



Sachstand

Finanzierungskompetenzen des Bundes im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)

**Finanzierungskompetenzen des Bundes im öffentlichen
Personennahverkehr (ÖPNV)**

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 077/22
Abschluss der Arbeit: 09.08.2022
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

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.	Fragestellung	4
2.	Finanzierungskompetenzen im Bereich des ÖPNV	4
2.1.	Grundsatz: Finanzierungskompetenz der Länder	4
2.2.	Finanzierung durch den Bund in bestimmten Fällen	5
2.2.1.	Spezialgesetzliche Rechtsgrundlagen	5
2.2.1.1.	Art. 106a GG, Regionalisierungsgesetz	5
2.2.1.2.	Art. 125c Abs. 2 Satz 2 GG, Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz	7
2.2.1.3.	Bundesschienenwegeausbaugesetz	8
2.2.1.4.	Weitere gesetzliche Grundlagen	8
2.2.2.	Förderprogramme	9
3.	Aktuelle Förderungen des ÖPNV durch den Bund	13
3.1.	Finanzmittel des Bundes	13
3.2.	Steuervergünstigungen	14

1. Fragestellung

Der Auftraggeber bittet um eine Darstellung der Kompetenzen des Bundes im Bereich des ÖPNV. Hinsichtlich der Gewährleistungsverantwortung des Bundes nach Art. 87e Abs. 4 Grundgesetz (GG) sowie der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes im Bereich des ÖPNV wird auf die bereits übersandte Ausarbeitung der Fachbereiche WD 3 und WD 5 verwiesen.¹ Der vorliegende Sachstand knüpft hieran thematisch an. Dabei werden zunächst die Finanzierungskompetenzen im Bereich des ÖPNV erörtert (vgl. hierzu unter 2.). Anschließend werden die aktuellen Förderungen des Bundes in diesem Bereich thematisiert (vgl. hierzu unter 3.). In diesem Zusammenhang wird auf die gewährten Bundesmittel (vgl. hierzu unter 3.1.) und Steuervergünstigungen (vgl. hierzu unter 3.2.) eingegangen.

2. Finanzierungskompetenzen im Bereich des ÖPNV

2.1. Grundsatz: Finanzierungskompetenz der Länder

Gemäß Art. 104a Abs. 1 GG tragen der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt.

Auf diese Weise verankert das Grundgesetz das sogenannte **Konnexitätsprinzip**, den Zusammenhang zwischen sachlicher Zuständigkeit und Finanzierungsverantwortung. Die Finanzierungslast folgt gemäß Art. 104a Abs. 1 GG der Zuständigkeit einer staatlichen Ebene für eine bestimmte Aufgabe und schafft in der Folge eine kausale Verknüpfung zwischen der Aufgabenerledigung und der Ausgabenlast.² Die Vorschrift normiert damit den allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatz, wonach sich die Ausgabenverantwortung aus der Wahrnehmung der zugewiesenen Aufgaben ergibt.³ Allgemein geht man davon aus, dass Art. 104a Abs. 1 GG dem Prinzip der Durchführungskonnexität folgt. Derjenige, der mit der Verwaltung einer Aufgabe betraut ist, hat die Ausgaben des Gesetzesvollzugs zu tragen (Vollzugskausalität).⁴

Art. 104a Abs. 1 GG verlangt, dass Bund und Länder die sich aus ihrer Aufgabenwahrnehmung ergebenden Ausgaben gesondert finanzieren. Neben dem Gebot, die aus der eigenen Zuständigkeit resultierenden Kosten zu tragen, begründet die Bestimmung auch ein **grundsätzliches Verbot**

1 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung „Kompetenzen und Verpflichtungen des Bundes für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)“, WD 3 – 3000 – 103/22, WD 5 – 3000 – 089/22.

2 Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage 2019, Randnummer (Rn.) 102.

3 Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Rn. 12; vgl. auch den Gesetzesentwurf zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 30. April 1968, Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) V/2861, Textziffer (Tz.) 289.

4 Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage 2019, Rn. 115.

der Fremd- und Mischfinanzierung. Eine finanzielle Beteiligung an der Erledigung fremder Verwaltungsaufgaben ist für Bund und Länder grundsätzlich unzulässig.⁵

Gemäß Art. 30 GG ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Mangels einer diesbezüglichen Sonderregelung im Grundgesetz fällt das Verkehrsangebot im ÖPNV damit in den Aufgabenbereich der Länder.⁶ Dies gilt auch bezüglich der Ausführung der bundesgesetzlichen Regelungen⁷ zum ÖPNV. Insoweit bestimmt Art. 83 GG, dass die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt. Da das Grundgesetz insoweit keine abweichende Regelung trifft, führen die Länder die bundesgesetzlichen Regelungen zum ÖPNV als eigene Angelegenheit aus und regeln sowohl die Einrichtung der Behörden als auch das Verwaltungsverfahren (Art. 84 Abs. 1 GG).

Ausgehend von dem dargestellten Konnexitätsprinzip haben somit grundsätzlich die Länder die Ausgaben für das Verkehrsangebot im ÖPNV zu tragen.

2.2. Finanzierung durch den Bund in bestimmten Fällen

Eine finanzielle Förderung durch den Bund erfolgt allerdings aufgrund einer Reihe von spezialgesetzlichen Rechtsgrundlagen (vgl. hierzu unter 2.2.1.) und Förderprogrammen (vgl. hierzu unter 2.2.2.). Die entsprechenden Förderungen werden im Folgenden dargestellt. In diesem Zusammenhang wird auch auf die entsprechende Finanzierungskompetenz des Bundes eingegangen.

2.2.1. Spezialgesetzliche Rechtsgrundlagen

2.2.1.1. Art. 106a GG, Regionalisierungsgesetz

Eine **Ausnahme vom Grundsatz der Konnexität**, nach dem grundsätzlich die Länder die Ausgaben für das Verkehrsangebot im ÖPNV zu tragen haben (vgl. hierzu bereits unter 2.1.), bildet **Art. 106a GG**.⁸ Nach Satz 1 der Vorschrift steht den Ländern ab 1. Januar 1996 für den ÖPNV ein

5 Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage 2019, Rn. 123.

6 Bezüglich der Aufgabe des Bundes, im Rahmen seiner Gewährleistungsverantwortung nach Art. 87e Abs. 4 GG die Vorhaltung eines funktionstüchtigen Schienennetzes (auch für den schienengebundenen ÖPNV) sicherzustellen vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung „Kompetenzen und Verpflichtungen des Bundes für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)“, WD 3 – 3000 – 103/22, WD 5 – 3000 – 089/22, Ziffer 2; Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung über den Einsatz von Bundesmitteln für den Öffentlichen Personennahverkehr vom 8. Februar 2022, BT-Drs. 20/599, Ziffer 1.

7 Bezüglich der bundesgesetzlichen Rechtsgrundlagen im Bereich des ÖPNV vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung „Kompetenzen und Verpflichtungen des Bundes für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)“, WD 3 – 3000 – 103/22, WD 5 – 3000 – 089/22, Ziffer 3.2.

8 Kube, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 51. Edition, Stand: 15.05.2022, Art. 106a, Rn. 2.

Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu. Das Nähere regelt nach Satz 2 ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Nach Satz 3 bleibt der Betrag nach Satz 1 bei der Bemessung der Finanzkraft nach Art. 107 Abs. 2 GG unberücksichtigt.

Hintergrund der Vorschrift ist die Bahnreform von 1993.⁹ Nach Art. 87e GG in Verbindung mit Art. 143a Abs. 3 GG (Regionalisierung) ist die Aufgabenverantwortung für den Schienenpersonennahverkehr vom Bund auf die Länder übergegangen. Durch Art. 106a GG sollen vor allem die Betriebskostendefizite ausgeglichen werden, die den Ländern infolge des Übergangs der Aufgabenverantwortung entstehen.¹⁰

Der in Art. 106a Satz 1 GG vorgesehene finanzielle Ausgleich für die Länder aus dem Steueraufkommen des Bundes bezieht sich auf den gesamten ÖPNV, einschließlich des Straßenpersonennahverkehrs.¹¹ Das in Satz 2 vorgesehene Bundesgesetz, in dem „das Nähere“ hinsichtlich des den Ländern zustehenden Betrages geregelt wird, ist in Form des Regionalisierungsgesetzes (RegG) erlassen worden.¹²

Nach **§ 5 Abs. 1 Satz 1 RegG** steht den Ländern für den ÖPNV nach Maßgabe der folgenden Vorschriften für jedes Jahr ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu. Gemäß Satz 2 leistet der Bund damit einen „Finanzierungsbeitrag zu dieser Länderaufgabe“. Satz 3 bestimmt, dass die Länder „im Rahmen ihrer Haushaltsautonomie jedes Jahr angemessene eigene Beiträge zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs“ leisten. Die konkrete Verteilung der in § 5 RegG vorgesehenen Regionalisierungsmittel auf die Länder sowie die entsprechenden Zahlungsbeträge gehen aus den Anlagen 1 bis 3 des RegG hervor.

§ 7 RegG sieht eine Unterstützung der Länder beim Ausgleich von finanziellen Nachteilen durch die COVID-19-Pandemie vor. Die den Ländern für die Jahre 2020 bis 2022 zustehenden Beträge werden nach den folgenden Absätzen auf diese verteilt.

§ 8 RegG enthält Regelungen zur Unterstützung der Länder bei der Umsetzung des 9-Euro-Tickets. Nach Abs. 1 Satz 1 der Vorschrift wird für den Zeitraum Juni bis August 2022 ein Tarif angeboten, der für ein Entgelt von 9 Euro pro Kalendermonat die Nutzung des ÖPNV ermöglicht. In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, dass die Umsetzung dieser Tarifmaßnahme in der Zuständigkeit der Länder erfolgt, welche das Antrags- und Bewilligungsverfahren organisieren und

9 Vgl. hierzu eingehend Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 96. EL November 2021, Art. 106a, Rn. 5.

10 Kube, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 51. Edition, Stand: 15.05.2022, Art. 106a, Vorbemerkung, Rn. 1.

11 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 16. Auflage 2020, Art. 106a, Rn. 2 mit weiteren Nachweisen.

12 Kube, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 51. Edition, Stand: 15.05.2022, Art. 106a, Vorbemerkung, Rn. 6. Vgl. zum Regionalisierungsgesetz zudem bereits Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung „Kompetenzen und Verpflichtungen des Bundes für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)“, WD 3 – 3000 – 103/22, WD 5 – 3000 – 089/22, Ziffer 3.2.1.

den Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen die Mittel in Höhe der entgangenen Fahrgeldeinnahmen und Umsetzungskosten zur Verfügung stellen.¹³ Gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 RegG steht den Ländern im Jahr 2022 für den Ausgleich der durch die Einführung und die Umsetzung der in Absatz 1 Satz 1 genannten Maßnahme entstandenen finanziellen Nachteile ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu. Der Betrag wird gemäß Satz 2 der Vorschrift auf 2,5 Milliarden Euro festgesetzt.

2.2.1.2. Art. 125c Abs. 2 Satz 2 GG, Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz

Seit dem Jahr 1971 gewährt der Bund den Ländern Finanzhilfen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG). Dabei handelt es sich um Finanzhilfen auf Grundlage der bis zur Föderalismusreform I geltenden Fassung des Art. 104a Abs. 4 GG.¹⁴ Art. 125c Abs. 2 Satz 2 GG enthält allerdings eine Fortgeltungsanordnung für die auf der Grundlage des Art. 104a Absatz 4 GG a. F. geschaffenen Regelungen.¹⁵ Konkret sieht Art. 125c Abs. 2 Satz 2 GG vor, dass die im Bereich der Gemeindeverkehrsfinanzierung für die besonderen Programme nach § 6 Abs. 1 GVFG geschaffenen Regelungen bis zu ihrer Aufhebung fortgelten. Aus Art. 125c Abs. 2 Satz 2 ergibt sich somit eine fortbestehende Finanzierungskompetenz des Bundes für die genannten Programme.

Mit den Mitteln aus dem GVFG werden **Investitionen in den schienengebundenen ÖPNV** unterstützt. Die Mittel dürfen unter anderem für den Neu- und Ausbau von Verkehrswegen, zum Beispiel für Straßen-, Stadt- und U-Bahnen sowie Eisenbahnen verwendet werden.¹⁶

13 BT-Drs. 20/1739, S. 14.

14 Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Bericht zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, Januar 2015, S. 45 f., abrufbar unter: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/gutachten-berichte-bwv/berichte/sammlung/finanzbeziehungen>, zuletzt abgerufen am 1. August 2022.

15 Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 96. EL November 2021, Art. 125c GG, Rn. 12; BT-Drs. 18/11131, S. 2.

16 Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV), Pressemitteilung vom 30. August 2021, abrufbar unter: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2021/100-scheuer-2021-mehr-als-260-vorhaben-durch-laender-angemeldet.html>, zuletzt abgerufen am 3. August 2022.

2.2.1.3. Bundesschienenwegeausbaugesetz

Art. 87e Abs. 4 GG lautet wie folgt:

„Der Bund gewährleistet, dass dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes sowie bei deren Verkehrsangeboten auf diesem Schienennetz, soweit diese nicht den Schienenpersonennahverkehr betreffen, Rechnung getragen wird. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.“¹⁷

Die in Satz 1 enthaltene Einschränkung („soweit diese nicht den Schienenpersonennahverkehr betreffen“) bezieht sich nur auf das Verkehrsangebot, nicht jedoch auf die Vorhaltung der Eisenbahninfrastruktur.¹⁸ Die Aufgabe des Bundes, die Vorhaltung eines funktionstüchtigen Netzes sicherzustellen, besteht unabhängig davon, ob es sich um Fern- oder Nahverkehrsnetze handelt.¹⁹

Vor diesem Hintergrund hat der Bund nach Art. 104a Abs. 1 GG auch die Finanzierungskompetenz für Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur. Dies gilt auch, soweit die Investitionen das Nahverkehrsnetz betreffen.

Auf einfachgesetzlicher Ebene bestimmt § 8 Abs. 1 Satz 1 des Bundesschienenwegeausbaugesetzes (BSWAG) demensprechend, dass der Bund Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes finanziert. Gemäß Abs. 2 Satz 1 der Vorschrift sind von den Mitteln 20 Prozent für Investitionen in Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes, die dem Schienenpersonennahverkehr dienen, zu verwenden.

2.2.1.4. Weitere gesetzliche Grundlagen

Weiterhin können auf der Grundlage von **Gesetzen, bei denen eine andere Zielsetzung im Vordergrund steht**, Bundesmittel in den ÖPNV fließen. Als Beispiele können etwa das Investitionsgesetz Kohleregionen (InvKG) sowie das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG) genannt werden.²⁰

Gemäß **§ 4 Abs. 1 Nr. 2 InvKG** werden den Ländern Finanzhilfen „trägerneutral für Investitionen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Infrastruktur“ unter anderem im Bereich Verkehr gewährt. Dies geschieht „insbesondere zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden sowie

17 Vgl. diesbezüglich bereits Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung „Kompetenzen und Verpflichtungen des Bundes für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)“, WD 3 – 3000 – 103/22, WD 5 – 3000 – 089/22, Ziffer 2.

18 Gersdorf, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 87e, Rn. 67.

19 Möstl, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 96. EL November 2021, Art. 87e, Rn. 137.

20 Vgl. hierzu Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung über den Einsatz von Bundesmitteln für den Öffentlichen Personennahverkehr vom 8. Februar 2022, BT-Drs. 20/599, Ziffer 2.1.

Schienenbahnen, die nicht Eisenbahnen des Bundes sind, im Rahmen des öffentlichen Personennahverkehrs“. Aus der amtlichen Überschrift zu Kapitel 1 InvKG sowie aus § 4 Abs. 1 InvKG ergibt sich zudem, dass es sich dabei um Finanzhilfen nach Art. 104b GG handelt.

§ 3 Nr. 1 c) KInvFG sieht die Gewährung von Finanzhilfen für den Städtebau vor. Davon soll unter anderem ein „altersgerechter Umbau“ und „Barriereabbau (auch im öffentlichen Personennahverkehr)“ erfasst sein. Ausweislich der amtlichen Überschrift zu Kapitel 1 KInvFG handelt es sich dabei um „Finanzhilfen zur Stärkung der Investitionstätigkeit finanzschwacher Kommunen nach Artikel 104b des Grundgesetzes“. § 1 KInvFG nimmt ausdrücklich Bezug auf Art. 104b Abs. 1 Nr. 2 GG.

Die im InvKG und KInvFG vorgesehenen Förderungen im Bereich des ÖPNV beruhen somit auf **Art. 104b GG**.

Bei Art. 104b GG handelt es sich (wie bei Art. 106a GG) um eine Ausnahme von dem aus Art. 104a GG folgenden Konnexitätsprinzip.²¹ Nach Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG kann der Bund den Ländern unter bestimmten Voraussetzungen Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Ziffer 1.), zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet (Ziffer 2.) oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind (Ziffer 3.).

2.2.2. Förderprogramme

Darüber hinaus bestehen **Förderprogramme, mit denen der Bund den ÖPNV unterstützt**.²² So gewährt der Bund zum Beispiel für im ÖPNV eingesetzte Verkehrsmittel Zuwendungen für Nachrüstungen zur Reduzierung von Abgasen.²³

Diese Förderungen sind rechtlich als Zuwendungen einzuordnen. Nach der Legaldefinition des § 23 Bundeshaushaltsordnung (BHO) handelt es sich dabei um „Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke“. § 23 BHO bestimmt weiter, dass Zuwendungen nur veranschlagt werden dürfen, „wenn der Bund an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann“.

21 Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage 2019, § 3, Rn. 155. Zum Konnexitätsprinzip vgl. bereits unter 2.1.

22 Vgl. hierzu Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung über den Einsatz von Bundesmitteln für den Öffentlichen Personennahverkehr vom 8. Februar 2022, BT-Drs. 20/599, Ziffer 2.2.

23 Vgl. etwa Förderrichtlinie für die Nachrüstung von Diesel-Bussen der Schadstoffklassen Euro III, IV, V und EEV im Öffentlichen Personennahverkehr vom 19. November 2018, abrufbar unter: <https://www.bmvi.de/Shared-Docs/DE/Anlage/G/foerderrichtlinie-nachruestung-dieselbusse.pdf?blob=publicationFile>, zuletzt abgerufen am 5. August 2022.

Aus den §§ 2 und 6 BHO, nach denen nur die Veranschlagung von Ausgaben in Betracht kommt, die der Erfüllung von Bundesaufgaben dienen, wird abgeleitet, „dass Zuwendungsmittel nur vorgesehen werden dürfen, wenn der Bund für die zu fördernde Aufgabe die **Finanzierungskompetenz** besitzt.“²⁴ Diesbezüglich wird auf das Grundgesetz verwiesen.²⁵ Eine Finanzierungskompetenz besteht danach grundsätzlich nur, soweit eine **Verwaltungskompetenz** gegeben ist.²⁶

Wie bereits ausgeführt, ist das Verkehrsangebot im ÖPNV grundsätzlich eine Aufgabe der Länder.²⁷ Fraglich ist daher, ob der Bund in den durch die Förderprogramme umfassten Bereichen eine Verwaltungskompetenz sowie eine daraus resultierende Finanzierungskompetenz besitzt.

In diesem Zusammenhang ist zunächst zu berücksichtigen, dass die oben genannten Förderprogramme des Bundes zwar dem ÖPNV zugutekommen, mit der Förderung jedoch auch andere, darüber hinausgehende Ziele verfolgt werden. Einen Schwerpunkt dürfte dabei der **Klimaschutz** darstellen. Dieser wird in den entsprechenden Förderrichtlinien des Bundes zum Teil explizit als Zweck der Förderung beschrieben.²⁸

Das Grundgesetz sieht weder bezüglich des ÖPNV, noch bezüglich des Klimaschutzes ausdrücklich eine Verwaltungskompetenz sowie eine daraus folgende Finanzierungskompetenz des Bundes vor.

24 Hugo/Sandfort, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand August 2015, § 23 BHO, Rn. 24 mit weiteren Nachweisen; im Ergebnis ebenso Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, § 23 BHO, Rn. 3.

25 Hugo/Sandfort, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand August 2015, § 23 BHO, Rn. 24.

26 Vgl. Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, § 104a, Rn. 4.

27 Vgl. hierzu bereits unter 2.1.

28 Vgl. etwa Richtlinien zur Förderung der Anschaffung von Elektrobussen im öffentlichen Personennahverkehr vom 5. März 2018, abrufbar unter: https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Verkehr/elektrobusse_foerderrichtlinie_bf.pdf, zuletzt abgerufen am 5. August 2022; Richtlinie zur Förderung alternativer Antriebe von Bussen im Personenverkehr vom 7. September 2021, abrufbar unter: https://www.bmvi.de/Shared-Docs/DE/Anlage/K/foerderrichtlinie-alternative-antriebe-busse-personalverkehr.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt abgerufen am 5. August 2022; Förderrichtlinie „Modellprojekte zur Stärkung des öffentlichen Personennahverkehrs“ vom 12. Januar 2021, abrufbar unter: <https://www.bundesanzeiger.de/pub/de/amtliche-veroeffentlichung?4>, zuletzt abgerufen am 5. August 2022; Richtlinie zur Förderung der Ausrüstung von Schienenfahrzeugen mit Komponenten des Europäischen Zugsicherungssystems ERTMS (European Rail Traffic Management System) und des automatisierten Bahnbetriebs (ATO) im Rahmen der infrastrukturseitigen Einführung von ERTMS im „Digitalen Knoten Stuttgart“ vom 29. Januar 2021, abrufbar unter: <https://www.bundesanzeiger.de/pub/de/amtliche-veroeffentlichung?1>, zuletzt abgerufen am 5. August 2022.

Allerdings ist anerkannt, dass neben den ausdrücklich im Grundgesetz geregelten Verwaltungskompetenzen weitere – ungeschriebene – Verwaltungskompetenzen bestehen, aus denen sich gemäß Art. 104a Abs. 1 GG entsprechende Finanzierungskompetenzen ergeben.²⁹ Diese können sich aus der Natur der Sache, kraft Sachzusammenhangs und als Annexkompetenz ergeben.³⁰

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat eine Zuständigkeit des Bundes kraft Natur der Sache allerdings nur unter engen Voraussetzungen anerkannt.³¹ Sie komme nur für Aufgaben in Betracht, die der partikulären Zuständigkeit der Länder a priori entrückte Angelegenheiten des Bundes darstellen und die ihrer Art nach begriffsnotwendig unter Ausschluss anderer Möglichkeiten nur vom Bund in sachgerechter Weise wahrgenommen werden können.³² Es müsse sich um Aufgaben mit „eindeutig überregionalen Charakter“ handeln, die „ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden können“.³³

Der Klimaschutz stellt eine **überregionale Aufgabe** dar, die ein bundesweit **abgestimmtes Vorgehen** notwendig erscheinen lässt.

Dafür spricht unter anderem der Beschluss des BVerfG vom 24. März 2021. Darin wird verlangt, den Übergang zur Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten. Konkret erfordere dies, dass frühzeitig transparente Maßgaben für die weitere Ausgestaltung der Treibhausgasreduktion formuliert werden, die für die erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse Orientierung bieten und diesen ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermitteln.³⁴ In allen Lebensbereichen – etwa Produktion, Dienstleistung, Infrastruktur, Verwaltung, Kultur und Konsum, letztlich bezüglich aller heute noch CO₂-relevanten Vorgänge – müssten Entwicklungen einsetzen, die ermöglichen, dass von grundrechtlicher Freiheit auch später noch, dann auf der Grundlage CO₂-freier Verhaltensalternativen, gehaltvoll Gebrauch gemacht werden könne.³⁵

29 Vgl. im Einzelnen Hugo/Sandfort, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand August 2015, § 23 BHO, Rn. 24; Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. Erg.-Lfg. Juni 2007, Art. 104a, Rn. 13; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage 2019, § 3, Rn. 183; Bundesministerium der Finanzen (BMF), Das System der öffentlichen Haushalte, Stand: August 2015, Ziffer 1.2.2., abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Bundeshaushalt/Haushaltsrecht_und_Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=5, zuletzt abgerufen am 2. August 2022; kritisch Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 2014, § 3, Rn. 10 f.

30 Hugo/Sandfort, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand August 2015, § 23 BHO, Rn. 24.

31 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 1967 – 2 BvF 3/62 –, juris, Leitsatz (letzter Absatz), Rn. 118 f.

32 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 1967 – 2 BvF 3/62 –, juris, Rn. 118.

33 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 1967 – 2 BvF 3/62 –, juris, Leitsatz (letzter Absatz), Rn. 119.

34 BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, Leitsatz 4, juris.

35 BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, Rn. 248, juris.

Um den Beschluss des BVerfG vom 24. März 2021 umzusetzen³⁶, hat der Gesetzgeber im Ersten Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes³⁷ (KSG) unter anderem neue **nationale Klimaschutzziele** vorgesehen (Minderung der Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 um mindestens 65 Prozent und bis zum Jahr 2040 um mindestens 88 Prozent, vgl. § 3 Abs. 1 KSG).

Vor dem Hintergrund der somit bundesweit umzusetzenden Klimaschutzziele erschiene eine (alleinige) Förderung dieser Aufgabe durch die Länder zumindest nicht gleichermaßen wirksam wie eine (zusätzliche) Förderung durch den Bund auf Grundlage von bundeseinheitlich geltenden Zuwendungsrichtlinien. Somit dürfte sich für die Förderung des Klimaschutzes eine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache vertretbar bejahen lassen.³⁸ Hiervon ausgehend ist auch die Förderung des ÖPNV mit dem Ziel des Klimaschutzes von der genannten Bundeskompetenz gedeckt.

Als „Orientierungsrahmen“ für die (Mit-) Finanzierungs Kompetenzen des Bundes dient zudem auch gegenwärtig noch der Entwurf des sog. Flurbereinigungsabkommens aus dem Jahr 1971.³⁹ Darin haben die Bundesregierung und die Regierungen der Länder einen Katalog von Aufgaben festgelegt, die der Bund finanzieren kann, obwohl ihm für diese Aufgaben eine geschriebene Kompetenz im Grundgesetz fehlt.⁴⁰ Nach § 1 Abs. 1 Nr. 5 des Flurbereinigungsabkommens kann der Bund unter anderem Maßnahmen der **Wirtschaftsförderung** finanzieren, die sich auf das Wirtschaftsgebiet des Bundes als Ganzes beziehen und die ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam wahrgenommen werden können (gesamtstaatliche Wirtschaftsförderung). Vorliegend lassen sich die Förderungen des Bundes im Bereich des ÖPNV als Wirtschaftsförderung einordnen, mit der schwerpunktmäßig Anreize für klimaschutzfreundliche Investitionen gesetzt werden sollen.⁴¹ Wie bereits ausgeführt, kommt den zugrundeliegenden Aufgaben insoweit auch

36 BT-Drs. 19/30230, S. 1.

37 BGBl. 2021 I 3905.

38 In dieser Richtung auch Ekdardt/Heß/Rath, ZUR 2022, 21, 24 in Bezug auf gesamtstaatlich relevante Naturschutzprojekte. Bezüglich des Bestehens einer Bundesaufgabe im Bereich des Klimaschutzes vgl. auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand „Naturschutzförderung durch den Bund - Rechtsrahmen, Fördermittel und Abgrenzung zu Länderkompetenzen“, WD 8 - 3000 - 008/21, Ziffer 3.1.

39 Entwurf des sog. Flurbereinigungsabkommens (Verwaltungsvereinbarung über die Finanzierung öffentlicher Aufgaben von Bund und Ländern), abgedruckt bei Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. Erg.-Lfg. Juni 2007, Anhang zu Art. 104a, Anlage 1.

40 BMF, Das System der öffentlichen Haushalte, Stand: August 2015, Ziffer 1.2.2., abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Bundeshaushalt/Haushaltsrecht_und_Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=5, zuletzt abgerufen am 2. August 2022.

41 Vgl. etwa Förderrichtlinie für die Nachrüstung von Diesel-Bussen der Schadstoffklassen Euro III, IV, V und EEV im Öffentlichen Personennahverkehr vom 19. November 2018, Ziffer 1.1., abrufbar unter: https://www.bav.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Dieselbusse/Foerderrichtlinie.pdf;jsessionid=357E4B704FC96A578B9BE470C0C93AFA.live21322?__blob=publicationFile&v=4, zuletzt abgerufen am 2. August 2022.

ein überregionaler Charakter zu. Eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz des Bundes lässt sich somit auch unter dem Aspekt der gesamtstaatlichen Wirtschaftsförderung bejahen.

Hiervon ausgehend ergibt sich aus der bestehenden (ungeschriebenen) Verwaltungskompetenz des Bundes gemäß Art. 104a Abs. 1 GG auch dessen Finanzierungskompetenz für Klimaschutzförderungen im Bereich des ÖPNV.

3. Aktuelle Förderungen des ÖPNV durch den Bund

3.1. Finanzmittel des Bundes

In Bezug auf die Finanzmittel des Bundes, die auf Grundlage des RegG sowie des GVFG gewährt werden (vgl. hierzu bereits unter 2.2.1.1. und 2.2.1.2.) sieht der Bundeshaushaltsplan 2022⁴² Folgendes vor:

In Einzelplan 60, Kapitel 6001, Titel 031 05 sind Zuweisungen an die Länder in Form von Regionalisierungsmitteln auf Grundlage des **RegG** in Höhe von **9,744 Milliarden Euro** veranschlagt. In Titel 031 14 des genannten Kapitels sind zudem **3,7 Milliarden Euro** für den Entwurf des – inzwischen in Kraft getretenen – Siebten Gesetzes zur Änderung des RegG⁴³ ausgewiesen. Die Summe setzt sich zusammen aus 1,2 Milliarden Euro für den Ausgleich pandemiebedingter finanzieller Nachteile und 2,5 Milliarden Euro für die Umsetzung des 9-Euro-Tickets.⁴⁴

Weiterhin sind Mittel auf Grundlage des **GVFG** (Einzelplan 12, Kapitel 1206, Titel 882 02 und 891 01) in Höhe von **einer Milliarde Euro** veranschlagt.

Hinsichtlich der übrigen Finanzmittel des Bundes (deren Gewährung unter anderem auf Grundlage der unter 2.2.2. dargestellten Förderprogramme erfolgt) wird auf den Bericht des Bundesrechnungshofes vom 8. Februar 2022 verwiesen.⁴⁵ Darin wird ausgeführt, dass sich der Umfang der **ÖPNV-Bundesmittel derzeit nicht genau beziffern** lasse. Dies wird mit der hohen Anzahl der Finanzierungsinstrumente⁴⁶ sowie mit dem Umstand begründet, dass nicht bei allen Finanzierungen feststehe, welcher Anteil die Bundesmittel jeweils dem ÖPNV zugutekomme. Trotz der geschilderten Umstände enthält der Bericht eine beispielhafte Darstellung wichtiger Finanzhilfen

42 Bundeshaushaltsplan 2022, Anlage zum Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2022 (Haushaltsgesetz 2022) vom 19. Juni 2022, BGBl. 2022 I, 890, abrufbar unter: <https://bundeshaus-halt.de/DE/Download-Portal/download-portal.html>, zuletzt abgerufen am 8. August 2022.

43 Siebtes Gesetz zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes vom 25. Mai 2022, BGBl. 2022 I, 812.

44 Vgl. BT-Drs. 20/1739, S. 1 f.

45 Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung über den Einsatz von Bundesmitteln für den Öffentlichen Personennahverkehr vom 8. Februar 2022, BT-Drs. 20/599, Ziffer 2.6.

46 Der Bundesrechnungshof spricht insoweit von einem „Förderdschungel“, vgl. Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung über den Einsatz von Bundesmitteln für den Öffentlichen Personennahverkehr vom 8. Februar 2022, BT-Drs. 20/599, S. 2, Ziffer 2, 9.

des Bundes (unter anderem auf Grundlage der genannten Förderprogramme, wobei der Anteil der ÖPNV-Förderung teilweise geschätzt ist).⁴⁷

3.2. Steuervergünstigungen

Der Bund fördert den ÖPNV zudem durch Steuervergünstigungen. Im Folgenden wird (basierend auf der Darstellung des Bundesrechnungshofes in dessen Bericht vom 8. Februar 2022) eine Auswahl von Rechtsgrundlagen dargestellt, aus denen sich steuerliche Vergünstigungen für den ÖPNV ergeben können.⁴⁸ Diese schlagen sich **im Bundeshaushalt als Mindereinnahmen** nieder.⁴⁹

– § 3 Nr. 6 Kraftfahrzeugsteuergesetz

Danach ist unter anderem das Halten von Kraftomnibussen und Personenkraftwagen unter bestimmten Voraussetzungen von der Steuer befreit, wenn das Fahrzeug „zu mehr als 50 vom Hundert der insgesamt gefahrenen Strecke im Linienverkehr verwendet wird“

– § 56 Energiesteuergesetz

Nach Abs. 1 Satz 1 der Vorschrift wird auf Antrag eine Steuerentlastung unter anderem dann gewährt, wenn bestimmte Kraftstoffe in den dort näher bezeichneten Beförderungsmitteln (zum Beispiel Schienenbahnen und genehmigten Linienverkehren) „verwendet worden sind, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt.“

– § 9 Abs. 2 und § 9 c Stromsteuergesetz

Nach § 9 Abs. 2 Stromsteuergesetz unterliegt Strom einem ermäßigten Steuersatz (von 11,42 Euro für eine Megawattstunde) „wenn er im Verkehr mit Oberleitungsomnibussen oder für den Fahrbetrieb im Schienenbahnverkehr, mit Ausnahme der betriebsinternen Werkverkehre und Bergbahnen, entnommen wird und nicht gemäß Absatz 1 von der Steuer befreit ist.“

Nach § 9c Abs. 1 Satz 1 Stromsteuergesetz wird auf Antrag eine Steuerentlastung für Strom unter anderem dann gewährt, wenn dieser in bestimmten Kraftfahrzeugen (zum Beispiel Kraftfahrzeugen im genehmigten Linienverkehr) „zum Antrieb des Kraftfahrzeuges verwendet worden ist, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt.“

47 Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung über den Einsatz von Bundesmitteln für den Öffentlichen Personennahverkehr vom 8. Februar 2022, BT-Drs. 20/599, Ziffer 2.6.

48 Die dargestellten Rechtsgrundlagen wurden entnommen aus der beispielhaften Aufzählung in: Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung über den Einsatz von Bundesmitteln für den Öffentlichen Personennahverkehr vom 8. Februar 2022, BT-Drs. 20/599, Ziffer 2.3, Fn. 23 bis 25.

49 Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung über den Einsatz von Bundesmitteln für den Öffentlichen Personennahverkehr vom 8. Februar 2022, BT-Drs. 20/599, Ziffer 2.3, 2.6.

– § 12 Abs. 2 Nr. 10 Umsatzsteuergesetz

Danach ermäßigt sich die (grundsätzlich 19 Prozent betragende) Umsatzsteuer auf sieben Prozent für die Beförderungen von Personen im Schienenbahnverkehr, im Verkehr mit Oberleitungsmobilen, im genehmigten Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen (sowie mit weiteren in der Vorschrift genannten Verkehrsmitteln) wenn die Beförderung „innerhalb einer Gemeinde“ stattfindet oder „wenn die Beförderungstrecke nicht mehr als 50 Kilometer beträgt“.

– § 3 Nr. 15 Einkommensteuergesetz

Steuerfrei sind danach unter anderem Zuschüsse des Arbeitgebers, die zusätzlich zum ohnehin geschuldeten Arbeitslohn zu den Aufwendungen des Arbeitnehmers für Fahrten im ÖPNV gezahlt werden.

Der Bundesrechnungshof führt in seinem Bericht vom 8. Februar 2022 aus, dass die geschätzten Steuermindereinnahmen aufgrund der aus den genannten Rechtsgrundlagen folgenden Vergünstigungen **im Jahr 2020 bei 961 Millionen Euro** lagen und dass **für das Jahr 2021 Steuermindereinnahmen in Höhe von 1,1 Milliarden Euro** erwartet würden.⁵⁰

* * *

50 Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung über den Einsatz von Bundesmitteln für den Öffentlichen Personennahverkehr vom 8. Februar 2022, BT-Drs. 20/599, Ziffer 2.6, unter anderem mit Verweis auf den Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und Steuervergünstigungen für die Jahre 2019 – 2022 (BT-Drs. 19/32170 vom 25. August 2021).