

Die Gemeindeverkehrsfinanzierung – Versuch einer Bestandsaufnahme

v. fm. a
v. st. a

VON GÜNTER FROMM, KÖLN

I. Zur Entstehungsgeschichte des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes

Die Gemeindeverkehrsfinanzierung oder – genauer ausgedrückt – die Bundeshilfe für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) – ist in letzter Zeit zunehmend ins Gerede gekommen. War man zunächst des Lobes voll über die Bereitschaft des Bundes, sich dieser Aufgabe unterstützend anzunehmen, hält man ihr nun vor, sie habe dazu beigetragen, daß mancherorts Vorhaben ins Werk gesetzt worden seien, für die ein Bedürfnis bei Anlegung eines vernünftigen Maßstabes nicht bestanden habe. Man habe – anders ausgedrückt – „ein paar Schuhnummern zu groß“ gebaut und dabei insbesondere den Folgekosten nicht die notwendige Aufmerksamkeit gewidmet. Ebenso entzündet sich die Kritik daran, daß rund 90 v. H. der Mittel, die nach Maßgabe des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes für Zwecke des ÖPNV zur Verfügung gestellt werden, in die Verdichtungsgebiete und hier vor allem in den Schienenverkehr fließen. Die Räume, die auf die Verkehrsbedienung durch Busse angewiesen sind – nicht nur das flache Land, sondern auch die mittleren Großstädte und Mittelstädte –, gingen mehr oder minder leer aus¹⁾.

Das Unbehagen, das in solchen Äußerungen zum Ausdruck kommt, gibt Veranlassung zu einem Rückblick. Denn jene Kritik macht einmal mehr deutlich, daß wir uns in einer schnellebigen Zeit bewegen, in der vieles rasch – allzu rasch – in Vergessenheit gerät. Wer sich den Werdegang des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes vergegenwärtigt, wird sein Mißfallen an dieser Regelung vielleicht etwas zurückhaltender formulieren.

Sich der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden anzunehmen, wurde seit jeher als Aufgabe der Gemeinden oder – allenfalls – der Länder angesehen. Wo sich nicht das Reich – und später der Bund – als Unternehmer betätigten – die Deutsche Bundesbahn mit dem S-Bahnverkehr und im Bahnbusverkehr, die Deutsche Bundespost mit dem Post-

Anschrift des Verfassers:

RA Dr. Günter Fromm
Stellv. Verbandsdirektor im Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe (VÖV)
Kamekestraße 37 – 39
D-5000 Köln 1

1) Vgl. dazu im einzelnen *Ferger, H., Rogge, H.*, Vorstellungen der Wirtschaft zur Regionalisierung und Kommunalisierung des ÖPNV im ländlichen Raum, in: Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs – Vom politischen Schlagwort zum realistischen Lösungsansatz (= Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 40), Göttingen 1982, S. 61 ff., insbesondere S. 65, 74; ferner *Fuchs, H. P.*, Verbesserung der Verkehrsbedienung in der Fläche, in: Regionalisierung . . . , a.a.O., S. 95 ff., insbesondere S. 98, 124 ff.; *Walprecht, D.*, Organisations- und Finanzverantwortung für den öffentlichen Personennahverkehr, in: Regionalisierung . . . , a.a.O., S. 131 ff., insbesondere S. 138; *Scheelbase, K.*, Der Omnibusverkehr – ein Stiefkind kommunaler Verkehrspolitik, in: Städtetag, 36. Jg. (1983), S. 177 ff.

reisedienst —, sah man von Bundes wegen keine Veranlassung und, wie hinzuzufügen ist, auch keine Kompetenz, sich dieser Materie zu widmen. Kennzeichnend dafür ist die Vorschrift in § 14 Abs. 2 PBefG 1934, nach der die Ausführung von Ortsverkehr ohne Zustimmung der Gemeinde nicht zu den Aufgaben der Deutschen Reichspost und der Deutschen Reichsbahn gehörten²⁾. Es gab nur eine einzige Ausnahme. Das waren die Ortsdurchfahrten von Bundesfernstraßen. Sie haben neben ihrer Aufgabe für den weiträumigen Verkehr auch Erschließungsfunktionen für die Grundstücke in der Gemeinde und Verknüpfungsfunktionen für das gemeindliche Straßennetz wahrzunehmen³⁾. Wo das Interesse des weiträumigen Verkehrs überwiegt, liegt deshalb die Straßenbaulast für die Ortsdurchfahrten beim Bund — er ist dabei, wenn man an das Zweite Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes vom 4. 7. 1974 (BGBl. I S. 1401) denkt, nicht eben kleinlich verfahren —, und er hat sich auch zu Zuwendungen zum Bau oder Ausbau von sonstigen Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesfernstraßen und zum Bau oder Ausbau von Gemeinde- oder Kreisstraßen, die Zubringerstraßen zu Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes sind, bereit gefunden. Hier ist eine Zuständigkeit kraft Sachzusammenhangs gegeben⁴⁾. Finanzierungsgrundlage dafür bildet heute der sog. Gemeindepfennig, der 1960 „geboren“ wurde⁵⁾.

Um diese Zeit begann aber auch die Einsicht zu wachsen, daß sich die Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden zu einem Problem entwickelten, an dem der Bund nicht mehr vorbeigehen könne. Dank der Initiative der Fraktion der CDU/CSU im Deutschen Bundestag kam es zu dem *Gesetz über eine Untersuchung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden* vom 1. 8. 1961 (BGBl. I S. 1109). Es sah die Bildung einer Sachverständigenkommission vor, die vor allem Wege zur Behebung der Schwierigkeiten in den Verdichtungsgebieten aufzeigen sollte⁶⁾. Die Sachverständigenkommission, die am 26. 2. 1962 erstmals zusammentrat, legte ihren Bericht am 24. 8. 1964 vor⁷⁾. Sie unterbreitete nicht nur vielfältige Vorschläge, sondern ließ auch keinen Zweifel daran, daß sich die erforderlichen Investitionen ohne Mithilfe des Bundes nicht verwirklichen lassen würden⁸⁾. Die Bundesregierung verschloß sich dem zwar nicht, betonte aber, daß es dazu zusätzlicher Mittel bedürfe⁹⁾, während die Länder — anscheinend in Übereinstimmung mit der Fraktion der CDU/CSU im Deutschen Bundestag¹⁰⁾ —

2) Vgl. dazu Hein, G., Gesetz über die Beförderung von Personen zu Lande, Berlin 1935, S. 83.

3) Vgl. Marschall, E. A., in Marschall, E. A., Schroeter, H. W., Kastner, F., Bundesfernstraßengesetz, Komm., 4. Aufl., Köln 1977, Rdn. 7 zu § 5.

4) Vgl. dazu Marschall, E. A. in: Marschall, E. A., Schroeter, H. W., Kastner, F., Bundesfernstraßengesetz, Komm., a.a.O., Rdn. 2 zu § 5 a.

5) Vgl. dazu im einzelnen Schroeter, H. W., Wittich, F., Zuwendungen für den Verkehrswegebau in den Gemeinden, Köln 1971, S. 4 ff.

6) Diese Zielrichtung ergibt sich aus dem Gesetzeswortlaut. Zwar wird in der Präambel auch auf die Notwendigkeit hingewiesen, ein leistungsfähiges Netz der Straßen von Bund, Ländern und Gemeinden und Gemeindeverbänden zu schaffen. Von den anschließenden vier Fragen haben jedoch drei allein Bezug auf die Verhältnisse in den Verdichtungsgebieten.

7) Vgl. Bundestagsdrucksache IV/2661 = Bundesratsdrucksache 465/64.

8) Vgl. Bundestagsdrucksache IV/3602 (Nachtrag zu IV/2621) vom 18. 6. 1965, S. 31.

9) Vgl. Bundestagsdrucksache IV/3602, S. 30.

10) Vgl. deren Antrag betr. Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden vom 15. 6. 1965, Bundestagsdrucksache IV/3558, S. 8.

meinten, der Bund müsse zunächst prüfen, ob nicht ein größerer Anteil der vom Kraftverkehr aufgebracht Mineralölsteuer oder das gesamte entsprechende Aufkommen dazu zur Verfügung gestellt werden könne¹¹⁾.

Ende 1966 wurde der Bundesgesetzgeber tätig. Er entschloß sich — das war eine mutige Entscheidung —, im Vorgriff auf eine Änderung des Grundgesetzes, deren Zustandekommen noch nicht abzusehen war, den Weg für eine Beteiligung des Bundes am Bau und Ausbau von Vorhaben des ÖPNV freizumachen. Mit dem Steueränderungsgesetz 1966 vom 23. 12. 1966 (BGBl. I S. 702) wurde die Mineralölsteuer um 3 Pf je Liter erhöht und das daraus resultierende Mehraufkommen für Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden zweckgebunden.

Am 12. 5. 1967 ergingen daraufhin mit Zustimmung des Bundesrates die Richtlinien für Bundeszuwendungen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden¹²⁾. Danach konnten einmal Zuwendungen gewährt werden für den Bau oder Ausbau innerörtlicher Hauptverkehrsstraßen und verkehrswichtiger Zubringerstraßen zum überörtlichen Verkehrsnetz, verkehrswichtiger zwischenörtlicher Straßen in zurückgebliebenen Gebieten und im Zonenrandgebiet sowie Straßen im Zusammenhang mit der Stilllegung von Eisenbahnstrecken, — vorausgesetzt, sie befanden sich in der Baulast von Gemeinden und Landkreisen, zum anderen für den Bau oder Ausbau von Verkehrswegen des ÖPNV in Verdichtungsgebieten, und zwar

- a) Straßenbahnen, Hoch- und Untergrundbahnen sowie Bahnen besonderer Bauart,
 - b) Eisenbahnen, — beide jedoch nur, soweit sie auf besonderem Bahnkörper geführt werden sollten,
- sowie schließlich zentralen Omnibusbahnhöfen.

Voraussetzung für die Gewährung der Zuwendungen, die sich auf 50 v.H., im Zonenrandgebiet auf 60 v.H. der zuwendungsfähigen Kosten beliefen, war u. a. die Dringlichkeit des Vorhabens, seine Aufnahme in einen Generalverkehrsplan oder einen gleichwertigen Plan sowie die Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Die zur Verfügung stehenden Mittel waren im Verhältnis 60 : 40 zwischen dem kommunalen Straßenbau und den Verkehrswegen des ÖPNV aufgeteilt. Die Straßenbaumittel erhielten die Länder nach einem Schlüssel, der nach der Zahl der in jedem Land zugelassenen Kraftfahrzeuge gebildet wurde; die Mittel für den ÖPNV verteilte der Bundesminister für Verkehr auf die einzelnen Vorhaben im Benehmen mit den Ländern.

Bund und Länder folgten mit dieser Regelung zwar nicht dem Vorschlag der Sachverständigenkommission, dem ÖPNV schlechthin Priorität beim Ausbau der Verkehrswege einzuräumen. Sie trugen aber ihren Vorstellungen insoweit, als der ÖPNV Gegenstand der Förderung war, Rechnung, indem sie die Förderung vor allem den Verdichtungsgebieten zuteil werden ließen¹³⁾.

Die erforderliche verfassungsrechtliche Grundlage erhielt die Gemeindeverkehrsfinanzierung am 1. 1. 1970. An diesem Tage trat — im Rahmen der Finanzreform durch das

11) Vgl. Niederschrift über die 290. Sitzung des Bundesrates am 10. 12. 1965, S. 273 D, und Bundesratsdrucksache 465/2/64 und 343/1/65 vom 8. 12. 1965, S. 49.

12) Vgl. Bundesanzeiger Nr. 93 vom 20. 5. 1967 = Verkehrsblatt 1967, S. 346.

13) Vgl. Bundestagsdrucksache IV/2661 = Bundesratsdrucksache 465/64, S. 227.

Einundzwanzigste Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. 5. 1969 (BGBl. I S. 359) – Artikel 104 a Abs. 4 GG in Kraft, der wie folgt lautet:

„Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind. Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder aufgrund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt.“

Unter Hinweis darauf kam dann das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) vom 18. 3. 1971 (BGBl. I S. 239) zustande. Es erweiterte einmal den Kreis der förderbaren Vorhaben. Die Verkehrswege des ÖPNV, die von da an zusätzlich förderungsfähig waren, brauchten nicht mehr allein in Verdichtungsräumen zu liegen, sondern auch in den zugehörigen Randgebieten. Außer den zentralen Omnibusbahnhöfen waren nunmehr auch verkehrswichtige Umsteigeanlagen und Parkeinrichtungen an Haltestellen des ÖPNV, soweit sie dazu bestimmt und geeignet sind, dem Parken beim Übergang vom Fahrzeug zum ÖPNV zu dienen (P+R-Einrichtungen), förderungsfähig. Im Rahmen des Straßenbaues schließlich konnten auch besondere Fahrspuren für Omnibusse gefördert werden. Vor allem aber wurde die Verteilung der Mittel zugunsten des ÖPNV geändert. Betrug das Verhältnis nach den Bundesrichtlinien von 1967 60 : 40, galt nunmehr das Verhältnis 55 : 45.

Das GVFG war noch nicht ein Jahr alt, als es novelliert wurde. Durch das Verkehrsfinanzierungsgesetz 1971 vom 28. 2. 1972 (BGBl. I S. 201) wurde zunächst der Kreis der förderbaren Vorhaben um Betriebshöfe und zentrale Werkstätten erweitert, die nicht in Verdichtungsräumen oder den dazugehörigen Randgebieten liegen müssen. Ferner wurde der Anteil der Zuwendungen, die aus Bundesmitteln finanziert werden, erhöht. Belief er sich bisher grundsätzlich auf 40 v. H., galt nunmehr ein Bundesanteil von 60 v. H. und im Zonenrandgebiet bis zu 75 v. H. Ermöglicht wurden diese Aufstockungen durch die Erhöhung der Mineralölsteuer um 4 Pf je Liter. Schließlich wurde das Aufteilungsverhältnis zwischen kommunalem Straßenbau einerseits und Vorhaben des ÖPNV andererseits erneut zugunsten des letzteren geändert. Der Straßenbau hatte nicht mehr Vorrang vor dem ÖPNV. Es galt das Verhältnis 50 : 50.

Durch das Steueränderungsgesetz 1973 vom 26. 6. 1973 (BGBl. I S. 676) schließlich wurden die Länder ermächtigt, bis zu 10 v. H. des auf sie entfallenden Anteils an für Vorhaben des kommunalen Straßenbaus bestimmten Mitteln zur zusätzlichen Finanzierung von Vorhaben des ÖPNV zu verwenden.

Hatte es bis dahin eine ständige Verbesserung der Finanzausstattung für Investitionen im Gemeindeverkehr gegeben, erfolgte durch das Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur (Haushaltsstrukturgesetz) vom 18. 12. 1975 (BGBl. I S. 3091) erstmals ein Einbruch. Die Gesamtmittel des Förderungsprogramms wurden um 10 v. H. gekürzt. Für den Bereich des ÖPNV wurde allerdings die Gefahr von „Investitionsruinen“ als Folge fehlender Finanzmittel zunächst dadurch abgewendet, daß der Verteilungsschlüssel zwischen Straßenbau und ÖPNV im Verhältnis 45 : 55 für die Jahre 1977 und 1978 verändert wurde. Außerdem wurde die Ermächtigung der Länder, Mittel für den kommu-

nen Straßenbau für Vorhaben im Bereich des ÖPNV einzusetzen, ab 1. 1. 1979 erweitert. Seitdem können sie bis zu 15 v. H. der Straßenbaumittel für Vorhaben des ÖPNV verwenden.

II. Was mit der Gemeindeverkehrsfinanzierung bewirkt wurde

Von 1967 bis 1981 flossen dem ÖPNV etwa 13 Mrd. DM an Bundesfinanzhilfen zu, mit denen ein Gesamtbauvolumen von etwa 25 Mrd. DM gefördert wurde. Die Komplementärfinanzierung wurde im wesentlichen von den Ländern und den Gemeinden – in unterschiedlicher Höhe – aufgebracht. Rund ein Drittel dieses Bauvolumens entfällt auf die Deutsche Bundesbahn mit ihrem S-Bahnverkehr. Die übrigen etwa 17 Mrd. DM wurden in den U- und Stadtbahnbau der Ballungsgebiete, aber auch in den Ausbau von Straßenbahnen, den Bau von zentralen Omnibusbahnhöfen und Umsteigeanlagen von Betriebshöfen und Werkstätten investiert. Berücksichtigt man, daß etwa die gleiche Summe noch einmal in den kommunalen Straßenbau floß, ergibt sich für die Jahre 1967 bis 1981 ein Bauvolumen von insgesamt 50 Mrd. DM, das durch das GVFG ausgelöst wurde.

Die Ergebnisse, die mit Hilfe dieser Förderungsmaßnahmen erreicht wurden, können sich sehen lassen¹⁴. Überproportional zugenommen hat die Zahl der Fahrgäste im ÖPNV überall dort, wo U- und S-Bahnen sowie Stadtbahnen gebaut worden sind. Das zeigt ein Vergleich zwischen dem Fahrgastaufkommen vor und nach Inbetriebnahme einzelner Schnellbahn- bzw. Stadtbahnlinien. So erhöhten sich die täglichen Fahrgastzahlen beispielsweise in München bei der U-Bahn (U 3/6) von 124.000 im Jahr 1972 auf 360.000 im Jahr 1980 und bei der S-Bahn von 160.000 in 1971 auf 550.000 im Jahr 1980; selbst die im Oktober 1980 neu in Betrieb genommene U 8 zog auf Anhieb knapp über 200.000 Fahrgäste pro Tag an, ohne daß das Fahrgastaufkommen auf den übrigen Schnellbahnlinien gesunken ist. Hohe prozentuale Steigerungsraten haben sich auch in anderen Städten eingestellt: In Frankfurt bei einer Stadtbahnstrecke von 35.000 (1967) auf 73.000 (1973) und in Hannover bei der Stadtbahnlinie A von 70.000 (1975) auf 105.000 (1978). Der Stuttgarter Verkehrsverbund hat in seinem ersten Betriebsjahr werktäglich 650.000 Personen befördert; eine Hochrechnung für das Jahr 1981 weist bereits 725.000 Fahrgäste in Verbundverkehrsmitteln aus. Diese Steigerung der Fahrgastzahlen (1979 +6 %, 1980 +6,7 %, 1981 voraussichtlich +5 %) bestätigt, daß der Verbund und die mit ihm gestartete S-Bahn Stuttgart von der Bevölkerung gut angenommen werden¹⁵.

Dabei ist entscheidend, daß auch Pkw-Fahrer von dem verbesserten Leistungsangebot des ÖPNV überzeugt und zum Umsteigen auf das öffentliche Verkehrsmittel bereit sind. In diesem Zusammenhang sind einige Ergebnisse einer repräsentativen Haushaltsbefragung interessant, die 1978 in Hannover im Einzugsbereich der Stadtbahnlinie A durchgeführt wurde:

14) Vgl. dazu neuerdings auch *Schmitz, H.*, Der Einfluß von Verkehrswegeinvestitionen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz auf den innerstädtischen Modal-Split, Opladen 1982, S. 202 ff.

15) Vgl. die Antwort des Staatssekretärs beim Bundesminister für Verkehr *Bayer* vom 22. 12. 1982 auf die Frage des Abg. *Pauli* (SPD), Bundestagsdrucksache 9/2373, S. 48.

- 78 % aller Fahrten zur Innenstadt werden mit öffentlichen Verkehrsmitteln durchgeführt;
- 50 % aller Personen, die ständig über einen Pkw verfügen, benutzen dennoch für ihre Fahrt in die Innenstadt ein öffentliches Verkehrsmittel;
- der Modal-Split, der im gesamten Stadtgebiet etwa 40 : 60 (ÖPNV zu Pkw) beträgt, hat im unmittelbaren Einflußgebiet der Stadtbahn einen umgekehrten Verhältniswert, d. h. rd. 60 : 40 für den ÖPNV. Der Pkw-Fahrer macht mithin dort, wo ihm im ÖPNV eine annehmbare Alternative geboten wird, auch von ihr Gebrauch. Dies ist vor dem Hintergrund eines weiterhin anhaltenden Motorisierungsanstiegs – in der Bundesrepublik Deutschland hat der Pkw-Bestand von 1970 bis 1979 von 14 Mio auf 23 Mio Fahrzeuge, d. h. um 64 % zugenommen – eine bemerkenswerte Tatsache.

Will man die Verbesserungen, die auf diese Weise erreicht worden sind, zutreffend würdigen, wäre es zudem verfehlt, ausschließlich auf den Verkehrszuwachs abzuheben, der sich für den ÖPNV ergeben hat. Zutreffend einzuschätzen vermag man die Erfolgsbilanz der Investitionstätigkeit in diesem Bereich vielmehr nur dann, wenn man auch die Auswirkungen im übrigen in die Betrachtung einbezieht. Stichwortartig gilt hierfür:

- Die *Verkehrssicherheit* wird erhöht: So ging beispielsweise in München in der Zeit von 1970 – 1978 die Zahl der Straßenverkehrsunfälle um 23 v. H., die Zahl der bei Unfällen im Straßenverkehr getöteten Personen sogar um 36,2 v. H. zurück.
- Die *Umweltbelastung* verringert sich: Nach der Inbetriebnahme der ersten Schnellbahnstrecken in München verringerte sich beispielsweise die Kohlenmonoxydkonzentration in der Stadtluft um 25 %.
- Der *Verkehrslärm* wird gesenkt: In Hannover brachte die Inbetriebnahme der Stadtbahnlinie A eine Lärminderung von über 10 dB(A) in den Stadtbereichen entlang der Trasse, was einer Halbierung des Lärmeindrucks entspricht.
- Eine auf den Menschen orientierte *Stadtentwicklung* wird erst möglich: Vor allem wird die Funktion der Innenstädte als Markt-, Handels- und Kommunikationszentrum wiederhergestellt, wofür viele deutsche Großstädte als beredte Beispiele herangezogen werden können. Die Geschäftswelt hat diese Investitionen für eine attraktive Umgestaltung der Innenstädte mit hohen eigenen Investitionen beantwortet.
- Last not least wird eine entscheidende *Energieeinsparung* bewirkt: Bei durchschnittlicher Besetzung beträgt der spezifische Energieverbrauch für eine Fahrt in einem öffentlichen Verkehrsmittel nur 30 % dessen, was für eine Fahrt mit dem Pkw benötigt wird¹⁶⁾.

Das Verkehrsaufkommen im ÖPNV ist seit 1982 rückläufig. Gegenüber 1981 ist es im Durchschnitt um 3 v. H. abgesunken. Wesentliche Ursache für diese Entwicklung ist die Lage auf dem Arbeitsmarkt, die sich unmittelbar auf die Inanspruchnahme des ÖPNV auswirkt. In den Räumen indessen, in denen mit den Beihilfen aus dem GVFG Stadtbahnen, U- und S-Bahnen gebaut worden sind oder gebaut werden, hält sich gleichwohl der Verkehrsrückgang in engen Grenzen, wenn nicht sogar da und dort noch geringe Zuwächse zu verzeichnen sind. Auch diese Tatsache belegt, daß mit der Gemeindeverkehrsfinanzierung der richtige Weg beschritten wurde.

16) Vgl. *Girnau, G.*, Verkehrspolitik an der Wende? in: *Verkehr und Technik*, 34. Jg. (1981), S. 125.

Die Folgekosten aus Investitionen nach dem GVFG aber sind keineswegs so beängstigend hoch, wie man zunächst angenommen hatte. Sie belaufen sich – im Durchschnitt gesehen – nur auf 5 % der gesamten Kostenunterdeckung. Das ergibt sich aus dem Bericht über die Folgekosten des ÖPNV vom 12. 1. 1976, der von der Bundesregierung auf Veranlassung der Fraktion der CDU/CSU im Deutschen Bundestag in Auftrag gegeben worden war¹⁷⁾. Die Fortschreibung dieses Berichts im Jahr 1982 hat dieses Ergebnis im wesentlichen bestätigt¹⁸⁾.

Eine Schmälerung der Mittel durch Eingriff des Fachgesetzgebers hat es seit 1975 nicht mehr gegeben. Dafür trat – seit 1980 – ein anderes Phänomen in Erscheinung. Der Mineralölverbrauch ging zurück, und damit nahm – automatisch – auch das mineralölsteuerabhängige Volumen der Bundesfinanzhilfen ab. Die Bundesmittel konnten seitdem nur dadurch auf der Höhe von etwa 1,3 Mrd. DM pro Jahr gehalten werden, daß die zweckgebundenen Mineralölsteuereinnahmen aus allgemeinen Haushaltsmitteln aufgestockt wurden. Im Jahr 1982 waren dafür rund 200 Mio DM erforderlich. Das bedeutet, daß nicht einmal der Rückfluß der Mittel, die aus dem Abbau der Gasöl-Betriebsbeihilfe herrühren, ausreicht, um die Fehlbeträge auszugleichen, die aus dem Rückgang des Mineralölaufkommens herrühren. Dennoch ist infolge stark gestiegener Baupreise bereits eine deutliche Verlangsamung des Baufortschritts eingetreten. Bereits begonnene Bauvorhaben müssen zeitlich gestreckt oder in dringenden Fällen von den Gemeinden teilweise vorfinanziert werden; neue Vorhaben können nicht mehr sogleich in das Förderprogramm aufgenommen werden.

Diese Entwicklung wird sich in der Zukunft noch verschärfen. Im Bundeshaushalt für das Jahr 1983 wurden nämlich die zuvor erwähnten allgemeinen Haushaltsmittel gegenüber der Planung um 59 Mio DM auf 100 Mio DM zurückgenommen, – als „notwendiger Beitrag zur Konsolidierung des Haushalts“¹⁹⁾.

Die unmittelbaren Auswirkungen ergeben sich im einzelnen aus dem Bundeshaushalt 1983. Darin sind – im Vergleich zu den Haushaltsansätzen 1982 – nunmehr folgende Bundesfinanzhilfen für Vorhaben des ÖPNV vorgesehen:

17) Vgl. Bundestagsdrucksache 7/4556.

18) Vgl. Bundestagsdrucksache 9/1658.

19) Vgl. die Antwort des Staatssekretärs *Bayer* vom 22. 12. 1982 auf die Frage des Abg. *Pauli* (SPD), Bundestagsdrucksache 9/2373, S. 48.

1. Bundesfinanzhilfen für kommunale ÖPNV-Vorhaben
 (U-Bahnen, Stadtbahnen usw.):

Land	Millionen DM 1983	Millionen DM 1982
Baden-Württemberg	64,23	78,37
Bayern	168,31	170,02
Berlin	80,00	83,19
Bremen	7,00	5,35
Hamburg	45,16	38,49
Hessen	99,16	110,42
Niedersachsen	72,06	76,32
Nordrhein-Westfalen	280,08	294,61
Rheinland-Pfalz	17,50	17,00
Saarland	4,70	5,24
Schleswig-Holstein	12,50	12,33
insgesamt:	850,70	891,34

2. Zuschüsse des Bundes an die Deutsche Bundesbahn für den S-Bahnausbau usw.:

Land	Millionen DM 1983	Millionen DM 1982
Baden-Württemberg	81,00	78,00
Bayern	28,60	19,05
Berlin	—	—
Bremen	—	—
Hamburg	66,40	97,15
Hessen	65,65	59,62
Niedersachsen	5,56	7,65
Nordrhein-Westfalen	173,84	161,23
Rheinland-Pfalz	—	—
Saarland	—	—
Schleswig-Holstein	7,95	8,30
insgesamt	429,00	431,00

Die Zahlenangaben sind vorläufig und stehen unter dem Vorbehalt der zur Zeit laufenden Fortschreibung des ÖPNV-Programms 1982 bis 1986 auf den Zeitraum 1983 bis 1987²⁰⁾.

20) Vgl. die Antworten des Parl. Staatssekretärs *Dr. Schulte* vom 16. 12. 1982 auf die Fragen des Abg. *Reschke* (SPD), Bundestagsdrucksache 9/2373, S. 44 f.

III. Die Überlegungen de lege ferenda

Es hat in der Vergangenheit nicht an Versuchen gefehlt, der Konzentration der Förderung auf die Verdichtungsgebiete dadurch entgegenzuwirken, daß in den Kreis der förderbaren Vorhaben auch das rollende Material einbezogen wurde. Die erste Initiative dieser Art ging auf die Länder zurück. Der Bundesrat hatte in seiner Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes über die weitere Finanzierung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden und des Bundesfernstraßenbaues²¹⁾ den Vorschlag gemacht, auch die Beschaffung von Fahrzeugen des ÖPNV, soweit diese zur Verdichtung bestehender oder zur Einrichtung neuer Linien dienen, in den Katalog aufzunehmen²²⁾. Die Bundesregierung hatte jedoch in ihrer Gegenäußerung diesen Vorschlag abgelehnt²³⁾, und er stieß auch im Bundestag nicht auf Gegenliebe. Das Thema kam erneut zur Sprache, als die Fraktion der CDU/CSU im Deutschen Bundestag Ende 1977 einen Gesetzentwurf einbrachte, der zum Ziel hatte, die 10%ige Kürzung der zweckgebundenen Mittel durch das Haushaltsstrukturgesetz rückgängig zu machen²⁴⁾. Der Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe (VÖV) nahm das zum Anlaß, Änderungsvorschläge zu unterbreiten, die in begrenztem Umfang eine Förderung der Fahrzeugbeschaffung, aber auch von rechnergesteuerten Betriebsleitsystemen vorsahen. Damit konnten sich jedoch weder der Bund noch die Länder befreunden, obwohl ein Verfahren in Aussicht genommen worden war, das es in das Ermessen eines jeden einzelnen Bundeslandes stellte, welchen Fördertatbeständen es den Vorzug geben wollte. Immerhin hatten die Anregungen den Erfolg, daß sich auch der Freistaat Bayern entschloß, Mittel für die Beschaffung von Omnibussen – wenn auch nur in bescheidenem Rahmen – bereitzustellen. Im Frühjahr 1981 schließlich kam im Bundesverkehrsministerium ein Referentenentwurf für eine Änderung des GVFG zustande, nach dem der Katalog der förderbaren Vorhaben erheblich ausgeweitet werden sollte. In die Förderung einbezogen werden sollten Verkehrsberuhigungsmaßnahmen, die Lärmsanierung, Radwege in kommunaler Baulast ebenso wie rechnergesteuerte Betriebsleitsysteme und die Beschaffung von Neufahrzeugen im Schienenverkehr und im Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen, „soweit sie überwiegend im ÖPNV eingesetzt werden und für eine nachhaltige Verbesserung der Verkehrsbedienung dringend erforderlich sind“. Finanziert werden sollten diese zusätzlichen Maßnahmen durch eine Erweiterung der Zweckbindung der Mineralölsteuer um 1 Pf je Liter sowie durch eine Erhöhung der Umschichtungsmöglichkeit von Straßenbaumitteln zugunsten des ÖPNV von derzeit 15 auf 30 v. H.²⁵⁾. Zu dieser Zeit hatte sich jedoch die Haushaltslage des Bundes schon so verschärft, daß abzusehen war, daß der Entwurf „auf der Strecke bleiben“ würde. Das wurde alsbald zur Gewißheit²⁶⁾. Im

21) Bundestagsdrucksache VI/2767.

22) Vgl. zu Bundestagsdrucksache VI/2767.

23) Vgl. Nachtrag zu Bundestagsdrucksache VI/2767.

24) Bundestagsdrucksache 8/1147 vom 9. 11. 1977.

25) Vgl. Mitteilungen des Deutschen Städtetages, 36. Jg. (1981), Nr. 843/81.

26) Vgl. die Antwort des Staatssekretärs *Dr. Rehm* vom 16. 6. 1982 auf die Frage des Abg. *Schreiber* (Solingen) (SPD), Bundestagsdrucksache 9/1760 vom 18. 6. 1982 und – zuvor – die Antwort des Parl. Staatssekretärs *Mabne* vom 8. 3. 1982 auf die Anfragen des Abg. *Fischer* (Hamburg) (CDU/CSU), Bundestagsdrucksache 9/1467, S. 24 f., und des Staatssekretärs *Ruhnau* vom 19. 3. 1982, ebenfalls auf die Fragen des Abg. *Fischer* (Hamburg) (CDU/CSU), Bundestagsdrucksache 9/1512 vom 26. 3. 1982.

gegenwärtigen Zeitpunkt verlohnt es sich kaum, hierauf noch im einzelnen einzugehen. Doch erscheint eine Bemerkung noch angezeigt. Wann immer über eine Ausweitung des Katalogs der förderbaren Vorhaben gesprochen wird, treten zahlreiche Anspruchsteller auf den Plan, und es ist – leider – offenbar unmöglich, Prioritäten zu setzen. Aus dem Förderkatalog wird sogleich ein „Warenhauskatalog“. Selbst dann, wenn die Mittel so, wie vorgesehen, verstärkt worden wären, hätten die einzelnen Maßnahmen nur nach dem „Gießkannenprinzip“ bedacht werden können²⁷⁾. Dabei muß man sich noch vergegenwärtigen, daß einer Erweiterung der Umschichtungsmöglichkeit nach § 10 Abs. 3 GVFG nur theoretische Bedeutung zugekommen wäre. Wenn die Länder – von Ausnahmen abgesehen²⁸⁾ – schon jetzt hiervon keinen Gebrauch machen, hätten sie es auch dann nicht getan, wenn die Quote erhöht worden wäre.

IV. Aktuelle Probleme

Nach diesem Überblick über die Entstehungsgeschichte des Gesetzes, die mit seiner Hilfe ins Werk gesetzten Maßnahmen und die Überlegungen de lege ferenda, die in den letzten Jahren angestellt worden sind, sei anhand des jetzigen Rechts noch auf einige aktuelle Probleme, insbesondere die Kritik an zu aufwendigem Bauen, eingegangen.

1. Zum Kreis der förderbaren Vorhaben

Nach § 1 gewährt der Bund den Ländern Finanzhilfen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden. Dieser Satz stellt zweierlei klar. Die Finanzhilfen müssen über die Länder geleitet werden, weil der Bund keine unmittelbaren hauswirtschaftlichen Verbindungen mit den Gemeinden herstellen kann. Durch die Gewährung der Finanzhilfen entstehen also Beziehungen zwischen dem Bund und dem empfangenden Land einerseits und dem Land und dem Endempfänger andererseits. Ferner müssen diese Finanzhilfen dazu angetan sein, die Verkehrsverhältnisse der Gemeinden zu verbessern. In diesem Zusammenhang ist in der Vergangenheit wiederholt die Frage gestellt worden, ob, da Bezugspunkt die Gemeinde ist, auch private Verkehrsunternehmer mit Finanzhilfen bedacht werden können, – eine Frage, die sich regelmäßig nur bei Betriebshöfen und Werkstätten stellt. Im Schrifttum wird das in Zweifel gezogen²⁹⁾. Die Praxis ist von Anfang an einen anderen Weg gegangen; sie hat das – in Übereinstimmung mit dem Willen des Gesetzgebers – für zulässig erklärt, – selbstredend nur dann, wenn der private Unternehmer im ÖPNV tätig ist. Die Gewährung von Zuwendungen ist in diesen Fällen jedoch von der Eintragung dinglicher Sicherungen für die zweckentsprechende Verwendung der geförderten Anlagen und für eine etwaige Rückforderung abhängig zu machen³⁰⁾.

27) Kennzeichnend dafür ist das nach wie vor vorhandene Bestreben, verkehrsberuhigende Maßnahmen in den Förderkatalog des GVFG einzubeziehen, vgl. die Antwort des Parl. Staatssekretärs Mabne auf die Frage des Abg. Dr. Möller (CDU/CSU), Plenarprotokoll 9/89, S. 5414.

28) Es sind dies Nordrhein-Westfalen und Berlin sowie – wenigstens zum Teil – das Land Hessen. vgl. Mitteilungen des Deutschen Städtetages, 38. Jg. (1983), Nr. 413/83 vom 22. 4. 1983.

29) Vgl. Schroeter, H. W., Wittich, F., Zuwendungen . . . , a.a.O., S. 15.

30) Vgl. Nr. 6.2 der Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (VV-GVFG) – Runderlaß des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen vom 1. 12. 1982 – (MBl. NW. S. 1937).

§ 2 handelt von den förderungsfähigen Vorhaben. Der ÖPNV ist dabei nicht nur unter Nr. 2 bedacht, sondern schon unter Nr. 1 b, wo besondere Fahrspuren für Omnibusse erwähnt werden. Leider wird von dieser Fördermöglichkeit nur zögernd Gebrauch gemacht³¹⁾.

§ 2 Abs. 1 Nr. 2 nennt sodann den Bau oder Ausbau von Verkehrswegen der

- a) Straßenbahnen, Hoch- und Untergrundbahnen sowie Bahnen besonderer Bauart und
- b) der nichtbundeseigenen Eisenbahnen.

Im einen wie im anderen Falle ist Voraussetzung für die Förderung, daß diese Bahnen dem ÖPNV dienen, in Verdichtungsräumen oder den zugehörigen Randgebieten liegen und auf besonderem Bahnkörper geführt werden. Darüber, was zu den Verdichtungsräumen zählt, gibt die Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 10. 12. 1968 im einzelnen Auskunft³²⁾. Die Bindung an Verdichtungsräume und zugehörige Randgebiete entfällt bei den Fördertatbeständen, die in § 1 Abs. 2 Nr. 3 und 4 aufgeführt sind. Es sind dies einmal der Bau oder Ausbau von zentralen Omnibusbahnhöfen und verkehrswichtigen Umsteigeanlagen sowie von Betriebshöfen und zentralen Werkstätten, und ferner der Bau oder Ausbau von Parkeinrichtungen an Haltestellen des ÖPNV, soweit sie dazu bestimmt und geeignet sind, dem Parken beim Übergang vom Kraftfahrzeug zum öffentlichen Nahverkehrsmittel zu dienen.

Die Voraussetzungen der Förderung sind in § 3 umschrieben. Danach ist Voraussetzung, daß

1. das Vorhaben

- a) nach Art und Umfang zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse dringend erforderlich ist und die Ziele der Raumordnung und Landesplanung berücksichtigt,
- b) in einem Generalverkehrsplan oder einem für die Beurteilung gleichwertigen Plan vorgesehen ist,
- c) bau- und verkehrstechnisch einwandfrei und unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geplant ist,
2. die übrige Finanzierung des Vorhabens oder eines Bauabschnittes des Vorhabens mit eigener Verkehrsbedeutung gewährleistet ist.

Schließlich müssen – grundsätzlich – die zuwendungsfähigen Kosten des Vorhabens mehr als 200.000 DM betragen. Eine Ausnahme gilt hier nur unter bestimmten Voraussetzungen für Gehwege.

Es bereitet vergleichsweise geringe Schwierigkeiten, ein Vorhaben mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung abzustimmen, und ebenso ist die Bestimmung unproblematisch, nach der das Vorhaben in einem GVP oder einem für die Beurteilung gleichwertigen Plan – hier kommen Flächennutzungspläne und Bebauungspläne in Betracht – vorgesehen ist. Ebenso wenig sind Bemerkungen zur Zagatellklausel angebracht, obwohl sie – jedenfalls zu Beginn der Förderung, als alles noch preiswerter war – wiederholt befehdet worden ist. Doch konnte nur auf diese Weise dem Begriff der be-

31) Vgl. den Bericht des Bundesministers für Verkehr über verkehrsregelnde und organisatorische Maßnahmen von Städten und Gemeinden zur Förderung des ÖPNV, Bundestagsdrucksache 8/452 vom 17. 5. 1977, S. 8.

32) Vgl. Bundestagsdrucksache V/3985, S. 151 = Bundesanzeiger 1968 Nr. 234.

sonders bedeutsamen Investition, die zur Erreichung eines der Zwecke des Art. 104 a Abs. 4 GG erforderlich sein muß, Genüge getan werden³³⁾. Diese verfassungsrechtliche Anbindung macht allerdings zugleich deutlich, wie fragwürdig es wäre, Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung in den Kreis der förderbaren Vorhaben einzubeziehen. Das Anliegen des Verfassungsgesetzgebers würde mit Sicherheit verfehlt werden, wenn die Anschaffung von Blumenkübeln, die vorzugsweise der Abgrenzung solcher Bereiche dienen, mit Bundesmitteln gefördert werden würde.

Zum eigentlichen „Dollpunkt“ hat sich freilich die Frage entwickelt, ob ein Vorhaben dringend erforderlich und unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geplant worden ist. Hier bewegt man sich noch solange auf einigermaßen sicherem Boden, wie es um die technischen Standards geht. Sie müssen – das ist heute *opinio communis* – heruntergeschraubt werden. Das Gebot der Kreuzungsfreiheit von Stadtbahnen im unterirdischen Bereich – mit der zwangsläufigen Folge des Baues mehrerer Ebenen – braucht nicht unterschiedslos zu gelten. Bei geringer Zugdichte ist das zu teuer. Ebensowenig besteht ein Bedürfnis dafür, die Bahnsteige relativ schwach belasteter Stadtbahnstrecken durchweg auf eine Länge von 80 – 120 m auszulegen. Werden sie später nur halb genutzt, trägt das lediglich zur Verwirrung der Fahrgäste bei. Endlich ist zu fragen, ob es notwendig ist, auch bei verhältnismäßig geringen Höhenunterschieden Rolltreppen und Aufzüge einzubauen, obwohl bekannt ist, daß allein die Betriebskosten für jede dieser Anlagen je nach Einsatzbedingungen zwischen 10.000 und 20.000 DM pro Jahr liegen³⁴⁾. Allerdings wird schon bei diesem Punkt deutlich, daß man unversehens im politischen Bereich landet. Erst vor kurzem berühmte sich der Bayerische Staatsminister für Wirtschaft und Verkehr, daß diese Anlagen auf seine Veranlassung hin in den Kreis der zuwendungsfähigen Maßnahmen aufgenommen worden seien³⁵⁾.

Diese – politische – Seite des Problems wird vollends sichtbar, wenn darüber zu befinden ist, ob eine Stadtbahn gebaut werden soll oder nicht. Hier erwartet man sich neuerdings – so scheint es jedenfalls – mancherlei von Kosten-Nutzen-Analysen oder Kostenwirksamkeitsuntersuchungen. Obgleich sowohl § 6 des Haushaltsgrundsatzgesetzes als auch § 7 BHO sie nur bei *geeigneten* Maßnahmen fordern und seit jeher erhebliche Zweifel daran bestehen, ob dies beim ÖPNV der Fall ist³⁶⁾, unternahm der Bundesminister für Verkehr bereits im Jahr 1975 einen entsprechenden Versuch. Er war schon zu Beginn mit einem Mangel behaftet, den man kaum noch als Schönheitsfehler bezeichnen kann. Die damals entwickelten standardisierten Bewertungskriterien sollten ursprünglich nämlich für Verkehrsweinvestitionen des ÖPNV und des kommunalen Straßenbaues gleichermaßen gelten. Doch schon bevor man mit ihrer probeweisen Einführung

33) Vgl. Müller-Volbehr, J., Fonds- und Investitionshilfekompetenz des Bundes (= Münchener Universitätsschriften: Reihe der Juristischen Fakultät, Band 32), München 1975, S. 70.

34) Vgl. dazu im einzelnen Girnau, G., Wo kann gespart werden im U- und Stadtbahnbau? in: Der Nahverkehr, 1. Jg. (1983), Heft 1, S. 8 ff.

35) Vgl. die Antwort des Bayer. Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr vom 12. 1. 1982 auf die Schriftliche Anfrage des Abg. Albert Schmid vom 4. 11. 1981 über die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel durch Behinderte, Landtagsdrucksache 9/10734, S. 2.

36) Vgl. Hobns, F., Schmidt, J. W., Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, 1. Aufl., Köln 1972, Tz. 200; Hölder, M.-L., Erläuterungen zu § 3 GVFG, in: Das Deutsche Bundesrecht Teil VII B 71.

begann, wurde der kommunale Straßenbau ausgeklammert. Die damals vielzitierte „betriebswirtschaftliche Meßlatte“ wurde also nur bei Vorhaben des ÖPNV angelegt³⁷⁾.

Die Erprobungsphase verlief nicht befriedigend. Man hat jedoch nicht aufgegeben. Mittlerweile sind die „standardisierten Bewertungskriterien“ überarbeitet worden und sollen – wiederum in einem Probelauf für die Dauer von 2 Jahren – getestet werden, und zwar bei allen Vorhaben nach Maßgabe der §§ 2 Abs. 1 Nr. 2, 11 GVFG, deren zuwendungsfähige Kosten 50 Mio DM überschreiten³⁸⁾.

Wer mit solchen Vorschlägen an die Öffentlichkeit tritt, kann des Beifalls sicher sein. Wer wäre nicht für Sparsamkeit? Gleichwohl seien Zweifel daran angemeldet, ob man auf diesem Wege eher und besser zu sog. rationalen Entscheidungen gelangt. Stadtbahnen werden keineswegs allein deswegen gebaut, um Menschen in größerer Zahl von einem Ort zum anderen zu befördern. Ihr Bau wird gefördert, um den Straßenverkehr zu entlasten, den Straßenraumbedarf zu mindern und den vom Straßenverkehr ausgehenden Umweltgefahren zu begegnen³⁹⁾. Kurzum: Es geht dabei auch und vor allem um die „lebenswerte“ Stadt⁴⁰⁾. Hierin manifestiert sich der öffentliche Nutzen, der sich – ob man es gern hört oder nicht – nun einmal nicht quantifizieren läßt⁴¹⁾. Nur diejenigen, die glauben, alles und jedes berechnen zu können⁴²⁾, wollen uns etwas anderes nahebringen. Damit wird deutlich, daß die Antwort auf die Frage, ob und inwieweit Stadtbahnen eingerichtet werden sollen, weitestgehend eine *politische Wertentscheidung* darstellt⁴³⁾. Der Gedanke, eine solche Entscheidung entpolitisieren zu können, gehört in den Bereich der Utopie⁴⁴⁾. Kosten-Nutzen-Analysen oder Kostenwirksamkeitsuntersuchungen vermögen

37) Vgl. Anleitung für die standardisierte Bewertung von Verkehrsweinvestitionen des ÖPNV und Hinweise zum Rahmenvertrag (= Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 51), Bochum 1976; Winter, D., Bewertungsverfahren und Folgekostengesichtspunkte bei Investitionsentscheidungen im Individualverkehr und öffentlichen Personennahverkehr (= Schriftenreihe für Verkehr und Technik, Heft 61), Bielefeld 1976, S. 51 ff.; Fromm, G., Aktuelle Investitionsprobleme aus der Sicht des ÖPNV (= Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, Band B 42), Köln 1978, S. 123 ff. (insbesondere S. 129 ff.); Ebner, J., Erfahrungen mit der standardisierten Bewertung von Verkehrsweinvestitionen des ÖPNV (= Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, Band B 45), Köln 1980, S. 75 ff.

38) Vgl. dazu im einzelnen Mitteilungen des Deutschen Städtetages, 36 Jg. (1981), Nr. 1420/81 vom 22. 12. 1981 sowie – eingehend – Heimerl, G., Mann, H.-U., Zumkeller, D., Interregionale Vergleichbarkeit von ÖPNV-Investitionen – Widerspruch oder Chance? in: Der Nahverkehr, 1. Jg. (1983), Heft 2, S. 9 ff.

39) Vgl. Meyer, N., Der Münchner Verkehrsverbund – Ein Widerspruch zwischen ökonomischem Denken und politischem Handeln? – Bilanz des nacholympischen Bewährungsjahres, in: Internationales Verkehrswesen, 26. Jg. (1974), S. 147 ff. (151, 152).

40) Vgl. auch die Bemerkung des Abg. Wiefel (SPD) in der 119. Sitzung des Deutschen Bundestages am 26. 9. 1974: „Wenn wir den öffentlichen Personennahverkehr attraktiver machen wollen, kommen wir zwangsläufig um Kosten und Ausgabensteigerungen in gewissen Bereichen nicht herum“ (Sten. Bericht S. 8002 D).

41) Vgl. Janson, B., Rechtsformen öffentlicher Unternehmen in der Europäischen Gemeinschaft (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 55), Baden-Baden 1980, S. 115.

42) Vgl. Storsberg, G., Die Bedeutung der Verkehrspolitik für die Entwicklung ländlicher Räume, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 42. Jg. (1971), S. 249 (254).

43) Vgl. Piduch, E. A., Bundeshausrechts, Kommentar, Lose-Blatt-Sammlung, Stuttgart (Stand: Januar 1982), § 7 BHO Rdn. 5.

44) Vgl. Klein, E., Die verfassungsrechtliche Problematik des ministerialfreien Raumes – Ein Beitrag zur Dogmatik der weisungsfreien Verwaltungsstellen –, Dissertation Berlin 1974, S. 179 ff.

sie – ganz abgesehen davon, daß auch ihre Befürworter vielfältige Zweifel an ihrer Aussagekraft äußern⁴⁵⁾ – nicht zu ersetzen. Man kann ihnen deshalb nur eine höchst beschränkte Bedeutung beimessen⁴⁶⁾. Man vergegenwärtige sich immer: Hätte es derartige Untersuchungen schon im vorigen Jahrhundert gegeben und hätte man ihnen – wie hinzuzufügen ist – entscheidendes Gewicht beimessen, könnten wir heute weder über die Ludwigstraße in München noch über die Grands Boulevards in Paris gehen. Heute sind wir froh darüber, daß es sie gibt, – nicht nur als Verkehrswege, sondern auch als diese Städte prägende Bauwerke.

Man kann deshalb nicht nach Entpolitisierung rufen, sondern nur nach sachlich informierter Politik und nach *Augenmaß*. Dafür gibt es Faustregeln, die schon in dem Bericht der Sachverständigenkommission für eine Untersuchung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden ihren Niederschlag gefunden haben⁴⁷⁾. Schärfere Kriterien, die dann auch Allgemeinverbindlichkeit beanspruchen könnten, wird man kaum finden können. Es ist deshalb bemerkenswert, daß auch der Bundesminister für Verkehr in der jüngsten Fortschreibung des Folgekostenberichts nicht mehr nach neuen Methoden ruft, sondern lediglich auf die zwingende Notwendigkeit hinweist, daß sich alle Unternehmen des ÖPNV bzw. ihre Eigentümer stärker als bisher über die finanziellen Belastungen aus dem ÖPNV einschließlich der Folgekosten und deren Finanzierung Klarheit verschaffen⁴⁸⁾. In der Tat haben der Bund und die Länder schon jetzt ausreichende Möglichkeiten, darauf zu achten, daß die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet werden. Dafür bietet das Verfahren bei der Aufstellung der Programme nach § 6 Abs. 1 GVFG Raum⁴⁹⁾.

2. Zur Höhe der Förderung

Nach § 4 Abs. 1 GVFG ist die Förderung eines Vorhabens aus den Finanzhilfen bis zu 60 v. H., im Zonenrandgebiet bis zu 75 v. H. der zuwendungsfähigen Kosten zulässig. Auch daran hat sich Kritik entzündet. Der frühere Bundesminister für Verkehr hat anläßlich des 2. Frankfurter Dialogs der Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands (GdED) am 30. 11. 1981 in Frankfurt/Main erklärt, unverzichtbarer Bestandteil einer Reform des Gesetzes sei für ihn eine Änderung der Beteiligung des Bundes an den Vorhaben. Zur Zeit bezahle der Bund – so führte er aus – bei gewichtigen großen Nahverkehrsinvestitionen 60 %, während das zuständige Bundesland 40 % bezahle und den Gemeinden auch noch 7 % Planungskosten erstattet. „Wer die Dinge so regelt“, sagte er dann wörtlich, „der darf sich nicht wundern, wenn dann technisch völlig übertriebene und perfektionistische Lösungen praktiziert werden“. Deshalb müsse man in Zukunft die ökonomischen Eigeninteressen der Gemeinden bei derartigen Investitionsentscheidungen in die Überlegung mit einbinden, d. h. sie auch beteiligen.

45) Vgl. dazu *Schmitz, H.*, Der Einfluß . . . , a.a.O., S. 89 ff.

46) Vgl. *Gassner, E.*, Verfahrens- und Rechtsschutzfragen beim planerischen Abwägen, in: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 96. Jg. (1981), S. 4 ff. (7); *Weber, J.*, in der Besprechung des Buches von *Hamer, E.*, Privatisierung als Rationalisierungschance, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 6. Jg. 1983, S. 100 (101).

47) Vgl. Bundestagsdrucksache IV/2661 = Bundesratsdrucksache 465/64, S. 95 ff., 139 ff.

48) Vgl. Bundestagsdrucksache 9/1658 S. 12.

49) Vgl. die Antwort des Parl. Staatssekretärs *Mabne* vom 4. 2. 1982 auf die Frage des Abg. *Wieczorek* (Duisburg) (SPD), Bundestagsdrucksache 9/1359.

Der darin enthaltene Vorwurf, daß Geld sinnlich mache, ist so alt wie das Subventionswesen überhaupt. Niemand wird ernstlich in Abrede stellen wollen, daß die Chance, für ein Objekt Beihilfen der öffentlichen Hand zu erhalten, die, wenn auch nur in Einzelfällen, 90 v. H. der zuschlußfähigen Kosten überschreiten, dem Bauherrn die Entscheidung zu bauen erleichtert. Doch gilt es demgegenüber zunächst nüchtern zu konstatieren, daß eben dies der Zweck einer jeden Subvention ist. Stellt sie doch – nach ihrer Legaldefinition – eine Leistung der öffentlichen Hand dar, die zur Erreichung eines bestimmten, im öffentlichen Interesse gelegenen Zwecks gewährt wird. Zum anderen aber ist zu bedenken, ob eine Änderung, wie sie dem früheren Bundesminister für Verkehr vorschwebte, nicht dazu führen würde, daß auch notwendige Vorhaben überhaupt nicht mehr in Angriff genommen werden, weil den Gemeinden dafür die erforderlichen Mittel fehlen. Denn soviel steht fest: Der häufig beschworene „Mitnahmeeffekt“ greift hier nicht Platz. Ohne das nennenswerte Engagement des Bundes wären – aufs Ganze gesehen – die in der vergangenen Jahren ins Werk gesetzten Vorhaben nicht zustande gekommen. Außerdem tut man gut daran, sich zu erinnern, daß häufig genug die Klage laut wurde, man habe mit alledem eigentlich zu spät begonnen.

3. „Verteilungskämpfe“ zwischen den Ländern

In den vergangenen Jahren hat es in der Regel keine nennenswerten Schwierigkeiten bereitet, die Programme nach § 6 Abs. 1 GVFG zustande zu bringen. Ob das so bleibt, wird man angesichts der knapper werdenden Mittel einerseits und der gestiegenen Baukosten andererseits bezweifeln müssen⁵⁰⁾. Mehrere Bundesländer – der Freistaat Bayern⁵¹⁾, Niedersachsen und Schleswig-Holstein⁵²⁾ – haben bereits ihre Unzufriedenheit darüber bekundet, daß die Investitionsvorhaben im ÖPNV im Bundesgebiet nicht nach Quoten, sondern projektbezogen gefördert werden. Bisher hat allerdings noch niemand einen Vorschlag zu unterbreiten vermocht, der besser wäre als diese projektbezogene Förderung, weil allein sie erlaubt, Investitionsschwerpunkte zu bilden, die sich, was nicht vergessen werden sollte, im Laufe der Zeit verlagern⁵³⁾.

Gleichwohl sind die Möglichkeiten von „Verteilungskämpfern“ zwischen den Ländern und – in ihrer Folge – rechtliche Auseinandersetzungen über die Programmgestaltung, wie sie beim Städtebaufinanzierungsgesetz⁵⁴⁾ und beim Sonderprogramm für Gebiete mit speziellen Strukturproblemen⁵⁵⁾ zu beobachten war, für die Zukunft nicht auszuschließen.

50) Vgl. die Antworten des Staatssekretärs *Dr. Köhler* vom 6. 4. 1982 auf die Fragen der Abg. *Kraus* (CDU/CSU), *Klein* (München) (CDU/CSU), *Dr. Falthausen* (CDU/CSU) und *Dr. Riedl* (München) (CDU/CSU), Bundestagsdrucksache 9/1575 vom 16. 4. 1982 S. 22 ff.

51) Vgl. die Ausführungen des Bayer. Staatsministers für Wirtschaft und Verkehr, *Anton Jauernig*, bei der Eröffnung der Jahresmitgliederversammlung des Verbandes öffentlicher Verkehrsbetriebe (VÖV) am 15. 6. 1982 in München.

52) Vgl. Bericht der Landesregierung zur bestehenden Situation und zur Verbesserung des ÖPNV in Schleswig-Holstein vom 17. 9. 1981 S. 3.

53) Vgl. die Ausführungen des Parl. Staatssekretärs beim Bundesminister für Verkehr *Mabne* in der 102. Sitzung des Deutschen Bundestages am 26. 5. 1982, Plenarprotokoll 9/102 S. 6146 C.

54) Vgl. BVerfG, Urteil vom 4. 3. 1975, BVerfGE 39, 96 = NJW 1975, 819 = DÖV 1975, 485 = JZ 1975, 369.

55) Vgl. BVerfG, Beschluß vom 10. 2. 1976, BVerfGE 41, 291 = NJW 1976, 1443 = DVBl. 1976, 837 = DÖV 1976, 524.

4. Die Vorhaben der Deutschen Bundesbahn und der Regionalverkehrsgesellschaften

§ 11 Abs. 1 GVFG bestimmt, daß auch Vorhaben der DB, wenn sie, wie z. B. S-Bahnvorhaben, der Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden dienen, aus dem zweckgebundenen Mineralölsteueraufkommen gefördert werden können. Auch das ist an die sonst geltenden Voraussetzungen des Gesetzes gebunden. Bemerkenswert ist jedoch, daß sich der Bund insoweit eine *Selbstbindung* auferlegt hat. Aus § 11 Abs. 2 GVFG ergibt sich, daß die Aufnahme eines Vorhabens der DB in das Programm nach § 6 Abs. 1 GVFG an die Zustimmung des beteiligten Landes gebunden ist.

In den letzten Jahren ist es wiederholt zu Meinungsverschiedenheiten darüber gekommen, ob § 11 GVFG auch die Regionalverkehrsgesellschaften erfaßt, also jene Unternehmen, in denen – mit Sitz in Kiel, Köln, München, Hannover und Stade – Bahnbusverkehr und Postreisedienst in privatrechtlicher Rechtsform zusammengefaßt worden sind⁵⁶. Diese Gesellschaften saßen im wahren Sinne des Wortes „zwischen den Stühlen“. In § 11 GVFG werden sie nicht erwähnt, und die Länder stellten sich – teilweise – auf den Standpunkt, daß es von Verfassungs wegen nicht ihre, sondern Aufgabe des Bundes sei, sie mit Fördermitteln auszustatten. Der Bundesminister für Verkehr wollte dieses Problem im Rahmen des von ihm vorbereiteten Gesetzentwurfs in aller Form regeln. Inzwischen ist eine jedenfalls einigermaßen zufriedenstellende Lösung im Rahmen des Bundeshaushaltsplans gefunden worden. Er sieht zusätzliche Investitionszuschüsse an die Deutsche Bundesbahn sowie Zuschüsse zu Investitionen an Regionalverkehrsgesellschaften zur Förderung von Einzelvorhaben des öffentlichen Personennahverkehrs vor. Im Haushaltsjahr 1982 war dafür ein Betrag von 199 Mio DM veranschlagt, und für das Haushaltsjahr 1983 beläuft sich der Betrag auf 100 Mio DM⁵⁷. Auf Komplementärmitel der Länder freilich müssen die Regionalverkehrsgesellschaften weiterhin verzichten, – ein einigermaßen überraschendes Ergebnis, wenn man bedenkt, daß das Mitspracherecht der Länder bei Vorhaben der DB, das in § 11 Abs. 2 GVFG verankert ist, damit begründet wurde, daß sich die Länder in der Regel an der Komplementärfinanzierung beteiligen⁵⁸.

56) Vgl. zur Entstehungsgeschichte Fromm, G., Um die Zusammenführung der Busdienste von Bundesbahn und Bundespost – Eine kritische Zwischenbilanz –, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 50. Jg. (1979), S. 215 ff.

57) Vgl. Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1983, Band 2, Einzelplan 12, S. 332.

58) Vgl. Hölder, M.-L., Erläuterungen zu § 11 GVFG, in: Das Deutsche Bundesrecht Teil VII B 71.

Summary

Federal aid to public transport (ÖPNV), the legal basis for which is the local transportation finance legislation, is being criticized of late. The objections are to the fact that these funds essentially benefit urban communities and rail traffic there in particular. Furthermore there are doubts whether the principle of economy is sufficiently applied in all building projects, especially also regarding consequential charges. On closer inspection these doubts turn out to be unfounded. The history of the origins of the local transport finance law proves that encouraging public transport in urban communities was the main concern because of the particularly serious bottlenecks in these areas. And where the construction and extension of public transport routes had been backed by federal funds successes did not fail to come. It was possible to change the modal split to the benefit of public transport. There were favorable effects on urban life. Environmental conditions were greatly improved. Consequential charges have been kept within justifiable limits. The backing should therefore be continued. But in view of the distressed state of public funds, more attention than before should be paid to unnecessary expenditures. Cost-benefit studies will however only be of limited assistance in this conjunction. Quite apart from still being associated with deficiencies in method one needs to bear in mind that the construction of subways, commuter train system and municipal railroad networks, in the last analysis, remain political decisions. What matters here above all is correct gauging.

Résumé

Les subventions de la part du Gouvernement fédéral allemand destinées aux Transports Publics (ÖPNV), dont la base juridique est la loi concernant le financement des transports sur le plan communal, font l'objet récemment de critiques. Le fait que les fonds reviennent en majeure partie aux agglomérations et la avant tout, aux transports ferroviaires, a donné lieu à des contestations. En outre, est mis en doute le principe de l'économie qui n'aurait pas toujours été suffisamment respecté lors de tous les projets de construction, surtout en tenant compte des frais indirects. Lors d'un examen approfondi, ces critiques se révèlent ne pas être fondées. L'histoire de la loi concernant le financement des transports sur le plan communal démontre que l'objet était de subventionner en priorité les transports publics dans les agglomérations car les problèmes y étaient les plus graves. Là, où la construction et le développement des voies de transports ont été subventionnés avec les fonds de l'état, les succès sont apparents. La répartition des modes de transports a pu être modifiée en faveur des transports publics. La vie dans les agglomérations a été influencée de façon favorable. Les conditions de l'environnement se sont sensiblement améliorées. Les frais indirects sont admissibles. C'est pourquoi il est essentiel de poursuivre ces subventions. Etant donné les problèmes financiers des pouvoirs publics, il est important d'éviter toutes dépenses inutiles. Des analyses coûts-efficacité ne peuvent donner des renseignements que dans une mesure restreinte. Mis à part le fait qu'elles présentent en outre toujours des défauts de méthodes, il faut être conscient du fait que construction de métros, de lignes à grande vitesse et de chemins de fer métropolitains dépendent en fin de compte de décisions politiques. C'est pourquoi il est important de posséder la faculté d'estimation.