 26 Abs. 2 ERegG würden die Entgelte für den SPFV und SGV dann sinken, wenn die Entgelterhöhungen für den SPNV zu einer Überdeckung der *Gesamtkosten* führten. Eine solche Kostenüberdeckung besteht, wenn die Referenzerlöse die OGK übersteigen. Eine Trassenentgeltsenkung für die eigenwirtschaftlichen Verkehrsdienste des SPFV und des SGV ist aus wettbewerblicher Perspektive grundsätzlich zu begrüßen.⁹

⁷ BNetzA, Beschluss vom 12. November 2018, BK 10-18-0202_E.

⁸ Im Einzelnen heißt es im allgemeinen Teil des Gesetzentwurfs unter Abschnitt 6. (Weitere Gesetzesfolgen): „Die Entgelte für 2020 sind von der Bundesnetzagentur bereits genehmigt. Änderungen der Höhe der Regionalisierungsmittel für das Jahr 2020 könnten daher zu nachträglichen Änderungen der Entgeltgenehmigungen der Bundesnetzagentur mit der Folge einer Erhöhung der Trassen- und Stationspreise für den SPNV führen. Änderungen hinsichtlich der bereits erteilten Genehmigungen für die Netzfahrplan-Periode 2019/2020 (Trassenentgelte) bzw. das Kalenderjahr 2020 (Stationsentgelte) stehen im Widerrufsermessen der Bundesnetzagentur. Sollten Anpassungen vorgenommen werden, würde dies zu Änderungen der Entgeltstruktur und ggf. nachträglichen Korrekturen bereits gezahlter Entgelte führen.“

⁹ So benennt die Monopolkommission hohe Entgelte für den SPFV als wesentlichen Grund für die in diesem Segment schwache Wettbewerbsentwicklung; Monopolkommission, Siebtes Sektorgutachten Bahn 2019: Mehr Qualität und Wettbewerb auf die Schiene, 1. Aufl. 2019, Tz. 149 ff.

Jedoch stellte die Bundesnetzagentur in ihrem Beschluss zur Festsetzung der Trassenentgelte für das Netzfahrplanjahr 2019/20 fest, dass der Referenzerlös gegenwärtig noch unterhalb der OGK liegt.¹⁰ Folglich besteht für das aktuelle Netzfahrplanjahr eine Kostenunterdeckung. Der sich daraus ergebende Erlöspuffer (OGK abzüglich Referenzerlös) wird mit einer Höhe von 21 bis 61 Mio. € beziffert. Zwar führt dies nicht zu realen Verlusten, da die OGK einen Renditeanspruch in Form kalkulatorischer Eigenkapitalkosten berücksichtigt. Dennoch ist davon auszugehen, dass ein steigender Beitrag des SPNV zur Deckung der *Gesamtkosten* eher dem Abbau des Erlöspuffers dienen wird und daher nicht zu Entgeltsenkungen für den SPNV und für den SGV führt.

Zudem plant die Bundesregierung, sich im Rahmen des Klimapakets von 2020 bis 2030 jährlich mit 1 Mrd. € zusätzlichen Eigenkapitals an der DB AG zu beteiligen.¹¹ Würden diese Eigenkapitalzuschüsse, wie bereits 2017 geschehen, an den Betreiber der Schienenwege durchgereicht, wäre eine weitere Steigerung Kostenunterdeckung absehbar. Ursächlich dafür ist, dass die in der Bemessung der OGK berücksichtigten Eigenkapitalkosten zwar kalkulatorisch ermittelt werden, dabei aber die tatsächliche Kapitalstruktur zugrunde gelegt wird.¹² Erhöhte sich nun die Eigenkapitalquote durch die Bundeszuschüsse, so würden auch die kalkulatorisch ermittelten Kapitalkosten anwachsen, was wiederum eine Anhebung der OGK zur Folge hätte. Eine daraus resultierende Zunahme der Kostenunterdeckung müsste mittelfristig über Entgelterhöhungen abgebaut werden.

Auch bleibt abzuwarten, ob die ab 2020 in Kraft tretende Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung III (LuFV III) auf Grundlage von § 29 Abs. 5 ERegG als qualifizierte Regulierungsvereinbarung anerkannt wird. Im Jahr 2018 wurde die gegenwärtig noch gültige LuFV II durch die Bundesnetzagentur als qualifizierte Regulierungsvereinbarung anerkannt. Damit wurden alle in der LuFV II vereinbarten Kosten, die durch den Betreiber der Schienenwege zu finanzieren sind und die in etwa einem Viertel der *Gesamtkosten* entsprechen, von der Preisobergrenzenregulierung ausgenommen.¹³ In Folge dessen stieg die OGK 2020 um 22 Mio. € an. Der Referentenentwurf für die LuFV III sieht nun vor, dass die vertraglich vereinbarten Eigenmittel des Betreibers der Schienenwege um jährlich 30 Prozent gegenüber dem Niveau der LuFV II ansteigen. Dies würde zu einer weiteren Anhebung der OGK führen und eine Kostenunterdeckung forcieren.

Gegenwärtig ist daher nicht davon auszugehen, dass es durch die im Gesetzesentwurf geplante Erhöhung der Regionalisierungsmittel und der daraus resultierenden Steigerung der Entgelte für den SPNV zu einer Entlastung für die eigenwirtschaftlichen Verkehrsunternehmen des SPNV und des SGV in Form von Trassenentgeltsenkungen kommt.

6. Verdeckte Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur des Bundes

Der Bund beteiligt sich über die Zahlung der Regionalisierungsmittel an die Länder indirekt an der Deckung der Kosten für den Betrieb der bundeseigenen Eisenbahninfrastruktur. In ihrer jüngsten Marktuntersuchung (Eisenbahnen 2019) bezifferte die Bundesnetzagentur die Höhe der Umsätze der

¹⁰ BNetzA, Beschluss vom 12. November 2018, BK 10-18-0202_E, S. 127 ff.

¹¹ Beschluss des Klimakabinetts vom 20. September 2019, Eckpunkte für das Klimaschutzprogramm 2030.

¹² Die Monopolkommission kritisiert dieses Vorgehen und moniert, dass die Eigenkapitalquote der DB Netz AG bereits zu Beginn der ersten Regulierungsperiode oberhalb eines wettbewerbsadäquaten Niveaus lag; Monopolkommission, Siebtes Sektorgutachten Bahn 2019, a. a. O., Tz. 134 ff.

¹³ Dieser Umstand wurde von der Monopolkommission als unvereinbar mit wettbewerbsadäquaten Zugangsentgelten kritisiert; Monopolkommission, Siebtes Sektorgutachten Bahn 2019: Mehr Qualität und Wettbewerb auf die Schiene, 1. Aufl. 2019, Tz.138 ff.

Infrastrukturgesellschaften des Bundes aus Trassen- bzw. Stationsentgelten für den SPNV auf insgesamt 4,148 Mrd. €. ¹⁴ Davon entfielen 3,363 Mrd. € auf Umsätze aus Trassenentgelten der DB Netz AG. ¹⁵ Weitere 785 Mio. € entfielen auf Umsätze aus Stationsentgelten der DB Station&Service AG. Demgegenüber standen Regionalisierungsmittel in Höhe von 8,498 Mrd. € (vgl. Abb. 1). Demnach flossen 2018 rund 49 Prozent der Regionalisierungsmittel in Form von Trassen- und Stationsentgelten an die Infrastrukturgesellschaften des Bundes.

Der Gesetzentwurf sieht nun vor, die Regionalisierungsmittel von 2020 bis 2031 um (aufaddiert) insgesamt rund 5,248 Mrd. € zu erhöhen. Durch die Koppelung der Entgelte für den SPNV an die Änderungsrate der Regionalisierungsmittel auf Grundlage von § 37 Abs. 2 ERegG, würde ein bedeutender Teil der zusätzlichen Mittel in Form von Trassen- und Stationsentgelten an die Infrastrukturgesellschaften des Bundes fließen. Bei einem unveränderten Niveau der bestellten Verkehre betrüge dieser rund 50 Prozent, was einem absoluten Wert von über 2,5 Mrd. € entspräche. Würden die verbleibenden Mittel für die Bestellung von Neuverkehren aufgewendet, würden davon wiederum rund 50 Prozent in Form von Entgelten an die Infrastrukturgesellschaften des Bundes durchgereicht.

Hingegen wird im Gesetzentwurf in Abschnitt A. (Problem und Ziel) dargelegt, dass *„durch die zusätzlich vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel die Länder die Möglichkeit haben, die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs attraktiver zu gestalten und die Fahrgastzahlen zu erhöhen.“* Weiter wird in der Begründung des Gesetzentwurfs unter 2. (Nachhaltigkeitsaspekte) ausgeführt, *„dass der umweltfreundliche Verkehrsträger des schienengebundenen ÖPNV insgesamt gestärkt und wettbewerbsfähiger wird. Die Stärkung des ÖPNV wird eine Verlagerung von Verkehren von der Straße zum ÖPNV bewirken, wodurch Umweltschutz und Klimaschutz gefördert werden“* und weiter, dass die Länder die Möglichkeit haben *„das Verkehrsangebot raumübergreifend, d. h. in städtischen, suburbanen und ländlichen Räumen zu verbessern.“* Aus dieser Zielvorgabe lässt sich zweifelsfrei ableiten, dass die zusätzlichen Mittel von den Ländern zur Finanzierung einer Erhöhung des Verkehrsangebots im SPNV aufgewendet werden sollen. Dass die Mittel hingegen auch der Finanzierung der bundeseigenen Eisenbahninfrastruktur dienen sollen, lässt sich weder dem Gesetzentwurf noch seiner Begründung entnehmen.

Dementsprechend würde ein bedeutender Teil der zusätzlichen Regionalisierungsmittel nicht zur Erfüllung der Zielvorgaben des Gesetzentwurfs eingesetzt, da dieser über steigende Aufwendungen der Länder für Nutzungsentgelte an die Infrastrukturgesellschaften des Bundes fließen würde.

Auch sollte berücksichtigt werden, dass die Verkehrsverträge zwischen den Ländern und den Eisenbahnverkehrsunternehmen mitunter lange Laufzeiten aufweisen. Gegenwärtig steigen für die Eisenbahnverkehrsunternehmen die Belastungen aus Personal- und Baustellenkosten. Können diese nicht an die Länder durchgereicht werden, so stellt dies insbesondere für Wettbewerbsbahnen ein finanzielles Risiko dar. Die bisher positive Entwicklung des Wettbewerbs im SPNV wäre gefährdet. Daher sollten aus den zusätzlichen Mitteln auch gestiegene Kosten der Eisenbahnverkehrsunternehmen in laufenden Vertragsverhältnissen abgedeckt werden können. Würden durch die Zahlung der Mittel zusätzlich die Kosten für die Ausstattung von Zügen mit *on-board units* für das European Train Control System (ETCS) zur notwendigen Digitalisierung der

¹⁴ BNetzA, Marktuntersuchung Eisenbahnen 2019, Dezember 2019, S. 46.

¹⁵ Insgesamt werden rund zwei Drittel aller Trassenentgelte durch den SPNV getragen.

Schieneinfrastruktur abgegolten, würde dies den finanziellen Spielraum der Länder zur Erfüllung der Zielvorgaben des Gesetzentwurfs weiter einschränken.¹⁶ **Die zusätzlichen Regionalisierungsmittel stellten faktisch eine reine Subventionierung der Eisenbahninfrastruktur des Bundes dar.**

Zwar ist eine Stärkung der Eisenbahninfrastruktur notwendig und grundsätzlich zu begrüßen. Insbesondere die Digitalisierung des Schienenverkehrs ist eine grundlegende Voraussetzung zur Schaffung eines für Verbraucherinnen und Verbraucher attraktiven Schienenverkehrsangebots. Jedoch sollte eine Subventionierung der Infrastruktur auch als solche ausgewiesen werden. Zudem sollte die Bereitstellung von Mitteln unter Aspekten der Qualitätsregulierung erfolgen und den Infrastrukturgesellschaften hinreichende Anreize zur effizienten Verwendung setzen.

7. Mittelverwendung im Sinne der Zielvorgaben des Gesetzentwurfs

Die im Gesetzentwurf veranschlagten Mittel sollen es den Ländern ermöglichen, „*die Nutzung des SPNV attraktiver zu gestalten und die Fahrgastzahlen zu erhöhen.*“¹⁷ Zur Erfüllung dieser Zielvorgabe sollten die Mittel den Ländern in Gänze zur Verfügung stehen und nicht über steigende Nutzungsentgelte zur Finanzierung der bundeseigenen Schieneninfrastruktur beitragen. Um dies zu gewährleisten, bestehen zwei im Ergebnis gleichwertige Handlungsoptionen.

Würde man sich an der Erhöhung der Regionalisierungsmittel festhalten, dann sollte diese mit einer Einschränkung des Anwendungsbereichs von § 37 Abs. 2 ERegG einhergehen. **Demnach sollte § 37 Abs. 2 ERegG um einen Satz ergänzt werden, der dessen Anwendung auf Erhöhungen der Regionalisierungsmittel ausschließt, die über § 5 Abs. 3 RegG hinausgehen und durch gesondertes Gesetz beschlossen werden.**

Zum anderen sollte in Betracht gezogen werden, von einer Erhöhung der Regionalisierungsmittel und der damit verbundenen Gesetzesänderung des RegG abzusehen. **Anstatt die zusätzlichen Mittel in Form von Regionalisierungsmitteln an die Länder auszuschütten, sollten diese alternativ zur gezielten Senkung der Infrastrukturnutzungsentgelte für den SPNV eingesetzt werden.** Dabei sei auf die Monopolkommission verwiesen, die sich in ihrem Sektorgutachten Bahn 2019 für umfassende Entgeltreduktionen aussprach. Für die Eisenbahninfrastrukturgesellschaften des Bundes würde eine Subventionierung von Nutzungsentgelten nicht mit finanziellen Einbußen einhergehen. Für die Länder würde eine Entgeltreduktion jedoch eine Entlastung darstellen, die mit einer von den Entgelten entkoppelten Erhöhung der Regionalisierungsmittel gleichbedeutend wäre.¹⁸ Eine Förderung von Trassenentgelten durch Mittel des Bundes trat für den SGV bereits am 1. Juli 2018 im Rahmen des „Masterplans Schienengüterverkehr“ in Kraft.

¹⁶ Vgl. hierzu BAG-SPNV, Taschenspielertricks des Verkehrsministeriums in Sachen Klimaschutz? Pressemitteilung, 28. November 2019.

¹⁷ Deutscher Bundestag, BT-Drs. 19/15622 vom 2. Dezember 2019, Begründung, A. Allgemeiner Teil, I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelung.

¹⁸ Monopolkommission, Siebtes Sektorgutachten Bahn 2019, a. a. O., Tz. 162.