

A. Einleitung

Ausgehend von der Feststellung, dass aus Gründen des Klimaschutzes mit zunehmender Emission von Luftschadstoffen des motorisierten Individualverkehrs in städtischen Ballungsräumen, aber auch als Folge sozio-ökonomischer Entwicklungen (tendenzieller Anstieg der Mobilitätskosten, eingeschränkte Möglichkeiten der individuellen Mobilität zum Beispiel infolge der demographischen Entwicklung) öffentliche Verkehrsmittel immer mehr an Bedeutung gewinnen, stellt sich verstärkt die Frage nach deren Finanzierbarkeit.

1. Anlass und Ausgangsbedingungen

Die Finanzierungsfrage im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs stellt sich insbesondere mit Blick auf den schienengebundenen Nahverkehr, der in Ballungszentren aufgrund der hierdurch bereitgestellten Massenförderungskapazität das Rückgrat eines nachhaltigen öffentlichen Verkehrsangebotes darstellt. An dieser Stelle soll der Frage, inwiefern durch den Einsatz sog. Schnellbussysteme (Bus Rapid Transit) kostengünstigere und vergleichbar leistungsfähige Transportalternativen zu U-Bahn-, Straßenbahn- und Stadtbahnsystemen zur Verfügung gestellt werden könnten, nicht nachgegangen werden.¹ Durch den Einsatz alternativer Transportgefäße lassen sich zwar ggfs. Kosten einsparen, an dem grundsätzlichen Finanzierungsdilemma des öffentlichen Nahverkehrs ändert sich hierdurch allerdings wenig: Aufgrund der hohen Fixkosten, die insbesondere mit der Schieneninfrastruktur einhergehen, ist eine ausschließliche Refinanzierung durch direkte Nutzerbeiträge (Fahrgeldeinnahmen) schon aus Gründen der Daseinsvorsorge² regelmäßig auszuschließen. Traditionell wird der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV)² daher aus öffentlichen Haushalten finanziert.

¹ Sonderegger, R. u.a.: Ist der Bus die neue Straßenbahn? Die Stadt Luzern an der Schwelle zwischen Bus und Tram. In: Der Nahverkehr, (5) 2015. Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass in Städten mit einem bestehenden Tramsystem (í) dessen weiterer Ausbau durchaus sinnvoll sein (kann), beispielsweise wenn die Gesamtauslastung durch Netzerweiterungen verbessert oder Lücken im Netz geschlossen werden. Für Städte ohne bestehendes Tramsystem ist der erstmalige Aufbau einer solchen Infrastruktur hingegen sehr teuer (S. 43). Hinsichtlich der Finanzierung von BHLS (Busses with a High Level of Service), die die Autoren aufgrund des Platzmangels in den historisch gewachsenen Kernstädten Europas als Alternative zu den raumgreifenden und durchgehenden BRT (Bus Rapid Transit)-Korridoren, wie sie insbesondere in den schnellwachsenden Metropolen Asiens und Südamerika anzutreffen sind, ansehen, wird angeregt, darüber nachzudenken, die entstehenden Mehrwerte bei Immobilien abzuschöpfen (S. 44).

² Im allgemeinen Sprachgebrauch findet der Begriff "Öffentlicher Personennahverkehr" (ÖPNV) als Sammelbegriff für alle öffentlichen Verkehrsmittel auf der Straße und Schiene Anwendung. Fördertechnisch wird jedoch zwischen straßengebundenem (ÖSPV) und schienengebundenem (SPNV) öffentlichen Personennahverkehr unterschieden. Die Verwendung des Begriffs ÖSPV umfasst neben dem klassischen Busverkehr den in der Regel auf Schienen geführten über- bzw. unterirdischen U-Bahn-, Straßenbahn- bzw. Tram- oder Stadtbahnverkehr; unter ÖSPV firmieren aber auch Oberleitungsbusse (O-Busse). Demgegenüber beschreibt der Begriff SPNV den in der Europäischen Terminologie als "heavy rail" bezeichneten Eisenbahnverkehr sowohl im Stadt- und Vorort- als auch im Fernverkehr. Vgl. VDB-Abkürzungskompass.

1.1 Finanzierungsgrundlagen des Öffentlichen Personennahverkehrs

Von den rund 24,5 Mrd. EUR, die im Jahre 2012 in die Nahverkehrsfinanzierung flossen, stammten annähernd zwei Drittel (16,84 Mrd. EUR) aus öffentlichen Quellen. Davon entfielen mit 46 v.H. fast die Hälfte auf Betriebs- und Investitionszuschüsse nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG), dem Entflechtungsgesetz (EntflechtG) sowie dem Regionalisierungsgesetz (RegG), die sich zum großen Teil aus dem Mineralöl- bzw. Energiesteueraufkommen des Bundes speisen.³ Seit Einführung des Gesetzes über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz) im Jahre 1971⁴ verfügen die Kommunen über eine kontinuierliche und stetige Finanzierungsquelle für Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Verkehrsinfrastruktur. Das Fördervolumen beträgt aktuell jährlich rund 1,67 Mrd. EUR. Im Rahmen der Föderalismusreform I⁵ haben Bundesrat und Bundestag beschlossen, das GVFG, bis dahin Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern, in die Verantwortung der Länder zu überführen. Seit dem 1. Januar 2007 erhalten die Länder als Ersatz für wegfallende GVFG-Beträge (GVFG-Länderprogramme) aus dem Bundeshaushalt Mittel in Höhe von jährlich 1.335,5 Mio. EUR (§ 3 Abs. 1 EntflechtG). Ab 2014 ist für diese Mittel die verkehrliche Zweckbindung weggefallen, die Mittel müssen seitdem von den Ländern nur noch allgemein zweckgebunden für investive Zwecke jeglicher Art eingesetzt werden (§ 5 in Verbindung mit § 2 EntflechtG).⁶ Hinsichtlich des Bundesprogramms für Bau oder Ausbau von Verkehrswegen der Straßenbahnen, Hoch- und Untergrundbahnen sowie Bahnen besonderer Bauart und von nichtbundeseigenen Eisenbahnen, soweit sie dem öffentlichen

Leitfaden für das sichere Durchqueren des Abkürzungsdschungels im Eisenbahnverkehr. Verband der Bahnindustrie in Deutschland. Berlin 2011. In der vorliegenden Arbeit ist deshalb durchgängig von schienengebundener ÖSPV-Infrastruktur bzw. ÖSPV-Schieneninfrastruktur die Rede in Abgrenzung zu den förderrechtlichen Begrifflichkeiten ÖSPV und SPNV. Sofern es jedoch allgemein um die ÖPNV-Infrastruktur geht, findet auch diese Begrifflichkeit Anwendung.

³ Deutscher Bundestag (2016) (Hrsg.): Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Kostendeckung im öffentlichen Personenverkehr. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 18/8180, 19.04.2016, S. 10; eigene Berechnungen.

⁴ Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - GVFG) i.d.F. der Bekanntmachung v. 28. 01.1988 (BGBl. I S. 100), das zuletzt durch Art. 463 der Verordnung v. 31.08.2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist. Ausgefertigt wurde das GVFG am 18.03.1971.

⁵ Mit der Föderalismusreform erfolgte eine Neuordnung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern sowohl hinsichtlich der Gesetzgebungsverfahren als auch der Finanzierungsregelungen. Ziel der Föderalismusreform I war die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Die gesetzgeberischen Zuständigkeiten von Bund und Ländern sollten entflochten werden. Sie wurde im Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 28.08.2006 beschlossen, das am 01.09.2006 in Kraft trat. Vgl. Bundeszentrale für Politische Bildung: Föderalismusreform, <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/recht-a-z/22184/foederalismusreform> (Zugriff 13.03.2018). Bei der Föderalismusreform II stand eine Reform der staatlichen Finanzbeziehungen im Vordergrund. Das Gesetzgebungsverfahren zum Gesamtpaket ist mit der Zweiten und Dritten Lesung im Deutschen Bundestag am 29.05.2009 und der Behandlung in der 859. Sitzung des Bundesrates am 12. 06. 2009 abgeschlossen worden. Vgl. <https://www.bundesrat.de/DE/plenum/themen/foekoII/foekoII-node.html> (Zugriff 13.03.2018).

⁶ Seit 1971 sind rd. 80 Mrd. EUR an Infrastrukturfördermittel des Bundes im Rahmen des GVFG bzw. des Entflechtungsgesetzes an die Länder bzw. Kommunen geflossen. Eigene Berechnungen auf der Grundlage des Beitrags von Glück, D.: Eine Sternstunde der deutschen Verkehrspolitik. Vgl. <http://www.damit-deutschland-vorne-bleibt.de/Blickpunkt/Politik/04346/Artikel/Eine-Sternstunde-der-deutschen-Verkehrspolitik/04165> (Zugriff 25.10.2018).

Personennahverkehr dienen, auf besonderem Bahnkörper geführt werden und ein Investitionsvolumen von mehr als 50 Mio. EUR aufweisen (sog. GVFG-Bundesprogramm)⁷, hatten sich die Bundeskanzlerin und die Regierungschefs der Länder am 24. September 2015 auf eine Fortführung über das Jahr 2019 hinaus verständigt.⁸ Dieser Beschluss hat zwischenzeitlich Eingang gefunden in das verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Regelwerk.⁹ Allerdings wurden zunächst bis 2025 Änderungen bei den Förderinhalten ausgeschlossen.¹⁰ Im Ergebnis längerer Verhandlungen zwischen Bundesregierung und Bundesländern wurde das Grundgesetz diesbezüglich zwischenzeitlich erneut geändert und der Verweis auf das Jahr 2025 gestrichen.¹¹ Gleichzeitig soll das GVFG-Bundesprogramm bis 2021 auf eine Milliarde EUR ansteigen und anschließend jährlich dynamisiert werden.¹² Auch hinsichtlich der Fortführung der Entflechtungsmittel konnte ein Kompromiss zwischen Bund und Ländern erzielt werden. Demnach erhalten die Länder ab dem Jahr 2020 die bisherigen Entflechtungsmittelanteile in Form von Umsatzsteueranteilen.¹³

1.2 Finanzierungsbedarf im ÖPNV

Dieser allenfalls leicht verbesserten Finanzierungsbasis für die Zukunft stehen schon heute gewaltig steigende Finanzierungsbedarfe zur Sicherung der bestehenden Infrastruktur sowie zu dem auch weiterhin notwendigen Infrastrukturausbau¹⁴ gegenüber, insbesondere im städtischen ÖPNV. Die Fahrgastzahlen im ÖPNV steigen seit Jahren vor allem in den Ballungsräumen an, was in einigen Bereichen auch Erweiterungen der vorhandenen Infrastruktur erforderlich macht.¹⁵ Das *Deutsche Institut für Urbanistik (Difu)* bezifferte in einer

⁷ § 2 Abs. 1 Nr. 2 GVFG.

⁸ Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Asyl- und Flüchtlingspolitik am 24. September 2015, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/2015/09/2015-09-24-bund-laender-fluechtlinge-beschluss.pdf?> (Zugriff 21.10.2015).

⁹ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (2017) (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) v. 13. Juli 2017, BGBl I, Nr. 47 v. 19.07.2017, S. 2347. Die konkreten Regelungen zum GVFG finden sich in Art. 1 Nr. 9 lit. a) und lit. b).

¹⁰ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (2017) (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) v. 13. Juli 2017, BGBl I, Nr. 47 v. 19.07.2017, S. 2348. Die konkrete Regelung zur Fortsetzung des GVFG-Bundesprogramms findet sich in Art. 1 Nr. 9 lit. b).

¹¹ Deutscher Bundestag (2018) (Hrsg.): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e), Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 19/3440, 18.07.2018, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/034/1903440.pdf> (Zugriff 31.10.2018). Vgl. zu den Ergebnissen des Vermittlungsausschusses zur Grundgesetzänderung https://www.peter-bleser.de/sites/default/files/2019/190221_-_ergebnisse_va_zur_gg-aenderung.pdf (Zugriff 30.03.2019).

¹² Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, 7. Februar 2018, Zeilen 3418-3419, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-02/koalitionsvertrag.pdf> (Zugriff 31.10.2018).

¹³ Vgl. Brechmann, W.: Politische Interessenlagen und Zustandekommen des MPK-Beschlusses vom 3. Dezember 2015 ó Die Perspektive Bayerns. In: Junkernheinrich, M. u.a.: Verhandlungen zum Finanzausgleich. Jahrbuch für öffentliche Finanzen. Berlin 2016, S. 22.

¹⁴ Vgl. den Artikel: Neun Großstädte bauen ihre U- und Stadtbahnnetze aus. In: Nahverkehrs-Nachrichten (NaNa), (8) 2010, S. 7.

¹⁵ Die Zahl der beförderten Personen in Deutschland im Linienverkehr (Bus, Straßenbahn) ist im 1. Halbjahr 2017 gegenüber dem 1. Halbjahr 2016 mit 4.757 Mio. Fahrgästen um 1,7 Prozent gestiegen. Vgl.

Untersuchung zum kommunalen Investitionsbedarf für den Zeitraum 2006 bis 2020 den auf den ÖPNV entfallenden Bedarf auf 38,4 Mrd. EUR, dies entspricht 5,5 v.H. des insgesamt mit 704,1 Mrd. EUR quantifizierten kommunalen Investitionsbedarfs¹⁶. Hinzu kommen Trends wie der vermehrte Zuzug in die Städte (Reurbanisierung) und erweiterte Aufgaben in der Umweltpolitik, insbesondere im Klimaschutz. In einer Studie vom *Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV)*, dem *Deutschen Städtetag (DST)* und 13 Ländern zum Finanzierungsbedarf im ÖPNV bis 2025¹⁷ wird der turnusmäßige Reinvestitionsbedarf in die Verkehrsanlagen des schienengebundenen ÖSPV mit jährlich 550 Mio. EUR beziffert. Bei tatsächlich verausgabten Reinvestitionsmitteln in Höhe von 220 Mio. EUR/a verbleibt somit ein jährliches Finanzierungsdelta von 330 Mio. EUR (Preisstand 2008). Da diese Finanzierungslücke bereits länger besteht, ist laut der Studie - ohne Betrachtung von S-Bahn-Systemen, die fördertechnisch dem schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehr (SPNV) zugeordnet und insofern trotz ihres ausschließlich städtischen Bezugs hier nicht weiter betrachtet werden - inzwischen ein Nachholbedarf in Höhe von rund 1,6 Mrd. EUR aufgelaufen, der sich jährlich erhöht: Für das Jahr 2015 wurde bereits ein Nachhol-Reinvestitionsbedarf von 644 Mio. EUR und für 2025 in Höhe von 785 Mio. EUR erwartet. Nach Erhebungen und Abschätzungen der *Daehre-Kommission 'Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung'* wird für den straßengebundenen öffentlichen Personennahverkehr (ÖSPV) ein jährlicher zusätzlicher Bedarf von rund 0,6 Mrd. EUR für den Erhalt und Betrieb des Bestandsnetzes ermittelt.¹⁸ Für den mitteldeutschen Verbundraum hat die *Mitteldeutsche Verkehrsverbund (MDV) GmbH* den Mittelbedarf im ÖPNV Ende 2014 ermitteln lassen. Im Ergebnis wurde ein jährlicher Finanzbedarf von 525 Mio. EUR festgestellt.¹⁹

https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2017/09/PD17_335_461.html;jsessionid=76FDF08DEA75D8198E1DE57C679AE79A.InternetLive1 (Zugriff 15.11.2018).

¹⁶ Reidenbach, M. u.a.: Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen und Strategien. Deutsches Institut für Urbanistik, Edition Difü ó Stadt Forschung Praxis, Bd. 4, Berlin 2008, S. 21.

¹⁷ Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) (2009a) (Hrsg.): Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025. Untersuchung im Auftrag des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), des Deutschen Städtetages, der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. Köln 2009.

¹⁸ Bericht der Kommission 'Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung', Vorsitzender der Kommission Karl-Heinz Daehre, Dezember 2012,

<https://politx.de/documents/454692/bundeslander/fachministerkonferenzen/verkehrsministerkonferenz/anlagen-2012-12-19-abschlussbericht-der-kommission-zukunft-der-verkehrsinfrastrukturfinanzierung> (Zugriff 27.08.2018).

¹⁹ ETC Gauff Mobility Solutions (Hrsg.): Bericht für Mitteldeutsche Verkehrsverbund GmbH 'Ermittlung des Mittelbedarfs für die künftige ÖPNV-Finanzierung beim Mitteldeutschen Verkehrsverbund (MDV)', Berlin 04.11.2014 (nicht veröffentlicht).

1.3 Alternative Finanzierungsquellen

Derzeit wird daher vielerorts diskutiert, wie die Finanzierung von ÖPNV-Maßnahmen auch nach 2019 langfristig gesichert werden kann. Naheliegende Lösungen wie eine GVFG-Anschlussregelung²⁰ stehen generell unter haushaltsrechtlichem Vorbehalt und können nicht losgelöst von der allgemeinpolitischen Entwicklung betrachtet werden. Daher kommen in der jüngsten Diskussion wieder vermehrt Forderungen nach Einführung neuer, verkehrsspezifischer Finanzierungsinstrumente auf.²¹ Zusätzlich zu Straßenmaut²², City-Maut²³, Nahverkehrsabgaben²⁴ etc. gibt es Überlegungen, die Nutznießer von ÖPNV-Investitionen und der daraus resultierenden Nahverkehrserschließung an der Finanzierung der Maßnahmen zu beteiligen.²⁵ Schließlich stiftet der ÖPNV einen Nutzen für die durch ihn erschlossenen Standorte (Grundstücke und Immobilien) und erhöht damit deren Wert. Es besteht somit sowohl ein einzelwirtschaftliches als auch ein gesamtgesellschaftliches Interesse am Erhalt und erforderlichenfalls auch Neu- und Ausbau der ÖPNV-Infrastruktur als Voraussetzung für die Nutzung der umweltfreundlichen Verkehrsmittel Bus und Bahn. Für die Erhaltung, insbesondere aber für den Neu- und Ausbau der ÖPNV-Infrastruktur und hier vor allem des schienengebundenen Nahverkehrs in Städten sind daher zusätzliche Finanzmittel erforderlich, wenn der Staat nicht in der Lage oder willens ist, die hierfür notwendigen Mittel anderweitig wie z.B. durch Steuererhöhungen aufzubringen.

²⁰ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: a.a.O., Zeilen 3415-3417: §Wir werden die Mittel für das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) bis 2021 auf jährlich eine Mrd. Euro erhöhen und danach jährlich dynamisiert für Aus- und Neubaumaßnahmen zur Verfügung stellen.ö

²¹ Kiepe, F.: Kapitel 4.4.2.4 Finanzierungsgrundlagen der kommunalen Verkehrsinfrastruktur ö aktueller Rechtsrahmen und Anforderungen nach der Föderalismusreform. In: Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, 71. EL., Bonn, (4) 2015.

²² Vgl. hierzu Abschlussbericht der Kommission §Bau und Unterhaltung des Verkehrsnetzesö (sog. Bodewig-Kommission) vom 23.02.2016, S. 43,

https://www.gemeingut.org/wp-content/uploads/2016/02/Bodewig_Abschlussbericht_final.pdf (Zugriff 10.02.2018) bzw. den Beschluss der Sonder-Verkehrsministerkonferenz am 2. Oktober 2013 in Berlin §Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierungö, S. 10, die beide eine Ausweitung der entfernungsabhängigen Lkw-Maut auf alle Bundesstraßen sowie die weitere Einbeziehung von Lkw ab 7,5t und die Ausweitung des mautpflichtigen Straßennetzes, beginnend mit den Landesstraßen, vorschlagen, <https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/13-10-02-sonder-vmk-kommission-nachhaltige-vif/13-10-02-beschluss.pdf?blob=publicationFile&v=1> (Zugriff 10.02.2018).

²³ Vgl. Presseberichterstattung bei Spiegel Online v. 24.05.2019 §Grüne und FDP ziehen City-Maut in Betracht. Die Einführung der Gebühr soll das Fahren in der Stadt künftig §unattraktiverö machenö, <https://www.spiegel.de/auto/aktuell/city-maut-gruene-und-fdp-zeigen-sich-offen-bei-innenstadt-gebuehr-fuer-pkw-a-1269081.html> (Zugriff 05.06.2019).

²⁴ Vgl. Berichterstattung bei SWR Aktuell v. 08.01.2019 §Kretschmann will Nahverkehrsabgabe prüfenö, <https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/stuttgart/kretschmann-will-nahverkehrsabgabe-pruefen-nahverkehrsabgabe-kretschmann-100.html> (Zugriff 05.06.2019).

²⁵ Vgl. Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): ÖPNV-Zukunftskommission NRW §Zukunft des ÖPNV in NRW. Weichenstellung für 2020/2050, Abschlussbericht der Kommission (Langfassung) - Handlungsbedarf und Empfehlungenö, August 2013, S. 320: §Die Zukunftskommission regt an, dass die Landesregierung die Instrumente Nahverkehrsabgabe, differenzierte Grundsteuer sowie Parkraum- und Stellplatzbewirtschaftung weiter prüft und ggfs. die Rahmenbedingungen, auch gesetzlicher Natur, für die Umsetzung auf Landesebene schafftö (S. 320), http://www.vm.nrw.de/verkehr/pdf/container/2013_08_30_OEPNV-Zukunftskommission_Abschlussbericht_Langfassung.pdf (Zugriff 10.02.2018).

Die als mögliche Finanzierungsalternative geforderte Privatisierung von Verkehrsinfrastruktur kann allerdings auf netzökonomische Probleme stoßen: Nach *Weiß* sind

die wichtigste Quelle von Marktmacht in Netzen (ö) die so genannten monopolistischen Bottlenecks²⁶

Gerade erdgebundene Infrastruktureinrichtungen könnten (müssten aber nicht zwangsläufig) diese Bottleneck-Eigenschaft aufweisen. Diese potenzielle Gefahr sei umso größer, als es sich bei vielen Investitionen, insbesondere bei erdgebundenen Verkehrs- und Versorgungsnetzen, um irreversible Investitionen handle. Aufgrund der Kapitalintensität von Verkehrsanlagen bestehe ein hohes Markteintrittsrisiko, da jeder neue Anbieter davon ausgehen müsse, dass der vorhandene Anbieter bereits große Investitionen getätigt habe, die er bei Marktaustritt im Falle ortsfester Anlagen entweder überhaupt nicht oder nur unter Inkaufnahme hoher Verluste anderweitig verwerten könne. Entsprechend aggressiv wäre der Preiskampf, um wenigstens die kurzfristigen, variablen Kosten decken zu können. Das natürliche Monopol ortsfester Verkehrsanlagen verhindere somit nicht nur aktiven, sondern zudem auch potenziellen Wettbewerb. Dies wiederum könne zu allokativen Verzerrungen beim Angebot der Bottleneck-Leistung, das heißt zu überhöhten Kosten der Verkehrsinfrastrukturbereitstellung führen.²⁷ Für *Prätorius/Wichert* steht vor diesem Hintergrund fest:

Seine neue Arbeitsteilung zwischen Staat und Privatwirtschaft ist daher zwar gefragt, doch muss die Planungshoheit und Infrastrukturverantwortung schon aus wohlfahrtsökonomischen Gründen beim Staat bleiben (ö). In diesen Fällen stellt die Ergänzung der bisherigen Haushalts- durch eine zukünftige Nutzerfinanzierung das ökonomisch effizientere und politisch überzeugendere institutionelle Arrangement dar.²⁸

²⁶ Weiß, H.-J.: Markt und Staat in der Verkehrswirtschaft. Diskussionsbeitrag. Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik, Nr. 134, Oktober 2010, S. 6, <https://portal.uni-freiburg.de/vw/files/files-publikationen/disk/disk134> (Zugriff 18.09.2018). Wörtlich übersetzt bedeutet der englische Begriff *bottleneck* Flaschenhals, im übertragenen Sinne werden hierunter Engpässe z.B. bei der Versorgung mit Gütern verstanden.

²⁷ Weiß, H.-J.: a.a.O., S. 8. Weiß fordert daher eine disaggregierte Regulierung der Marktmacht, d.h., der staatliche Regulierungseingriff soll auf die monopolistischen Bottlenecks fokussiert werden.

²⁸ Prätorius, G; Wichert, C.: Die Ergänzung der Haushalts- durch Nutzerfinanzierung von Verkehrsinfrastrukturen. Discussion Papers SP III 2004-108, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin 2004, S. 1, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-196791> (Zugriff 31.10.2018), S. 3. Die Autoren setzen sich unter Rückgriff auf die durch Musgrave unterschiedenen drei idealtypischen Funktionen der Budgetpolitik, nämlich der Distributionsfunktion, der Stabilisierungsfunktion sowie der Allokationsfunktion (vgl. Musgrave, R. A.: Finanztheorie. Tübingen 1969, S. 5), kritisch mit einem Rückzug des Staates aus der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung auseinander. Insofern sprechen einerseits allein schon manifeste wohlfahrtsökonomische Gründe, wie entwicklungslimitierende Effekte, aufgrund von Vollausslastung oder des Fehlens und des Verfalls von Infrastruktur, gegen einen weitgehenden Rückzug der öffentlichen Hände aus der Allokationsfunktion (S. 12). Da sich die Autoren ausschließlich auf die Straßeninfrastruktur beziehen und diese zum Zeitpunkt der Erstellung des Beitrags noch ausschließlich steuerfinanziert war (die LKW-Maut auf Bundesfernstraßen wurde erst zum 01.01.2015 eingeführt), ist der Begriff der Nutzerfinanzierung hier im weiteren Sinne zu verstehen, d.h. in Bezug auf die erstmalige Beteiligung der Nutzer öffentlicher Straßeninfrastruktur. Im Unterschied dazu gibt es beim ÖPNV bereits eine Nutzerfinanzierung anteilig auch der Infrastruktur, da aus den Fahrgelderlösen sowohl die Kosten des laufenden Betriebs als auch z. B. der Infrastrukturvorhaltung finanziert werden.

In der weiteren Untersuchung wird daher von der Sinnhaftigkeit der Finanzierung der schienengebundenen ÖSPV-Infrastruktur in Städten in Form eines spezifischen Finanzierungsbeitrages durch die Nutznießer bzw. Drittnutzer²⁹ ausgegangen. Damit soll nicht ausgeschlossen werden, dass öffentliche Güter, von deren Nutzung Dritte ausgeschlossen werden können³⁰, ökonomisch effizient auch durch allgemeine Steuern zu finanzieren sind.³¹

Aufgrund der bisherigen Abhängigkeit der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung vom Mineralöl- bzw. Energiesteueraufkommen³² steht bei weiter steigendem Finanzbedarf für den ÖPNV ein immer größer werdendes Akzeptanzproblem zu befürchten. Deutschland befand sich im 1. Quartal 2014 hinsichtlich der Kraftstoffbesteuerung mit einem Anteil von 1,22 US\$/l im OECD-Vergleich (31 der 35 Mitgliedsstaaten) im oberen Mittelfeld (der Durchschnitt lag bei 0,99 US\$/l) (vgl. Abb. 1).³³ Im Übrigen ist nicht auszuschließen, dass es durch den Ausbau des ÖPNV (insbesondere des Schienenpersonennahverkehrs) sowie des Radverkehrs bei einem insgesamt nicht mehr wesentlich steigenden Verkehrsaufkommen im motorisierten Individualverkehr zu einer verstärkten Substitution des motorisierten Individualverkehrs durch die Verkehrsträger des Umweltverbundes³⁴ und damit letztlich zu einem Rückgang der kraftstoffsteuerbasierten Finanzierungsquellen für den ÖPNV kommen kann. So liegen die Einnahmen aus der Energiesteuer auf Kraftstoffe (bis 2005 Mineralölsteuer) seit 2005

²⁹ Laut Duden handelt es sich bei einem Nutznießer um jemanden, der den Nutzen von etwas hat, einen Vorteil aus etwas zieht, was ein anderer erarbeitet o.ä. hat. Vgl. <http://www.duden.de/rechtschreibung/Nutznießer> (Zugriff 04.08.2015). Da im ÖPNV die Fahrgäste als direkte Nutznießer über Fahrpreise bereits zur Nahverkehrsfinanzierung beitragen, wird zur besseren Abgrenzung für indirekte Nutznießer häufig synonym der Begriff §Drittnutzer verwendet. Vgl. Sturm, P.; Bruns, A.: Drittnutzerfinanzierung ó Ein Instrument zur Sicherung des ÖPNV? Beitrag für die 24. Verkehrswissenschaftlichen Tage 2014. Technische Universität Dresden, Fakultät für Verkehrswissenschaften §Friedrich-Listö, 20./21.03.2014, S. 2.

³⁰ Vgl. Kap. B. 2.1. Öffentliche und private Güter.

³¹ Hellwig, M.: Sollen ausschließbare öffentliche Güter durch Gebühren oder durch Steuern finanziert werden? In: Max-Planck-Gesellschaft (Hrsg.): Forschungsbericht 2005. Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern, Jahrbuch 2004/2005, <https://www.mpg.de/830637/forschungsSchwerpunkt> (Zugriff 17.05.2015).

³² Art. 1. Zweckbindung des Aufkommens der Mineralölsteuer: §Das Aufkommen an Mineralölsteuer, ausgenommen das Aufkommen aus der Besteuerung der Schweröle und Reinigungsextrakte nach § 8 Abs. 2 des Mineralölsteuergesetzes, ist im Rechnungsjahr 1964 in Höhe von 46 vom Hundert, im Rechnungsjahr 1965 in Höhe von 48 vom Hundert und in den folgenden Rechnungsjahren in Höhe von 50 vom Hundert für Zwecke des Straßenwesens zu verwenden. Dies gilt nicht für das Mehraufkommen an Mineralölsteuer, das sich infolge der Änderung von §§ 2, 8 Abs. 2 und § 15b des Mineralölsteuergesetzes durch Artikel 1 Nr. 2, 8 und 19 des Verbrauchssteueränderungsgesetzes 1988 vom 20. Dezember 1988 (BGBl. I S. 2270) und der Änderung von §§ 2, 8 Abs. 2 und § 15b des Mineralölsteuergesetzes durch Art. 3 Nr. 1, 2 und 5 des Gesetzes v. 24.06.1991 (BGBl. I S. 1318) ergibt. Vgl. Straßenbaufinanzierungsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 912-3, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Art. 19 des Gesetzes v. 14.08. 2017 (BGBl. I S. 3122) geändert worden ist.

³³ COTADU (Hrsg.): Who pays what for urban transport? Handbook of good practices. Edition 2014, S. 50, <http://www.codatu.org/wp-content/uploads/qui-paie-quoi-EN1.pdf> (Zugriff 08.03.2018). Eigene Berechnungen.

³⁴ Unter dem Begriff §Umweltverbund wird die Kooperation der umweltfreundlichen Verkehrsmittel ÖPNV, d.h. Bahn und Bus, des Fahrrads sowie des Fußverkehrs verstanden. In jüngerer Zeit werden hierzu auch Sharing-Angebote wie Carsharing verstanden, die den ÖPNV ergänzen können. In neueren Publikationen (ab etwa 2010) wird zunehmend vom Mobilitätsverbund gesprochen. Vgl. <https://www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/21907/> (Zugriff 29.05.2019).

nahezu konstant bei rund 40 Mrd. EUR, während der prozentuale Anteil der Mineralölsteuer bzw. Energiesteuer am Gesamtsteueraufkommen von 8,1 v.H. im Jahr 2000 auf 6,3 v.H. in 2013 gesunken ist und in der Prognose des *Arbeitskreises Steuerschätzungen* vom November 2015 bis 2020 auf 5,1 v.H. weiter absinken wird.³⁵ Die damit verbundenen Steuermindereinnahmen wurden in Deutschland zwar durch den Anstieg der Einnahmen aus anderen Steuerarten wie zum Beispiel der Umsatzsteuer überkompensiert.³⁶ Bei der Umsatzsteuer gibt es allerdings nicht die zumindest partielle (verwendungsseitige) Zweckbindung³⁷ für den ÖPNV wie es sie bei der Mineralöl- bzw. Energiesteuer gegeben hat. Darüber hinaus ist zu beobachten, dass die verfügbaren Einkommen der Privathaushalte nicht im gleichen Maße zugenommen haben³⁸, so dass - bei einem unterstellten unveränderten Ausgabeverhalten - ein relativ größerer Teil des verfügbaren Einkommens für Kraftstoffe aufgewendet werden müsste, wodurch es zu Einschränkungen bei den Ausgaben für andere Güter und damit korrespondierend zu einem Rückgang des entsprechenden Umsatzsteueraufkommens kommen könnte. Auch deshalb gilt es zusätzliche, nicht auf Steuern basierende Finanzierungsquellen für die insbesondere schienengebundene ÖSPV-Infrastruktur in Städten zu erschließen.

³⁵ Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2015) (Hrsg.): Datensammlung zur Steuerpolitik. Ausgabe 2015, S. 14; https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2016-04-04-datensammlung-zur-steuerpolitik-2015.pdf?__blob=publicationFile&v=6 verhältnis mineralölsteuer gesamtsteueraufkommen (Zugriff 08.03.2018).

³⁶ Die Umsatzsteuer stieg von 107.140 Mio. EUR in 2000 auf 148.700 Mio. EUR in 2013 und steigt in der Prognose des Arbeitskreises *Steuerschätzungen* vom November 2015 bis 2020 auf 189.900 Mio. EUR an. Vgl. BMF (2015) (Hrsg.): a.a.O., S. 12.

³⁷ Für die Finanzierung des ÖPNV steht den Ländern seit 1996 gemäß Art. 106a Grundgesetz (GG) ein Betrag aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes zu. Der Finanzmittelumfang wurde im Wesentlichen an der Höhe des Defizits des Schienenpersonennahverkehrs auf der Grundlage des Fahrplanangebotes im Jahre 1992/1993 bemessen und in den Folgejahren mit teilweise erheblichen Verwerfungen fortgeschrieben, so dass sich erst für den Zeitraum 2010 bis 2014 eine relativ stabile Entwicklung ergeben hat. Ergänzt wurden diese Mittel einerseits durch einen Aufschlag, den die Länder zur Finanzierung des ÖPNV vom Bund erhalten haben, sowie andererseits ab 1997 durch einen Anteil der Mittel nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz. Vgl. Mietzsch, O. (2017): Kap. 4.2.2 Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs ó rechtliche und finanzielle Grundlagen. In: Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, 78. EL., (6) 2017, S. 3 ff. In der aktuellen Fassung des Regionalisierungsgesetzes gilt diese Zweckbindung nicht mehr, so dass sich lediglich Investitionen in die kommunale Verkehrsinfrastruktur nach dem GVFG weiterhin anteilig aus dem Mineral- bzw. Energiesteueraufkommen speisen. Vgl. Regionalisierungsgesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2395), das zuletzt durch Artikel 19 Absatz 23 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234) geändert worden ist.

³⁸ Zwar stieg das verfügbare Einkommen in Deutschland in jeweiligen Preisen seit 2000 um 29,6 Prozent (vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (Hrsg.): Bayern in Zahlen, Ausgabe 12/2014, S. 732), im gleichen Zeitraum erhöhte sich jedoch die Abgabenquote, d.h. sowohl die Steuer- als auch Sozialabgabelast, so dass das verfügbare Einkommen eines verheirateten alleinverdienenden Arbeitnehmers mit zwei Kindern von 89,2 v.H. in 2005 auf 87,6 v.H. in 2016 gesunken ist. Vgl. BMF (Hrsg.): a.a.O., S. 20.

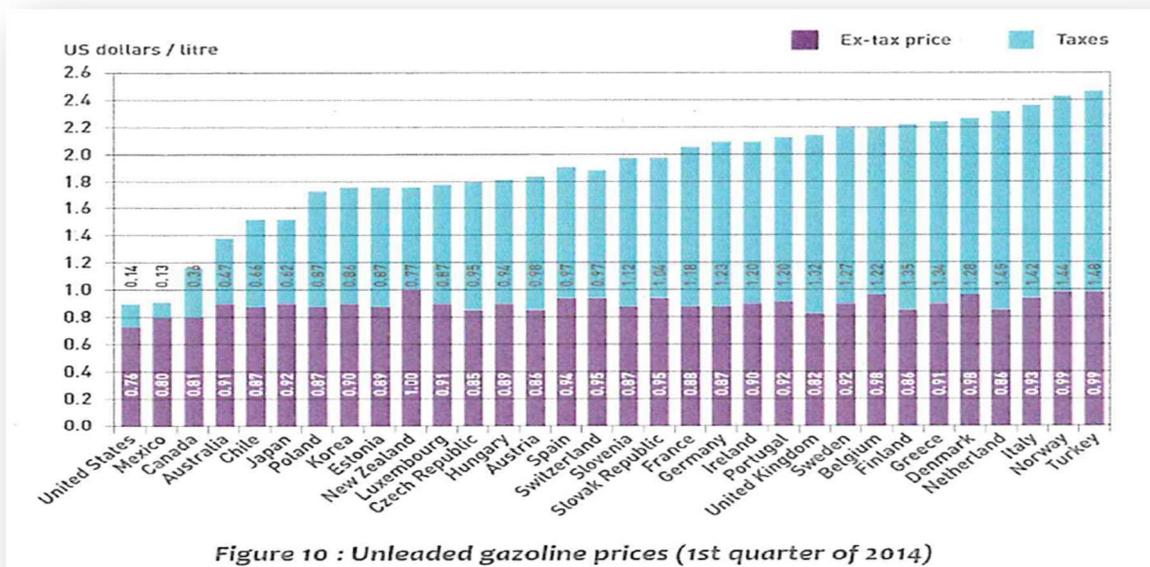


Abbildung 1: Übersicht der Preise für bleifreie Kraftstoffe in 31 von 35 OECD-Staaten einschließlich des Steueranteils (Stand 1. Quartal 2014) Quelle: COTADU

1.4 Nicht-steuerliche Finanzierungsbeiträge für die schienengebundene ÖSPV-Infrastruktur in Städten

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie zusätzliche, finanzwissenschaftlich als nicht-steuerlich bezeichnete Finanzierungsbeiträge insbesondere für die ÖSPV-Schieneninfrastruktur in städtischen Ballungsräumen generiert werden können. Bei der ÖSPV-Schieneninfrastruktur reicht allerdings . im Unterschied zum Beispiel zur leitungsgebundenen Versorgungs- und Entsorgungsinfrastruktur oder zur kommunalen Straßeninfrastruktur - das bloße Vorhandensein eines Netzanschlusses als Anknüpfungspunkt für eine finanzielle Beteiligung nicht aus³⁹, da schon aus Sicherheitsgründen eine individuelle Nutzung nicht möglich ist. Vielmehr bedarf es einer konkreten Erreichbarkeits- bzw. Erschließungsqualität (Entfernung zum nächsten Zugangspunkt, Taktfrequenz und Servicequalität des ÖPNV-Betriebs etc.), um die Nutznießer von ÖPNV-Infrastrukturerschließungsmaßnahmen wie zum Beispiel Grundstückseigentümer zur Finanzierung heranzuziehen; nur so dürfte auch die verfassungsrechtlich gebotene Rechtfertigung der möglichen finanziellen Beteiligung der Nutznießer von schienengebundener ÖSPV-Infrastruktur an den Investitionskosten gegeben sein.⁴⁰

³⁹ Krönes, G.: Nahverkehrsabgabe ó ein Ausweg aus der Finanzierungsproblematik im öffentlichen Nahverkehr? In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), Bd. 14, (2) 1991, S. 151.

⁴⁰ §Aus verfassungsrechtlicher Sicht kommt es (zur Frage, ob die herangezogenen Grundstücke einen konkret zurechenbaren Vorteil von dem Ausbau und der Erhaltung der Verkehrsanlage haben, O.M.) allein darauf an, dass eine hinreichende individuelle Zurechnung von Vorteil und Beitragspflicht hergestellt werden kann." BVerfG (2014): Beschluss des Ersten Senats v. 25.06.2014 - 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10, http://www.bverfg.de/e/rs20140625_1bvr066810.html (Zugriff 20.08.2018), Rdnr. 64.

In der vorliegenden Arbeit sollen daher die finanzverfassungsrechtlichen Instrumente⁴¹ für eine mögliche Heranziehung der Nutznießer von ÖSPV-Schieneninfrastruktur in Städten einschließlich der hierzu als erforderlich erachteten verkehrsplanerischen und verkehrswirtschaftlichen Voraussetzungen untersucht werden. Im Gegensatz zur Beteiligung der Nutznießer von kommunaler Straßeninfrastruktur⁴², bei der aufgrund des straßenrechtlichen Gemeingebrauchs eine tatsächliche Nutzungsmöglichkeit für die Anlieger besteht, was für sich alleine betrachtet aber noch keinen Sondervorteil begründet, muss eine solche im Bereich der schienengebundenen ÖSPV-Infrastruktur erst geschaffen werden, um die Nutznießer von städtischer ÖSPV-Schieneninfrastruktur an den Kosten der Herstellung bzw. des Ausbaus zu beteiligen. Die hierzu erforderlichen verkehrlichen (im Sinne von Verkehrsplanung), wirtschaftlichen sowie finanzverfassungsrechtlichen Voraussetzungen sind Gegenstand der vorliegenden Arbeit. Nicht betrachtet werden können allerdings die mit einer solchen Maßnahme verbundenen denkbaren Auswirkungen auf die Sozialstruktur im Umfeld der schienengebundenen ÖSPV-Infrastruktur sowie weitere ggfs. nicht ausschließbare Rückwirkungen auf Ansiedlungs- und Nutzungsverhalten in Bezug auf die ÖPNV-Infrastruktur bzw. den Betrieb des ÖPNV⁴³; vergleichbares gilt für mögliche umweltbezogene Folgen (erhöhte Lärmemissionen)⁴⁴. Dies findet seinen Grund darin, dass diese Wirkungen gleichermaßen bei allen Maßnahmen zur Verbesserung der verkehrlichen Infrastruktur (Straßen, Schienen, Luft- und Wasserwege) auftreten können und insofern kein Alleinstellungsmerkmal der hier im Fokus stehenden ÖSPV-Schieneninfrastruktur in Städten darstellen.

⁴¹ Zimmermann, F.: Das System der kommunalen Einnahmen und die Finanzierung der kommunalen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Grundriß. Neue Kommunale Schriften 57, Köln 1988.

⁴² Diese erfolgt in Form der finanziellen Beteiligung der Grundstückseigentümer zur erstmaligen Herstellung einer Straße (Erschließungsbeitrag) sowie zur Finanzierung der Erneuerung einer bestehenden, aber stark sanierungsbedürftigen Straße bzw. zur Erweiterung oder Verbesserung von Straßen (Ausbaubeitrag).

⁴³ Denkbar wären etwa Gentrifizierungstendenzen durch Aufschlag des ÖSPV-Infrastrukturbeitrags auf die Mieten, indem weniger zahlungskräftige Mieter an schlechter mit ÖPNV-Infrastruktur erschlossene Standorte gedrängt werden. Auch könnten potenzielle Beitragszahler durch Standortverlagerung oder eine veränderte Ansiedlungspolitik der Finanzierungsbeteiligung zu entgehen versuchen. Dies hätte dann ggf. negative Auswirkungen für die verbleibenden Nutznießer der schienengebundenen ÖSPV-Infrastruktur durch steigende Beiträge, da die Erschließungskosten auf weniger Köpfe verteilt werden müssten. Darüber hinaus könnte dies zu einer Abwanderung vom ÖPNV und damit zu einer Verschlechterung der betriebswirtschaftlichen Situation der Verkehrsunternehmen führen. Es ist aber auch genauso gut eine umgekehrte Entwicklung denkbar und aus Sicht des Verfassers wünschenswert: D.h. durch die bessere Finanzausstattung für die Infrastrukturinvestitionen steigt die Attraktivität des schienengebundenen ÖSPV insgesamt, was zu einer verstärkten Siedlungstätigkeit an ÖPNV-affinen Standorten sowie generell zu mehr Nachfrage nach ÖPNV-Betriebsleistungen führen kann. Dadurch könnten die Beitragslast der Nutznießer tendenziell sinken und sich gleichzeitig die betriebswirtschaftlichen Rahmendaten für die Verkehrsunternehmen verbessern.

⁴⁴ Vorstellbar wären hier etwa höhere Lärmbelastungen der direkten Anlieger von ÖPNV-Infrastrukturnaßnahmen durch verstärkte Investitionstätigkeiten infolge verbesserter Finanzierungsmöglichkeiten, die einen möglicherweise gegenläufigen Trend, d.h. Abwanderung aus und damit letztlich Ghettoisierung der betroffenen Quartiere, verursachen könnten.