

27. Verwendung der Regionalisierungsmittel

Das Land hat als Aufgabenträger für den Schienenpersonennahverkehr die im Zuge der Bahnstrukturreform neu eröffneten Wettbewerbsmöglichkeiten konsequent zu seinem finanziellen Vorteil genutzt und den Schienenverkehr wirtschaftlicher gemacht. Durch die Ausschreibung und Vergabe von Eisenbahnverkehrsleistungen erzielte es zudem qualitative und quantitative Verbesserungen im gesamten Öffentlichen Personennahverkehr.

Den verfahrensmäßig sicheren Weg, Ausschreibungen und Vergaben von Eisenbahnverkehrsleistungen nach kartellvergaberechtlichen Grundsätzen durchzuführen, sollte das Land nicht verlassen. Eine Abkehr von dieser Vorgehensweise hat zusätzliche Vorteile noch nicht erkennen lassen.

Das Land sollte Regionalisierungsmittel künftig nicht mehr zur Regelfinanzierung der Schwerbehindertenbeförderung und des Ausbildungsverkehrs einsetzen. Die vom Bund vorgenommenen Kürzungen der Regionalisierungsmittel könnten kompensiert und die erreichten Verbesserungen im Schienenpersonennahverkehr gesichert werden.

Die mit der LVS Schleswig-Holstein Landesweite Verkehrsservicegesellschaft mbH bestehenden Finanzbeziehungen sind auf eine umfassende, die gegenseitigen Rechte und Pflichten bestimmende Rechtsgrundlage zu stellen. Auch die Ausgaben des Landes für die LVS sind in die dringend notwendigen Einsparüberlegungen einzubeziehen.

27.1 Vorbemerkung

Mit der Reform des Eisenbahnwesens (Bahnstrukturreform) zum 01.01.1996 wurde die Aufgaben- und Finanzverantwortung für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) auf die Länder übertragen (Regionalisierung). Dies bewirkte, dass der Wettbewerb im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und hier speziell im Bereich des SPNV bundesweit, insbesondere auch in Schleswig-Holstein, Einzug hielt. Die für den SPNV bestimmten Haushaltsmittel gewährt das Land seither in zunehmendem Maße nicht mehr als Transferzahlungen (Zuschüsse). Vielmehr kauft es mit diesen Mitteln bei den SPNV-Unternehmen Verkehrsleistungen zu (nicht subventionierten) Marktpreisen ein.

Aus der Bahnstrukturreform erwachsen dem Land nicht nur finanziell gewichtige Aufgaben, sondern zusätzlich auch neue organisatorische Anforderungen. Durch den Erlass des Gesetzes über den Öffentlichen Personennahverkehr in Schleswig-Holstein (ÖPNV-G)¹ hat das Land die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung im ÖPNV auf der Straße (übriger ÖPNV) den Kommunen zugewiesen und als seine eigene Aufgabe den SPNV festgelegt.

Für die Planung, die Organisation und die Abwicklung dieses Aufgabenfeldes gründete es die LVS Schleswig-Holstein Landesweite Verkehrsservicegesellschaft mbH (LVS). An dieser Gesellschaft sind seit 1996 auch die Kreise und kreisfreien Städte als Aufgabenträger für den übrigen ÖPNV beteiligt. Damit soll sichergestellt werden, dass die auf Schiene und Straße landesweit erbrachten Verkehrsleistungen verknüpft und koordiniert werden.

27.2 Regionalisierungsmittel

Aufgrund des Regionalisierungsgesetzes (RegG)² weist der Bund den Ländern zur Finanzierung des ÖPNV, insbesondere jedoch des SPNV, jährlich umfangreiche Finanzmittel (Regionalisierungsmittel) zu.

Einnahmen aus Regionalisierungsmitteln

in den Haushaltsjahren 1996 bis 2006

1996	111.518,7 T€
1997	164.200,6 T€
1998	162.596,0 T€
1999	168.503,4 T€
2000	168.214,3 T€
2001	178.697,9 T€
2002	184.878,7 T€
2003	212.825,1 T€
2004	216.017,7 T€
2005	219.257,8 T€
2006	222.546,6 T€

Die Mittel sind im Landeshaushalt im Titel 0607-231 01 (Zuweisungen des Bundes zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs) und im Titel 0607 -331 04 (Zuweisungen des Bundes zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs für Investitionen) veranschlagt.

¹ Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Schleswig-Holstein vom 26.06.1995, GVOBl. Schl.-H. S. 261, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.12.2006, GVOBl. Schl.-H. S. 358.

² Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz-RegG) vom 27.12.1993 (BGBl. I S. 2378, 2395), zuletzt geändert durch Art. 13 des Gesetzes vom 29.06.2006 (BGBl. I S. 1402).

27.3 Nutzung des Wettbewerbs im SPNV

Das Land hat in seiner neuen Funktion als Aufgabenträger für den SPNV frühzeitig Ausschreibungen als ein wichtiges Instrument zur Senkung der Bestellerentgelte durchgeführt. Es hat die ihm durch die Bahnstrukturreform eröffneten Wettbewerbsmöglichkeiten zügig und umfassend wahrgenommen.

Den bedeutendsten Anteil der Regionalisierungsmittel setzt das Land für die Erbringung der von ihm bestellten SPNV-Leistungen ein (2005 rd. 185,5 Mio. €). Den Ausgaben liegen Verkehrsverträge mit Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU), daneben auch öffentlich-rechtliche Verträge und Vereinbarungen für den ÖPNV im Hamburger Verkehrsraum (HVV) zugrunde.

Noch ohne Verkehrsvertrag mit dem Land betreibt die AKN Eisenbahn AG (AKN) ihren SPNV. Überlegungen des Ministeriums für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr (Verkehrsministerium)¹, auch mit der AKN einen Verkehrsvertrag zu schließen, sind noch nicht abgeschlossen. Gleichwohl leistete es im Rahmen des ihm gesellschaftsrechtlich obliegenden jährlichen Verlustausgleichs die Bestellerentgelte ersetzenden Zahlungen aus Regionalisierungsmitteln. Feststellungen zu diesen Landesausgaben hat der LRH bereits im Zuge seiner Prüfung der Beteiligung des Landes an der AKN getroffen (vgl. Bemerkungen des LRH 2006, Nr. 30).

Den bisher zwischen dem Land und den EVU abgeschlossenen Verkehrsverträgen sind durchweg förmliche Ausschreibungs- und Vergabeverfahren (offene Verfahren) vorangegangen. Sie erstreckten sich im Wesentlichen auf die SPNV-Netze Nord, West und Mitte sowie auf einige an Tochtergesellschaften der AKN vergebene Teilstrecken. Weitere SPNV-Leistungen in Schleswig-Holstein werden, ohne dass zuvor öffentliche Ausschreibungen erfolgt sind, noch auf der Basis eines ausgehandelten Verkehrsvertrages von der Deutschen Bahn AG und ihren Tochterunternehmen (Netz Ost) erbracht.

Die nach kartellvergaberechtlichen Grundsätzen vom Land durchgeführten Ausschreibungen bilden nach Auffassung des LRH für Auftragsvergaben von SPNV-Leistungen den verfahrensmäßig sichersten Weg. Das Land hat hierdurch nicht unerhebliche wirtschaftliche Vorteile erzielt und dabei zugleich qualitative und quantitative Verbesserungen im SPNV und im übrigen ÖPNV erreicht.

¹ Vgl. Erläuterungen zu Titel 0607 - 682 01 MG 02 im Landeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2004/05.

Insgesamt wurden im Zeitraum von 1995 bis 2003 Angebotsausweitungen um 24,2 % (4,61 Mio. ZugKm) bzw. von 18,99 Mio. ZugKm im Jahre 1995 auf 23,6 Mio. ZugKm im Jahr 2003 vorgenommen. Bereits bis zum Jahr 2000 wurde dadurch ein Fahrgastzuwachs von 18 % erzielt. Bei weiteren Verbesserungen der Schieneninfrastruktur (u. a. Streckenausbauten, Streckenbeschleunigungen, Elektrifizierungen) durch die DB AG und ausreichenden Finanzierungsmöglichkeiten hält das Land eine Leistungssteigerung auf ca. 26,5 Mio. ZugKm ab dem Jahre 2008 für möglich. Dies entspräche einer Angebotsausweitung um 39,5 % gegenüber 1995.

Das Verkehrsministerium hat im Jahr 2006 abweichend von der bisher üblichen Ausschreibungs- und Vergabepraxis für die Vergabe des künftigen Betriebs des Netzes Ost ein Interessenbekundungsverfahren (nicht offenes Verfahren) eingeleitet. Eine Vergabeentscheidung soll im ersten Quartal des Jahres 2007 erfolgen.

Der LRH hält ein solches Vorgehen grundsätzlich für möglich. Er empfiehlt jedoch, den bisher eingeschlagenen Weg bei der Vergabe künftiger SPNV-Leistungen nicht zu verlassen. Bewährte und jeweils verbesserte Ausschreibungs- und Vergabemodalitäten sollten beibehalten werden.

Aus haushalts- und finanzwirtschaftlicher Sicht hält der LRH dabei auch die vom Verkehrsministerium gewählte Vorgehensweise für vorteilhaft, den EVU im Bedarfsfall Wiedereinsatzgarantien für die Fahrzeuge zu gewähren und keine Zuschüsse mehr für die Fahrzeugbeschaffung zu zahlen. Die entsprechenden Verkehrsverträge sollten solche Optionen und zudem Vereinbarungen enthalten, die sicherstellen, dass sich Finanzierungsvorteile, die den EVU aus solchen Garantien beim Fahrzeugerwerb erwachsen, mindernd auf die vom Land für die SPNV-Leistungen zu zahlenden Ausgleichbeträge auswirken.

Das **Verkehrsministerium** hat erwidert, das von ihm für die Vergabe des Netzes Ost angewendete Bekundungsverfahren sei sowohl rechtlich zulässig als auch zweckmäßig. Vor dem Erfahrungshintergrund der bisherigen Ausschreibungen könne das Land hier die erwartete Einsparung abschätzen. Nach Abschluss des Interessenbekundungsverfahrens werde das Ergebnis mit diesem Zielwert verglichen. Es sei nicht auszuschließen, dass das jetzt zur Anwendung kommende Verfahren zu noch größeren Einsparungen für das Land führe. Sollte sich wider Erwarten herausstellen, dass das gewünschte Ziel nicht erreicht werden könne, bestünde weiterhin die Möglichkeit, das Verfahren aufzuheben und eine Ausschreibung durchzuführen.

Der **LRH** stimmt dem Verkehrsministerium dahingehend zu, dass beide Verfahren rechtlich nicht zu beanstanden sind. Gleichwohl hat das Verkehrsministerium zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Art des Vergabeverfahrens aber nicht hinreichend begründet, warum nach den erzielten positiven Ergebnissen von der bisherigen Ausschreibungspraxis abgewichen wurde.

27.4 **Kürzung der Regionalisierungsmittel**

Die Regionalisierungsmittel sind in erster Linie dazu bestimmt, den SPNV auf Basis des DB-Fahrplans 1993/94 fortzuführen bzw. zu verbessern. Das Land hat, ebenso wie andere Bundesländer, aus den Regionalisierungsmitteln neben Maßnahmen nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz teilweise auch die Ausgleichsleistungen für die Schülerbeförderung (§ 45 a Personenbeförderungsgesetz) sowie für die Schwerbehindertenbeförderung (§ 148 Sozialgesetzbuch IX) finanziert. Im Haushalt 2006 waren allein für die Schüler- und die Schwerbehindertenbeförderung 25,5 Mio. € zur Finanzierung aus Regionalisierungsmitteln veranschlagt.

Während der Debatten über mögliche Einsparungen im Bundeshaushalt 2006 gab es Bestrebungen, die Finanzierung von Leistungsverpflichtungen der Länder, zu denen auch die Schüler- und Schwerbehindertenbeförderung gehört, aus Regionalisierungsmitteln explizit auszuschließen. Stattdessen ist schließlich im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens 2006 des Bundes eine schrittweise pauschale Absenkung der Regionalisierungsmittel vorgenommen worden.

Diese vom Bund aktuell beschlossene Kürzung führt für Schleswig-Holstein in 2007 zu einem Mittelausfall von 17,2 Mio. € und in 2008 von 19,3 Mio. €. Offen ist die Verteilung eines Betrages von rd. 500 Mio. €, der den Ländern vom Bund im Rahmen des Kürzungskompromisses zugesagt wurde.

Um die Kürzungen der Regionalisierungsmittel zu kompensieren und die erreichten Verbesserungen im SPNV nicht zu gefährden, sollte das Land künftig aus Gründen der Zweckmäßigkeit die Regionalisierungsmittel nicht mehr zur Regelfinanzierung der Schwerbehindertenbeförderung und des Ausbildungsverkehrs einsetzen.¹ Mit den Regionalisierungsmitteln sollte das Land eine durch Wettbewerb geprägte und damit wirtschaftlichere Erbringung sowie eine quantitative und qualitative Verbesserung des SPNV gestalten. Im ÖPNV-G werden Verwendungsmöglichkeiten der Re-

¹ Vgl. Bemerkungen 2006 des LRH, Nr. 33.

gionalisierungsmittel für Zwecke der Schwerbehindertenbeförderung und des Ausbildungsverkehrs explizit nicht genannt.

Die vom Land für die Jahre 2007 und 2008 im Kapitel 0607 (Öffentlicher Verkehr auf Schiene und Straße) bereits vorgenommenen Umschichtungen (8,6 Mio. € bzw. 10,9 Mio. €) aus der Maßnahmegruppe (MG) 02 (Maßnahmen aus Regionalisierungsmitteln) in die Titelgruppe 71 (Ausgleichsleistungen im Ausbildungsverkehr) hält der LRH insoweit für sachgerecht und zweckmäßig.

Das **Verkehrsministerium** vertritt die Auffassung, die Finanzierung der Schwerbehindertenbeförderung und des Ausbildungsverkehrs falle unter die Zweckbestimmung des Regionalisierungsgesetzes und sei damit gesetzeskonform. Für die nächsten Jahre würden allerdings zusätzliche Landesmittel für die Ausgleichsleistungen bereitgestellt, um die vom Bund gekürzten Regionalisierungsmittel zu entlasten. Gleichzeitig würden die Ausgleichsleistungen im Ausbildungsverkehr insgesamt reduziert. Zudem sei vorgesehen, sie im Rahmen der Kommunalisierung der ÖPNV-Finanzierung (Bus) zu pauschalisieren. Damit werde in der Tendenz dem Wunsch des LRH Rechnung getragen. Eine vollständige Finanzierung der Ausgleichszahlungen aus Landesmitteln erscheine vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage des Landes allerdings nicht realistisch.

Der **LRH** hält diesen Verfahrensvorschlag für eine pragmatische Lösung.

27.5 Finanzierung der LVS

Die LVS erbringt für das Land Dienstleistungen im Bereich des ÖPNV. Aus dem Landeshaushalt erhält sie dafür zur Fehlbedarfsdeckung einerseits Entgelte aus Regionalisierungsmitteln (Titel 0607-682 09 MG 02) und andererseits Entgelte aus originären Landesmitteln (Titel 0601-671 02 MG 01).

Dem die Fehlbedarfsfinanzierung begründenden Leistungsverhältnis mangelt es an einer umfassenden, die gegenseitigen Rechte und Pflichten bestimmenden Rechtsgrundlage. Der Gesellschaftsvertrag und die Wirtschaftspläne bilden lediglich einen Handlungsrahmen, der notwendige Regelungen zum konkreten Leistungsumfang, zur Qualität der jeweiligen Leistungserbringung sowie zur Erfolgs- und Kostenkontrolle nicht ersetzen kann. Das Land muss sich daher, unabhängig von seiner Stellung als Gesellschafter, seine Gestaltungs-, Prüfungs- und Einsichtsrechte analog der für institutionelle Zuwendungsgeber geltenden haushaltsrechtlichen Vorschriften sichern.

Das **Verkehrsministerium** hat erwidert, die Notwendigkeit einer gesonderten, die gegenseitigen Rechte und Pflichten bestimmenden Rechts-

grundlage sei bisher nicht gesehen worden, da die ordnungsgemäße Wahrnehmung der Aufgaben der LVS nicht nur von deren Aufsichtsrat, sondern auch vom zuständigen Fachreferat in regelmäßigen Fach- und Fördergesprächen überprüft werde. Gleichwohl werde es den Vorschlag des LRH prüfen, die gesamte Tätigkeit der LVS auf eine einheitliche vertragliche Grundlage zu stellen.

Die Angemessenheit der vom Verkehrsministerium aus originären Landesmitteln für die Abwicklung bestimmter Förderprogramme, z. B. GVFG-Infrastrukturförderung¹, gewährten Entgelte wird, obgleich haushaltsrechtlich geboten, seit mehreren Jahren nicht mehr überprüft. Das Verkehrsministerium fordert auch die ihm vertraglich zugesicherten jährlichen Kostennachweise von der LVS nicht mehr ein. Die Entgelte sind trotz zusätzlicher Aufgabenübertragungen und allgemeiner Kosten- und Tarifsteigerungen seit 1998 konstant geblieben. Es ist nicht auszuschließen, dass es zu Querfinanzierungen aus Regionalisierungsmitteln zur Deckung von Kostensteigerungen gekommen ist.

Sofern die Finanzierung der LVS durch Entgelte sowohl aus Regionalisierungsmitteln als auch aus originären Landesmitteln weiterhin beibehalten werden soll, sind allerdings eindeutige Abgrenzungen zu treffen und künftig Abrechnungen vorzunehmen.

Im Hinblick auf die Verwendungsmöglichkeiten der Regionalisierungsmittel nicht nur für den SPNV, sondern - im eingeschränkten Umfang - für den gesamten ÖPNV, sollte geprüft werden, ob und inwieweit Aufgaben, für die heute noch Entgelte aus originären Landesmitteln gezahlt werden, dem institutionellen - aus Regionalisierungsmitteln finanzierten - Bereich der LVS zugeordnet werden können.

Das **Verkehrsministerium** will die Anregung des LRH aufgreifen, Aufgaben, für die heute noch Entgelte aus originären Landesmitteln gezahlt werden, dem institutionellen aus Regionalisierungsmitteln finanzierten Bereich der LVS zuzuordnen und dabei zugleich deren Entgelte den allgemeinen Kosten- und Tarifsteigerungen anpassen. Das ursprünglich verfolgte Ziel, umsatzsteuerfrei eine institutionelle Förderung zu gewähren, sei nach einer Entscheidung der Finanzverwaltung nicht aufrechtzuerhalten, sodass auch dieses für eine Integration spreche.

Der LRH erwartet, dass das Verkehrsministerium in die aufgrund der Kürzung der Regionalisierungsmittel dringend notwendigen Einsparüberle-

¹ Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (GVPG) vom 18.03.1971, BGBl. I S. 239, zuletzt geändert durch Art. 282 V vom 31.10.2006, BGBl. I S. 2407.

gungen auch die aus Regionalisierungsmitteln finanzierten institutionellen Ausgaben der LVS einbezieht. Insofern kann auch die bisher geübte Praxis, zur Begründung von Ausgabeerhöhungen der LVS u. a. allgemeine Preissteigerungen heranzuziehen, nicht beibehalten werden.

Vor einer Ausweitung der Aufgaben der LVS im Sinne eines „Umfassenden Servicedienstleisters“ auch für die übrigen Aufgabenträger und die Verkehrsunternehmen des ÖPNV auf der Straße muss deren angemessene Mitfinanzierung an den Kosten der LVS sichergestellt werden.

Soweit sich die LVS zur Erfüllung der ihr vom Land übertragenen Aufgaben entgeltpflichtiger Leistungen Dritter bedient, hat sie diese Unteraufträge aus ihren eigenen, aus Entgelten des Landes finanzierten Budgets zu bestreiten. Sollten diese Mittel nicht ausreichen, hat sie beim Land als ihrem Auftraggeber um höhere Entgeltzahlungen nachzusuchen.

Die von der LVS geübte Praxis, Unteraufträge direkt aus den ihr zur Bewirtschaftung zugewiesenen Ausgabetiteln des Landeshaushalts (Titel 0607-533 03 MG 02 - ÖPNV-Vorhaben und ÖPNV-Untersuchungen von landespolitischer Bedeutung) zu begleichen, hat dazu geführt, dass über mehrere Jahre hinweg die dem Land durch die Institution LVS tatsächlich entstandenen Kosten nicht transparent wurden.

Das **Verkehrsministerium** hat mitgeteilt, aufgrund der Kürzung der Regionalisierungsmittel durch den Bund habe es auch die institutionellen Finanzierungsmittel für die LVS gekürzt und für die kommenden Haushaltsjahre eingefroren. Insofern sei es der Forderung des LRH, auch die LVS in die Einsparüberlegungen einzubeziehen, bereits nachgekommen. Um die bei der LVS entstehenden Kosten transparenter darzustellen, würden die von ihr erteilten Unteraufträge künftig ebenfalls aus dem die Leistungsentgelte finanzierenden Haushaltstitel gezahlt. Sofern eine Ausweitung der Aufgaben der LVS auch für die Aufgabenträger des übrigen ÖPNV (Busverkehre) erfolge, werde selbstverständlich auch die angemessene Mitfinanzierung der Kommunen und Verkehrsunternehmen sichergestellt.

Der **LRH** stellt fest, dass damit seine Vorschläge aufgegriffen werden.