



Sachstand

Finanzierung des U-Bahn-Baus

Finanzierung des U-Bahn-Baus

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 – 127/18
Abschluss der Arbeit: 2.10.2018
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

1.	Einleitung	4
2.	Nationale Gesetze zur Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs	5
2.1.	Das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz	5
2.2.	Das Entflechtungsgesetz	6
2.3.	Das Regionalisierungsgesetz	6
3.	Welche Programme und Mittel gibt es zur Unterstützung des kommunalen Verkehrsausbaus?	6
3.1.	Einzelne Förderprogramme	6
3.1.1.	Europäische Förderung	6
3.1.2.	Förderung durch den Bund	7
3.1.3.	Förderung durch die Länder	8
3.2.	Die Förderdatenbank	10
4.	Übersicht über die Kosten pro Streckenkilometer U-Bahn/Bus/Straßenbahn	10

1. Einleitung

Ausgangspunkt dieses Sachstandes ist die Frage nach Programmen zur Unterstützung der Finanzierung von U-Bahnen bzw. deren Teilstücken. Dabei wird nach Mitteln zur Unterstützung des kommunalen Verkehrsausbaus einerseits und nach einer Übersicht über die Kosten pro Streckenkilometer im Vergleich zwischen U-Bahn, Bus und Straßenbahn gefragt. Hier wird eine Übersicht gegeben, die indes nicht alle Programme auf den unterschiedlichen föderalen Ebenen erfassen kann.

Die Kosten des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) werden von verschiedenen Säulen getragen. Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) stellt dies in einer Grafik wie folgt dar:¹

Geeignete Fördermittel der öffentlichen Hand verbreitern die ÖPNV-Finanzierung



Dabei gibt der VDV an, dass der ÖPNV einen durchschnittlichen Kostendeckungsgrad von 76 Prozent erreicht.² Die Gewährleistung des ÖPNV ist Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge.³ Dabei unterstützt auch der Bund die Finanzierung. Im Folgenden wird auf wesentliche gesetzliche

1 VDV, Fördermittel für den öffentlichen Verkehr, Juli 2017, <https://www.vdv.de/foerdermittel-fuer-den-oeffentlichen-verkehr.pdf> (letzter Abruf 1.10.2018) – **Anlage 1**.

2 <https://www.vdv.de/personenverkehr.aspx> (letzter Abruf 2.10.2018).

3 <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/StV/oeffentlicher-personennahverkehr.html>; <https://difu.de/publikationen/difu-berichte-12012/was-ist-eigentlich-oeffentliche-daseinsvorsorge.html> (abgerufen am 24.9.2018).

Grundlagen für die Förderung durch den Bund wie auch auf weitere europäische und Bundesprogramme eingegangen.

2. Nationale Gesetze zur Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs

2.1. Das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz

Das zentrale Regelwerk ist das **Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)**, d.h. das Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden.⁴

Laut § 1 GVFG gewährt der Bund den Ländern Finanzhilfen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden. Die Länder können gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2a GVFG den Bau oder Ausbau von Verkehrswegen der Straßenbahnen, Hoch- und Untergrundbahnen sowie Bahnen besonderer Bauart durch Zuwendungen aus den Finanzhilfen fördern.

Zu den Einzelheiten der finanziellen Förderung des Bundes für kommunale Verkehrsprojekte im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz-Bundesprogramms wird auf die hiesige Arbeit unterem dem gleichnamigen Titel vom 13. September 2016, Az.: WD 5 - 3000 - 072/16, verwiesen (**Anlage 2**).

Im Grundgesetz gibt es speziell zum Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz eine im Rahmen der Föderalismusreform I⁵ eingefügte Fortgeltungsanordnung, den Art. 125c Abs. 2 GG:

„[...]Die im Bereich der Gemeindeverkehrsfinanzierung für die besonderen Programme nach § 6 Absatz 1 des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes sowie die mit dem Gesetz über Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes an die Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen sowie Schleswig-Holstein für Seehäfen vom 20. Dezember 2001 nach Artikel 104a Absatz 4 in der bis zum 1. September 2006 geltenden Fassung geschaffenen Regelungen gelten bis zu ihrer Aufhebung fort. Eine Änderung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes durch Bundesgesetz ist ab dem 1. Januar 2025 zulässig. Die sonstigen nach Artikel 104a Absatz 4 in der bis zum 1. September 2006 geltenden Fassung geschaffenen Regelungen gelten bis zum 31. Dezember 2019 fort, soweit nicht ein früherer Zeitpunkt für das Außerkrafttreten bestimmt ist oder wird.“

Die Mittel des Bundesprogramms nach § 6 Abs, 1 GFVG betragen jährlich 332,6 Millionen Euro.⁶

4 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S. 100), zuletzt geändert durch Artikel 463 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474), <https://www.gesetze-im-internet.de/gvfg/> (abgerufen am 24.9.2018).

5 Klein, in: Maunz/Dürig/Klein, 83. EL April 2018, GG Art. 125c, Rn. 12; Seiler, in: BeckOK, 38. Ed. Stand: 15.8.2018, GG Art. 125c, Rn. 4.

6 <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/StV/oeffentlicher-personennahverkehr.html> (letzter Abruf 2.10.2018).

2.2. Das Entflechtungsgesetz

In § 3 Abs. 1 des Gesetzes zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen, dem so genannten Entflechtungsgesetz – EntflechtG⁷ – ist geregelt, dass mit der Beendigung der Finanzhilfen des Bundes für „Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden“ den Ländern ab dem 1. Januar 2014 bis zum 31. Dezember 2019 jährlich ein Betrag von 1 335,5 Millionen Euro aus dem Haushalt des Bundes zur Verfügung steht (§ 3 Abs. 1 EntflechtG). Der Bund führt zudem im Rahmen seiner Zuständigkeit die besonderen Programme nach § 6 Absatz 1 und § 10 Absatz 2 Satz 1 und 3 des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes fort.

2.3. Das Regionalisierungsgesetz

Nach dem Regionalisierungsgesetz⁸ erhalten die Länder für den ÖPNV Mittel aus dem Steueraufkommen des Bundes. Für das Jahr 2016 waren 8 Milliarden festgesetzt, ab 2017 werden die Mittel bis 20131 mit jährlich 1,8% dynamisiert (§ 5 Regionalisierungsgesetz). Anlage 1 des Regionalisierungsgesetzes legt die Verteilung auf die Bundesländer fest.

3. Welche Programme und Mittel gibt es zur Unterstützung des kommunalen Verkehrsausbaus?

3.1. Einzelne Förderprogramme

3.1.1. Europäische Förderung

Grundsätzlich in den Blick zu nehmen ist das EFRE-Bundesprogramm Verkehrsinfrastruktur, ein aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)⁹ finanziertes Programm, das Investitionen im Bereich der Bundesverkehrswege fördert, die im deutschen Konvergenz-Gebiet liegen.¹⁰ Für die Förderperiode 2014-2020 wurde laut Bundesministerium für Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur zwischen Bund und Ländern im Einvernehmen festgelegt, kein vom Bund verwaltetes EFRE-Förderprogramm für Bundesverkehrswege durchzuführen.¹¹

7 Entflechtungsgesetz vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098, 2102), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 1. Dezember 2016 (BGBl. I S. 2755), <https://www.gesetze-im-internet.de/entflechtg/BJNR210200006.html> (abgerufen am 24.9.2018).

8 Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz - RegG) vom 27. Dezember 1993, BGBl. I S. 2378, zuletzt geändert durch Art. 19 Abs. 23 Bundesteilhabegesetz vom 23. 12. 2016 (BGBl. I S. 3234).

9 http://ec.europa.eu/regional_policy/de/funding/erdf/ (abgerufen am 25.9.2018).

10 <https://www.bmvi.de/DE/Themen/Mobilitaet/Europaeische-Verkehrspolitik/EFRE-Bundesprogramm-Verkehrsinfrastruktur/efre-bundesprogramm-verkehrsinfrastruktur.html> (abgerufen am 25.9.2018).

11 <https://www.bmvi.de/DE/Themen/Mobilitaet/Europaeische-Verkehrspolitik/EFRE-Bundesprogramm-Verkehrsinfrastruktur/efre-bundesprogramm-verkehrsinfrastruktur.html> (abgerufen am 25.9.2018).

Für die Einzelheiten der Europäischen Förderung wird auf die Publikation des VDV „Fördermittel für den öffentlichen Verkehr“ und das Kapitel „Europäische Förderinstrumente“ hingewiesen. Dort findet sich auch eine tabellarische Darstellung der Aufteilung der Mittel aus den europäischen Strukturfonds 2014-2020 auf die Bundesländer:

Aufteilung der Mittel aus den europäischen Strukturfonds 2014–2020 auf die Bundesländer

Bundesland	EFRE (Mio. €)	ESF (Mio. €)	ELER (Mio. €)
Baden-Württemberg	246,6	259,7	618,0
Bayern	494,7	297,9	1.292,4
Berlin	635,2	215,1	
Brandenburg	845,6	362,4	965,8
Hamburg	55,5	78,2	
Hessen	240,7	172,2	268,3
Mecklenburg-Vorpommern	967,8	384,6	847,0
Bremen	103,0	76,2	938,6
Niedersachsen	690,8	287,5	
Nordrhein-Westfalen	1.211,7	627,0	512,1
Rheinland-Pfalz	186,0	109,0	258,7
Saarland	143,3	73,9	28,6
Sachsen	2.089,0	662,7	816,9
Sachsen-Anhalt	1.427,5	611,8	777,6
Schleswig-Holstein	271,2	88,8	348,4
Thüringen	1.165,1	499,3	625,7
ESF-Bundesprogramm		2.689,3	
Netzwerk ländlicher Raum			5,0
Insgesamt	10.773,7	7.495,6	8.3030,1

Quelle: VDV, <https://www.vdv.de/broschuere-foerdermittel-fuer-den-oeffentlichen-verkehr--vdv-.pdfx>, S. 16.

3.1.2. Förderung durch den Bund

Das Bundesministerium für Verkehr und Infrastruktur (BMVI) hat zur Elektrifizierung des Verkehrs gleich mehrere Förderprogramme aufgelegt:

- Förderrichtlinie Elektromobilität (BMVI)
- Förderprogramm Elektro-Mobil (BMWi) / Erneuerbar Mobil (BMU)
- Förderrichtlinie zur Anschaffung von Elektrobussen im ÖPNV (BMU)
- Kleinserien-Richtlinie – Fördermodul 5: Schwerlastenfahräder / Nationale Klimaschutzinitiative (NKI) (BMU).¹²

¹² <https://www.bmvi.de/DE/Themen/Digitales/Sofortprogramm-Saubere-Luft/Ueberblick-Foederprogramme/ueberblick-foederprogramme.html> (abgerufen am 24.9.2018).

Danach könne auch für Schienenfahrzeuge Investitionszuschüsse gewährt werden, die mit einem Brennstoffzellenantrieb ausgestattet sind, und gegebenenfalls die für deren Betrieb notwendige Betankungs- und Wartungsinfrastruktur.¹³

Ferner hat das BMVI folgende Förderprogramme für den Verkehr

- zur Digitalisierung kommunaler Verkehrssysteme,
- zur Nachrüstung von Dieselnissen im ÖPNV,
- zur Verbesserung von Logistikkonzepten und Bündelung von Verkehrsströmen,
- zu Kommunalen Klimaschutz-Modellprojekten,
- zu Umschlaganlagen des Kombinierten Verkehrs und
- zur Förderung des Radverkehrs.¹⁴

Das BMVI fördert auch digitale, datenbasierte Innovationen und Ideen für die Mobilität 4.0.¹⁵

Der VDV hat im letzten Jahr einen Bericht über Fördermittel für den öffentlichen Verkehr vorgelegt in der eine Reihe von Förderprojekten einzelner Städte vorgestellt wird.¹⁶ Darin findet sich eine Darstellung der nationalen Förderinstrumente, wie z. B. die o.g. Förderprogramme des Bundes für Elektromobilität im ÖPNV. So besteht eine BMVI-Förderrichtlinie zur Marktaktivierung von Brennstoffzellenfahrzeugen.¹⁷

3.1.3. Förderung durch die Länder

Hier sollen einige Beispiele für Länderfördermaßnahmen gegeben werden. Eine vollständige Darstellung der Länderpolitiken ist nicht Teil des diesem Sachstand zugrunde liegenden Auftrags.

Der Freistaat **Bayern** fördert Maßnahmen zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Gefördert werden der Bau und Ausbau der Infrastruktur, die Beschaffung von

13 <https://www.now-gmbh.de/content/2-bundesfoerderung-wasserstoff-und-brennstoffzelle/1-foerderrichtlinien/foerderrichtlinie-fuer-massnahmen-der-marktaktivierung-vom-18-oktober-2017.pdf> (abgerufen am 27.9.2018).

14 <https://www.bmvi.de/DE/Themen/Digitales/Sofortprogramm-Saubere-Luft/Ueberblick-Foederprogramme/ueberblick-foederprogramme.html> (abgerufen am 27.9.2018).

15 <https://www.bmvi.de/DE/Themen/Digitales/mFund/Foerderung/foerderung.html> (abgerufen am 27.9.2018).

16 <https://www.vdv.de/foerdermittel-fuer-den-oeffentlichen-verkehr.pdf?forced=true> (abgerufen am 24.9.2018).

17 <https://www.now-gmbh.de/de/bundesfoerderung-wasserstoff-und-brennstoffzelle/foerderrichtlinien> (abgerufen am 24.9.2018).

Fahrzeugen sowie Zuweisungen für Zwecke des allgemeinen ÖPNV, im Einzelnen auch Verkehrswege der Straßenbahnen, Hoch- und Untergrundbahnen, Bahnen besonderer Bauart und nicht bundeseigener Eisenbahnen.¹⁸

In **Baden-Württemberg** hat das Verkehrsministerium noch im letzten Jahr das Sonderprogramm zur Schienenfahrzeugförderung aufgestellt. Damit können insgesamt 92 Stadt- und Straßenbahnfahrzeuge, Zweisystemfahrzeuge und Eisenbahnfahrzeuge gefördert werden.¹⁹

Das Land **Berlin** legt nach Aussage der Verkehrssenatorin besonderes Augenmerk auf die Infrastruktur der U-Bahn, die zu großen Teilen erneuert und instand gesetzt werden muss. Diesbezüglich wurden Vereinbarungen vom Land Berlin im Verkehrsvertrag mit der BVG AöR getroffen.²⁰

Das Land **Hessen** fördert die Nahmobilität durch Mittel für Investitions- und Planungskosten. Gefördert werden Projekte für die Mobilität zu Fuß, mit dem Fahrrad (ggf. mit elektrischer Unterstützung) und weitere nicht motorisierte Verkehrsmittel bzw. Fortbewegungsmöglichkeiten auch in der Verknüpfung mit dem Bus- und Bahnverkehr.²¹

Auch **Nordrhein-Westfalen** fördert den öffentlichen Personennahverkehr und dabei insbesondere den Schienenpersonennahverkehr (SPNV). Die bisherigen Fördertatbestände wurden mit einem neuen Gesetz zu drei Pauschalen bzw. pauschalierten Zuwendungen zusammengefasst: Die ÖPNV-Pauschale fließt an die Kreise und kreisfreien Städte als Aufgabenträger sowie in die Fahrzeugförderung im kommunalen ÖPNV. Weitere Landesmittel stehen als Pauschale für den Ausbildungsverkehr zur Verfügung. Die SPNV-Pauschale umfasst die Mittel zur Finanzierung des SPNV-Leistungsangebotes sowie die Aufgabenträgerpauschale SPNV. Die pauschalierte Investitionsförderung umfasst einen Teil der Zuwendungen für ÖPNV-Infrastrukturinvestitionen.²² Zudem existieren Richtlinien zur Förderung der Nahmobilität in den Städten, Gemeinden und Kreisen. Danach sind Bau- und Ausbauvorhaben, grundlegende Erneuerung sowie weitere Vorhaben der Nahmobilität förderfähig, die geeignet sind, sicheren Rad- und Fußverkehr zu gewährleisten, sowie motorisierten Individualverkehr auf den Rad- und Fußverkehr zu verlagern.²³

18 <http://www.foerderdatenbank.de/Foerder-DB/Navigation/Foerderrecherche/suche.html?get=075e382f5bad028de136a70797f1dd18;views=document&doc=10452> (abgerufen am 24.9.2018).
Zum U-Bahnausbau in Nürnberg: <http://www.nordbayern.de/region/nuernberg/fur-milliarden-betrag-csu-will-nuernbergs-u-bahn-ausbauen-1.6961130?rssPage=bm9yZGJheWVyb5kZQ==> (abgerufen am 25.9.2018).

19 <https://vm.baden-wuerttemberg.de/de/ministerium/presse/pressemitteilung/pid/land-unterstuetzt-die-beschaffung-und-instandsetzung-von-schienenfahrzeugen/> (abgerufen am 27.9.2018).

20 https://www.berlin.de/senuvk/verkehr/politik_planung/oepnv/planungen/ (abgerufen am 25.9.2018).

21 https://wirtschaft.hessen.de/sites/default/files/media/hmwvl/leistungen_landesregierung_final_screen.pdf (abgerufen am 26.9.2018).

22 <http://www.vm.nrw.de/verkehr/Oeffentlicher-Personennahverkehr/foerderung/index.php> (abgerufen am 26.9.2018).

23 http://www.vm.nrw.de/verkehr/pdf_container/FoeRiNah2014.pdf (abgerufen am 25.9.2018).

3.2. Die Förderdatenbank

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) unterhält eine so genannte **Förderdatenbank**, in der die Förderprogramme und Finanzhilfen des Bundes, der Länder und der Europäischen Union dargestellt sind.²⁴ So finden sich zu den einzelnen Förderprogrammen Angaben über Ziel und Gegenstand der Förderung, Antragsberechtigte, Voraussetzungen, Art und Höhe der Förderung, zum Antragsverfahren und zur Quelle. Die Datenbank hat das Ziel der Vollständigkeit und Richtigkeit, das BMWi haftet jedoch nicht dafür.²⁵

4. Übersicht über die Kosten pro Streckenkilometer U-Bahn/Bus/Straßenbahn

Die Kosten pro Streckenkilometer U-Bahn/Bus/Straßenbahn variieren je nach Vorhaben, da unterschiedliche Faktoren auf das Bauprojekt Einfluss nehmen. Vor allem die Beschaffenheit des Baugrundes spielt eine Rolle. Belastbare Vergleiche der Kosten einzelner Verkehrsmittel im ÖPNV konnten nicht gefunden werden.

Laut Presseberichterstattung soll ein Kilometer U-Bahn das zehnfache einer Straßenbahnstrecke gleicher Länge kosten.²⁶ Ein Kilometer U-Bahn koste bis zu 300 Millionen. Demgegenüber sei ein Kilometer Straßenbahn aber auch schon für zehn Millionen Euro zu haben.²⁷

Im Jahr 2008 galt die Kölner Nord-Süd-Stadtbahn als das teuerste U-Bahnprojekt Deutschlands. 630 Millionen Euro sollte der vier Kilometer lange Neubau ursprünglich kosten, inzwischen ist die Summe auf 1,04 Milliarden Euro angewachsen.²⁸ Den rechtlichen Rahmen der Finanzierung bildet das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz.

24 <http://www.foerderdatenbank.de/Foerder-DB/Navigation/Foerderrecherche/suche.html?get=6dbfb491a3ce9404c25474caf3af142a;print:index&doc=13189&typ=KU> (abgerufen am 21.9.2018).

25 <http://www.foerderdatenbank.de/Foerder-DB/Navigation/Service/benutzerhinweise.html> (abgerufen am 24.9.2018).

26 <https://www.tagesspiegel.de/berlin/pro-und-contra-tram-ausbau-mehr-strassenbahnen-nein-mehr-busse/12252080.html> (abgerufen am 24.9.2018).

27 <https://www.berliner-zeitung.de/berlin/100-kilometer-strassenbahn-die-strassenbahn-erobert-den-westen-berlins-1224020>; <https://www.berliner-zeitung.de/berlin/verkehr/ausbauplaene-berliner-u-bahn-netz-soll-wachsen--doch-das-geld-fehlt-30127142> (abgerufen am 24.9.2018).

28 <https://www.nord-sued-stadtbahn.de/projekt/gruende/hintergruende/index.html>; siehe auch: <https://www.nord-sued-stadtbahn.de/>, <https://www.nvr.de/projekte/nord-sued-stadtbahn-koeln/> (abgerufen am 24.9.2018).

Das 2,2 Kilometer lange Berliner U-Bahnteilstück zwischen Brandenburger Tor und Alexanderplatz soll letztlich sogar 433 Millionen Euro kosten.²⁹ Der Bau der 1,8 Kilometer langen Teilstrecke zwischen Hauptbahnhof und Brandenburger Tor hatte bereits rund 320 Millionen Euro gekostet.³⁰

* * *

29 <https://www.morgenpost.de/berlin/article103949899/2-2-Kilometer-U-Bahn-fuer-433-Millionen-Euro.html> (abgerufen am 24.9.2018).

30 <https://www.morgenpost.de/berlin/article103949899/2-2-Kilometer-U-Bahn-fuer-433-Millionen-Euro.html> (abgerufen am 24.9.2018).