

Summary

Subject of the expertise issued by the Scientific Advisory Board of the Federal Minister of Transport is the continuous development of the policy of transport infrastructure. In the Federal Republic of Germany there exist obvious shortages in that respect. With regard to the forecast of the demand, there is no relief of the shortage expected in the future. Logistical changes, that are appearing might increase the requirements for the transport infrastructure. A decrease of the demand in passenger transport is not in sight. Neither the intended development of the transport infrastructure according to the federal transport infrastructure plans until 1990, nor the efforts in changing the modal split will be sufficient to decrease shortages. At a constant or even shrinking volume of finances and at an increasing cost as well as for maintenance and restoration of transport infrastructure and as well as for measures of the environmental protection, the margins of financing the development of the transport infrastructure will narrow. Hence it is necessary to raise funds and - at the same time - to overcome social resistances to the continuous development of the transport infrastructure.

Zur Krise des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes

VON RAINER WILLEKE, KÖLN

1. Ein bitterer Geburtstag

v. f. m. b.
v. St. d.
v. r. h. g.

Im Rahmen von Art. 104a Abs. 4 Grundgesetz¹⁾ beteiligt sich der Bund seit 20 Jahren in entscheidenden Größenordnungen an „Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden“ in den Bereichen des kommunalen Straßenbaus und des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Die geförderten Vorhaben umfassen im wesentlichen den Bau oder Ausbau von Gemeindestraßen, die hauptsächlich dem Verkehr dienen, und den Bau oder Ausbau von Verkehrswegen der U-, S- und Straßenbahnen in Verdichtungsräumen und deren zugehörigen Randgebieten²⁾. Unter Berücksichtigung des Erfordernisses von Art. 104a Abs. 4 GG, daß es sich um „bedeutsame Investitionen“ handeln muß, beschränkt sich die Bundesförderung, bislang jedenfalls, auf Infrastrukturinvestitionen (Wege und ortsfeste Anlagen). Das Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz GVFG) gilt seit dem 1. Januar 1971, der entscheidende finanz- und verkehrspolitische Durchbruch erfolgte aber bereits mit dem Steueränderungsgesetz 1966 vom 23. 12. 1966 und den daran anknüpfenden „Richtlinien für Bundeszuwendungen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Mineralölsteuerrichtlinien)“ vom 20. 5. 1967. Die Richtlinienregelung wurde zum 1. 1. 1971 durch das GVFG abgelöst. Voraussetzung, Umfang und Höhe der Förderung blieben dabei weitgehend unverändert, allerdings wurde das ursprüngliche Aufteilungsverhältnis von 60 % kommunaler Straßenbau und 40 % ÖPNV auf ein Verhältnis von 55 zu 45 gebracht. Änderungen erfolgten durch das Verkehrsfinanzgesetz 1972, das eine wesentliche Verstärkung der Finanzbasis herstellte, das Steueränderungsgesetz 1973 und das Haushaltsstrukturgesetz 1975³⁾. Neben einer vorsichtigen Ausweitung des Förderkatalogs ist die Veränderung des Aufteilungsverhältnisses zugunsten des ÖPNV bemerkenswert.

Nach § 4 Abs. 1 GVFG gehen die Finanzhilfen des Bundes bis zu 60 % - im Zonenrandgebiet bis zu 75 % - der zuwendungsfähigen Kosten. Der Bund leistet damit die Basisfinanzierung, Länder und Gemeinden eine Komplementärfinanzierung von zusammen 40 % der geförderten Vorhaben. Diese Mischfinanzierung ermöglichte seit 1967 eine wesentliche Verbesserung

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Rainer Willeke
Institut für Verkehrswissenschaft
an der Universität zu Köln
Universitätsstr. 22
5000 Köln 41

1) Zu Inhalt und Problematik dieser Verfassungsregelung s. u. Abschnitt 3.2.

2) Den Förderkatalog enthält § 2 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz.

3) Einen straffen, allerdings nur referierenden Überblick über Grundlagen, Entwicklungen und Bundesaktivitäten geben die Berichte des Bundesministers für Verkehr über die Verwendung der Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden für die jeweiligen Jahre, letztmalig für das Jahr 1985. Die Berichterstattung wurde bedauerlicherweise durch das Erste Rechtsbereinigungsgesetz vom 24. 4. 1986 auf eine kursorische Darstellung der Mittelverwendung im Berichtsjahr reduziert.

und Ausweitung der kommunalen Verkehrsstraßennetze sowie in den Großstädten der Hauptverdichtungen einen massiven Ausbau der U-, S- und Stadtbahnssysteme. Die Finanzierungsmasse erreichte von 1967 bis 1986 rund 70 Mrd. DM; daran war der Bund mit 38,8 Mrd. DM und Länder und Gemeinden mit schätzungsweise 16,6 Mrd. DM und 14,6 Mrd. DM beteiligt. 32 Mrd. DM flossen dem Straßenbau und 38 Mrd. DM dem ÖPNV zu; der letztgenannte Betrag wurde zu 90% für den Schienenverkehr der Ballungsräume verwendet.

Im Zusammenhang mit der Beratung und Verabschiedung des Bundeshaushalts 1988 soll das GVFG erstmals grundlegend und mit restriktiver Zielsetzung geändert werden. Der Novellierungsvorstoß geht auf die Koalitionsvereinbarungen vom Frühjahr 1987 zurück. Im Abschnitt über die Finanz- und Haushaltspolitik heißt es in bezug auf den beabsichtigten Abbau von Subventionen: „In diesem Zusammenhang besteht im Hinblick auf den rückläufigen Finanzbedarf beim kommunalen Straßenbau Einvernehmen in der Frage der Plafondierung des Ansatzes, dessen Höhe noch festgelegt werden soll.“ Dieses Vorhaben ist mit Beschluß des Bundeskabinetts vom 1.7.1987 in den Haushaltsentwurf 1988 und in die mittelfristige Finanzplanung 1988–1991 eingegangen. Als „Gesetz zur Änderung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes“ liegt inzwischen ein Entwurf der Bundesregierung dem Bundesrat vor (Drucksache 314/87 vom 14.8.1987). Danach sollen die Bundesleistungen nach dem GVFG ab 1988 auf 2,5 Mrd. DM jährlich begrenzt werden, wobei die daraus folgenden Ausgabenkürzungen ausschließlich zu Lasten des kommunalen Straßenbaus gehen. Der allgemeine Aufteilungsschlüssel zwischen Straßenbau und ÖPNV verschiebt sich von bisher 50 : 50 auf 43 : 57⁴⁾. Die Kürzungen ergeben sich aus einem Vergleich der alten und neuen Finanzplanungsansätze; sie betragen 1988 281 Mio. DM, 1989 313 Mio. DM, 1990 346 Mio. DM und 1991 378 Mio. DM. Ferner sieht der Novellierungsentwurf für den Bereich des ÖPNV als Maßnahme zur Verbesserung des öffentlichen Verkehrs im ländlichen Raum vor, den Katalog der förderungsfähigen Vorhaben auf die Erstbeschaffung von Standardomnibussen zur Verdichtung oder Ausweitung des Linienverkehrs auszudehnen, soweit sie überwiegend im öffentlichen Personennahverkehr außerhalb von Verdichtungsräumen und deren zugehörigen Randgebieten eingesetzt werden und für eine nachhaltige Verbesserung der Verkehrsbedienug dringend erforderlich sind⁵⁾.

Nicht, daß nach 20-jähriger Förderung kritische Fragen gestellt und Novellierungsanstöße vorgebracht werden, darf erstaunen; erstaunlich ist allerdings der konkrete Novellierungsvorschlag in hohem Maße. Den Feststellungen zur Sache, die die Änderungen tragen sollen, fehlt nicht nur die überprüfbare Substanz, es ist nicht einmal der Maßstab erkennbar, der die Aussagen und Schlußfolgerungen stützen könnte. Die wesentlichen Passagen der amtlichen Begründung lauten: „Die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden ist Aufgabe der Länder. Der Bund kann den Ländern dazu nur soweit und solange Finanzhilfen

4) Nach § 10 Abs. 3 GVFG können die Länder bis zu 15% der auf sie entfallenen Straßenbaumittel für ÖPNV-Vorhaben, die in das Förderungsprogramm aufgenommen sind, verwenden (Umschichtungsmöglichkeit).

5) Die Ausweitung des Förderungskatalogs in § 2 Abs. 1 GVFG ist bislang kennzeichnenderweise der kontroverse Teil des Vorhabens. Rechtliche Bedenken zielen darauf, daß „bedeutsame Investitionen“ nach Art. 104a Abs. 4 möglicherweise die Beschaffung von Fahrzeugen nicht trägt. Starker Widerspruch kommt vom Deutschen Städtetag (vgl. Schnellbrief des Geschäftsführenden Präsidialmitglieds vom 10.7.1987). Der Verband der öffentlichen Verkehrsbetriebe (VÖV) ist ebenfalls sehr zurückhaltend und argwöhnt eine Sonderhilfe für die Busdienste der DB (vgl. „Gemischte Gefühle“, in: Bus + Bahn, Nr. 239, 8/87, S. 2.) Gegen die Einschränkung des kommunalen Straßenbaus u. a. Auto 86/87, Jahresbericht des Verbandes der Automobilindustrie e. V. (VDA), September 1987.

gewähren, wie dies den in Art. 104a Abs. 4 GG genannten Zwecken (Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet, Förderung des wirtschaftlichen Wachstums) dient. Nach 20-jähriger Förderung durch den Bund sind die Zwecke des Art. 104a Abs. 4 GG im Bereich des kommunalen Straßenbaus in einem solchen Maß erfüllt, daß es gerechtfertigt ist, die für das GVFG zweckgebundenen Mittel aus der Mineralölsteuer in der Höhe zu begrenzen. ... Der Gesetzentwurf sieht eine Mindestgrenze von 2,5 Mrd. DM pro Jahr vor. Da die Mittel zur Förderung des ÖPNV angesichts der notwendigen Fertigstellung und Komplettierung begonnener Vorhaben und Systeme in der Höhe etwa erhalten bleiben sollen, geht die Begrenzung zu Lasten des kommunalen Straßenbaus.“

Die Nennung der Ziele des Verfassungsartikels bietet auch mit dem Hinweis auf die Zeit der Förderung keine Argumentationsbasis; denn die Anbindung des GVFG-Generalziels „Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden“ an die in Art. 104a Abs. 4 genannten Förderzwecke ist so schwach, daß sie sich der Möglichkeit einer operationalen Überprüfung der Zielerfüllung entzieht. Eine ausfüllende und konkretisierende Analyse des Sachstandes wird nicht einmal in knappster Form versucht. Ausgerechnet die Kürzung der Straßenbaumittel bei der heute bestehenden Bedarfslage und den prognostisch überschaubaren Entwicklungstendenzen der Nahverkehrsmobilität mit dem Verweis auf eine weitgehende Erfüllung der genannten drei Förderziele begründen zu wollen, ist schwerlich nachzuvollziehen. Was weiter die Leistungsverbesserung des ÖPNV im ländlichen Raum angeht, so spricht beträchtliche Erfahrungssubstanz dafür, daß eine Förderung von Fahrzeuginvestitionen, die im Interesse der Systemneutralität der Förderung durchaus erwogen werden sollte, nur im Zusammenhang mit einer auf mehr Elastizität zielenden Ordnungsreform des Personenbeförderungsgesetzes greifen kann.

Die verkehrspolitische Bedeutung der angestrebten Novellierung geht wegen ihres Argumentationsansatzes und ihrer Ausrichtung weit über das Gewicht der ersten Schritte und der angestrebten Ausgabenentlastung von 300 Mio. DM hinaus. Die Attitüde „nicht daran rühren“ hat sich nicht bewährt. Es ist hohe Zeit für eine über die Details und kurzfristiges Taktieren hinausgreifende Diskussion der Ziele, Erfolgskriterien und Vorgehensweisen einer weiteren Bundesförderung von Investitionen zur Verbesserung der kommunalen Verkehrsverhältnisse in den großstädtischen Verdichtungen sowohl wie im ländlichen Raum. Eine Plafondierung ist nie das letzte Wort; entweder provoziert sie eine überzeugende Antwort der Betroffenen, oder sie ist der Anfang vom Ende.

2. Suburbanisation und Verkehrsexpansion

Das Problemfeld Stadtverkehr und der Zwang zu einer wesentlichen Ausweitung der städtischen Verkehrsinfrastruktur entstehen mit der als Suburbanisation bezeichneten Umformung der Städte⁶⁾. Der tiefgreifende Wechsel im Muster der Stadtentwicklung folgt seit den fünfziger Jahren aus den ineinandergreifenden und voneinander abhängigen Grundströmungen eines starken und kontinuierlichen Anstiegs von Wohlstand und Mobilität. Die Suche nach den bestgeeigneten Standortlagen und die neue Beweglichkeit, die die einsetzende Individualmo-

6) Zur überaus umfangreichen Literatur vgl. Willeke, R., Soziale Kosten und Nutzen der Siedlungsballung und des Ballungsverkehrs, Schriftenreihe des Verbandes der Automobilindustrie e. V. (VDA), Bd. 41, Frankfurt 1984.

torisierung schafft, fordern und fördern einen neuen Stadtaufbau. Es kommt zu einem Auseinanderrücken von Wohnen und Arbeiten, überhaupt zu einer Entmischung und Spezialisierung der Flächennutzungen und ganz allgemein zu einer Kern-Rand-Bewegung der Siedlungsflächen. Die Stadt greift und fließt in die Region und läßt neuartige funktionale Zusammenhänge entstehen. Hauptmerkmale sind die Abwanderung in Stadtrandlagen, Vororte und Umlandgemeinden, die Verlagerung traditioneller Industriestandorte an die Peripherie und in das weitere Umland sowie die Konzentration von immer mehr Arbeitsplätzen der hochexpansiven Dienstleistungsbereiche in den Stadtkernen. Diese Kombination von Dezentralisierung und Verdichtung zusammen mit der flächenhaften Ausdehnung von Stadtregionen macht in großem und steigendem Umfang Verkehrsvorgänge erforderlich. Die neue Stadt hat den säkularen Leistungssprung des Verkehrssystems durch die Massenmotorisierung zur Voraussetzung. Trotzdem ist es aber nicht etwa so, daß die mit der Motorisierung ansteigende Verfügbarkeit von Automobilen und deren Einsatz die neue Stadtstruktur als Stadtregion geschaffen hätte. Zwar ist der Individualverkehr eine notwendige Bedingung der neuen Stadt und eine Voraussetzung ihrer Lebens- und Leistungsfähigkeit; doch zusammen sind die neuen Raum-, Stadt- und Verkehrsstrukturen eingebunden in die wirtschaftliche Expansion und den sozio-ökonomischen Wandel, der sich seit den fünfziger Jahren vollzieht.

Die Städte sind mit ihrer überkommenen Gliederung, mit ihren alten Abmessungen und Standortnutzungen auf die doppelte Dynamik der Suburbanisation und der Individualmotorisierung schlecht vorbereitet. Grundriß und Verkehrsflächen entsprechen nicht mehr der Bedarfslage, die sich mit den Kraftverkehrsströmen und Straßenbelastungen stürmisch entwickelt und durch den fließenden und ruhenden Verkehr neue Akzente setzt.

Die fortschreitende Konzentration von Arbeitsplätzen in den Stadtzentren - gefördert durch die Hochhausbauten der sechziger und siebziger Jahre - und die Abwanderung großer Teile der Wohnbevölkerung in mehr oder weniger gestreute Stadtrand- und Vorortlagen läßt das privatmotorisierte Pendleraufkommen in einem weit über die Leistungskapazitäten der vorhandenen Straßen, Knoten und Abstellmöglichkeiten hinausgehenden Maße ansteigen. Die Entwicklungsspirale von Suburbanisation und Verkehrserzeugung stellt die Stadt-, Regional- und Verkehrsplanung vor unerhört große, kurzfristig nicht befriedigend lösbare Aufgaben. Finanzkraft, Planungskapazität und politische Konsensfähigkeit zeigen sich überfordert.

Die Massierung der Verkehrsströme und die zunehmende Überlastung der Verkehrsflächen werden seit Mitte der fünfziger Jahre von Politik und Öffentlichkeit immer deutlicher erkannt. Analysen und Prognosen stützen erste Anpassungs- und Verbesserungsprogramme. Bemerkenswert und für die weitere verkehrspolitische Diskussion kennzeichnend sind zwei zeitlich nahezu parallel erarbeitete Studien, der 1963 vorgelegte Buchanan-Report, „Traffic in Towns“, der von der Problemlage in Großbritannien ausgeht, und der 1965 publizierte Sachverständigenbericht über die kommunalen Verkehrsprobleme in der Bundesrepublik Deutschland⁷⁾. Beiden Arbeiten liegt ein ähnliches Erfahrungsmaterial zugrunde. Sie gehen von der

7) Buchanan, C., Verkehr in Städten. Aus dem Englischen übersetzt von H. Lehmann-Grube, Essen 1964. Holatz, J.W., und Tamms, F. (Hrsg.), Die kommunalen Verkehrsprobleme in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Sachverständigenbericht und Stellungnahme der Bundesregierung, Essen 1965. Vgl. auch Beesley, M.E., Kain, J.F., Urban Form, Car Ownership and Public Policy, in: Urban Studies, Vol. 1 (1964), S. 174-203 und Lehner, F., Regionale Ordnung und Städtebau, Bericht Nr. 1a, 38. Internationaler Kongreß des Internationalen Verbandes für öffentliches Verkehrswesen (UITP), London 1969, Kurzfassung in: Verkehr und Technik, Heft 6 (1969), S. 159-161.

inzwischen eingeleiteten Umformung der Stadtstruktur aus und sind in der allgemeinen Problemsicht dem Leitbild einer aufgelockerten und gegliederten Stadt zuzurechnen. Im Grundsatz zielen beide Berichte dahin, das Leistungsniveau des Stadtverkehrs durch eine durchgreifende Ausweitung der Verkehrsinfrastruktur dem neuen Niveau und der veränderten Gliederung der Verkehrsnachfrage anzupassen. In den konkreten Empfehlungen zeigen sich aber auch sehr aufschlußreiche Unterschiede, die das Spannungs- und Streitfeld rivalisierender Anpassungsstrategien für zwei Jahrzehnte vorwegnehmen. Der Buchanan-Report setzt im wesentlichen darauf, den Nachfragetendenzen der Motorisierung zu folgen. Der überwiegende Lösungsbeitrag wird vom Straßenkraftverkehr erwartet. Ausbau und Verbesserung der Stadtstraßen, Maßnahmen der Verkehrsleitung zur rationellen Nutzung der Straßenflächen und ein den verschiedenen Stadtfunktionen entsprechendes Angebot an Parkraum stehen im Vordergrund. Der deutsche Sachverständigenbericht ist in dieser Hinsicht skeptischer. Er fordert abgestützte Parallelförderung, unterschätzt die weitere Dynamik der Motorisierung, setzt den Hauptakzent auf den Ausbau des schienengebundenen ÖPNV in den Großstädten und Hauptverdichtungen und tritt in Überlegungen ein, Teile des Berufspendelverkehrs auf öffentliche Verkehrsmittel zu ziehen⁸⁾.

3. Bundesförderung zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden

3.1 Grundzüge der Verkehrsteilung

Obwohl die Entwicklung des Personenverkehrs und insbesondere des Personennahverkehrs in den letzten drei Jahrzehnten weitgehend im Zeichen der Motorisierung steht und von ihr getragen ist, hat die Politik von Bund, Ländern und Gemeinden die öffentlichen Verkehrsmittel keineswegs vernachlässigt, sondern mit dem Einsatz ganz beträchtlicher Steuermittel für die Investitionsfinanzierung und für die Abdeckung von Betriebsdefiziten massiv unterstützt. Seit das Problem des neuen massenhaften Stadtverkehrs voll erfaßt ist, zielt der verkehrspolitische Kurs grundsätzlich auf eine parallele Vorsorge für den privaten und kollektiven Verkehr. Hinsichtlich der Schwerpunkte und Mischungsverhältnisse der Infrastrukturinvestitionen bietet sich eine Differenzierung nach der vorliegenden Größe, Dichte und Gliederung der Siedlungsräume an, aus denen sich die Haupteinflussfaktoren der Nachfrage ableiten lassen. Der Beitrag des ÖPNV kann in den Hauptverdichtungen und Siedlungskernen wesentlich größer sein als in Randlagen, in Klein- und Mittelstädten oder im ländlichen Raum, wo der Individualverkehr ganz im Vordergrund steht. Ferner läßt sich für die Verkehrsbedienungen von Stadtregionen eine Art Rangfolge bilden; Bedeutung und Leistungsanteil des öffentlichen Verkehrs nehmen mit steigender Nähe zum Stadtkern zu und mit zunehmender Entfernung ab. Dichte und Bündelung kommen dem öffentlichen Linienverkehr ent-

8) Im Hinblick auf die ab 1967 einsetzende Förderung schreibt G. Fromm: „Bund und Länder folgen 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 Verdichtungsräumen zuteil werden ließen.“ Das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - Versuch einer Bestandsaufnahme, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 54. Jg. (1983), S. 141.

gegen, Streuung der Quellen und Ziele sowie Vielfalt der Verkehrszwecke weisen auf den Individualverkehr.

Es ist in dieser Weise nicht schwer, einige Grundsätze und Grundregeln über die Rollenverteilung auf der Basis systemspezifischer Vor- und Nachteile zu formulieren⁹⁾. Leitsätze dieser Art bieten im Blick auf die konkrete Anwendung aber kaum einmal unumstrittene Orientierungshilfen, denn sie vereinfachen und raffen notwendigerweise und können zu künstlich vereinfachten Entscheidungslagen führen, die der sensiblen Interdependenz von Stadtfunktionen und Stadtverkehr nicht gerecht werden. In der Hand der Politik sind „Leitlinien der Verkehrsteilung“ breit interpretationsfähig; oft werden sie als Handhabe gegen den Individualverkehr verwendet. So hat sich trotz eines weitgehenden Konsenses über die Systemeigenschaften und über die unterschiedlichen Affinitäten der Systeme zu verschiedenen Siedlungstypen und Fahrzwecken stets ein Spannungsfeld erhalten zwischen einer den Nachfrageäußerungen der Verkehrsnutzer und damit dem Individualverkehr entgegenkommenden Stadtplanung und der entgegengesetzten politischen Forderung „Vorrang für den ÖPNV“¹⁰⁾. Eine in der Argumentationsführung autofeindliche Stadtverkehrspolitik kulminiert zwischen 1971 und 1974. Energiepreisschock, rezessive Wachstumsschwäche und angespannte öffentliche Haushalte lassen dann aber ernüchtern und führen zu mehr Einsicht in das Machbare zurück. Die Spannung mit immer wieder aufbrechenden Frontstellungen bleibt allerdings bestehen; die Planungswiderstände gegenüber Verkehrsbauprojekten und namentlich gegenüber Stadtstraßenbauten haben im letzten Jahrzehnt sogar noch zugenommen. Der Bürgerstreit um viele Verkehrsberuhigungsmaßnahmen unterstreicht dies in nahezu allen größeren Städten.

3.2 Unbefriedigende Zielvorgaben

Der Erkenntnis- und Diskussionsstand über das Problemfeld des Stadtverkehrs läßt Mitte der sechziger Jahre einen unerhört großen Investitionsbedarf erkennen. Dies betrifft die Anpassung der Stadtstraßennetze an die Erfordernisse der Motorisierung und die Verbesserung des ÖPNV. Der Sachverständigenbericht von 1964 nennt für eine Zeitspanne von 25 bis 30 Jahren den damals schockierenden und noch heute erstaunenden Betrag von 247 Mrd. DM. Es wird schnell klar, daß die nach der Aufgabenverantwortung an sich zuständigen Gemeinden und Bundesländer ohne bedeutende Änderungen in der Verteilung der Steuerquellen allein nicht in der Lage sind, den Finanzierungsbedarf für die Sanierung und Erneuerung des Stadtverkehrs zu decken. Der Bund bindet sich deshalb angesichts eines Aufgabenziels von gesamtwirtschaftlicher Bedeutung und aufgrund der faktischen Finanzkraftverhältnisse in die Aufbringung der Investitionsmittel ein. Er verstärkt damit eine schon mehr als ein Jahrzehnt laufende Praxis.

Das Wachstum des Straßengüterverkehrs und die einsetzende Individualmotorisierung lassen Mitte der fünfziger Jahre eine Nachfrage- und Belastungslage entstehen, der mit steigen-

9) Vgl. z. B. Leitlinien für den Nahverkehr in Hamburg, Schriftenreihe der Behörde für Wirtschaft und Verkehr der Freien und Hansestadt Hamburg, Heft Nr. 7, Hamburg 1970.

10) Aus der Regierungserklärung vom 18. 1. 1973: „Der öffentliche Personenverkehr hat Vorrang vor dem Individualverkehr.“ Vgl. auch Kursbuch des Bundesministers für Verkehr „Der Mensch hat Vorfahrt“, Sommer 1973.

den Anstrengungen im Fernstraßenbau entsprochen werden mußte¹¹⁾. Diese Neu- und Ausbauaktivitäten erfordern in der Folge Anpassungen bei zahlreichen Straßen in der Baulast von Gemeinden und Kreisen, insbesondere bei Ortsdurchfahrten und Anschlüssen zu den Bundesautobahnen. Für diese Zwecke leistet der Bund Zuschüsse und Darlehen. Diese Finanzhilfen werden ab 1960 durch den Zuschlag eines zweckgebundenen „Gemeindepennings“ auf den Steuersatz für Vergasertreibstoff verstärkt. Die Zuschußvergabe wird im gleichen Jahr durch die Einfügung von § 5a in das Bundesfernstraßengesetz geregelt; sie erreichte ein nennenswertes Volumen, im Jahre 1965 rd. 190 Mio. DM. Die Bundesförderung der kommunalen Verkehrsinfrastruktur beginnt also nicht erst mit dem Steueränderungsgesetz 1966 und der Richtlinienregelung von 1967¹²⁾.

Gleichwohl bringt dieser Schritt eine Zäsur. Das zweckgebundene Mittelaufkommen wird durch eine Anhebung der Mineralölsteuer um 3 Pf./Liter wesentlich vergrößert, dabei können nunmehr kommunale Verkehrsstraßen auch ohne Bezug zu Bundesfernstraßen gefördert werden, und schließlich und vor allem werden bestimmte Verkehrswege des ÖPNV - Schienenbahnen in Verdichtungsräumen - mit 40% der Finanzhilfen in die Förderung einbezogen¹³⁾.

Die Richtlinien von 1967 über die Bundesförderung bestimmter Länderaufgaben im Kommunalbereich sind verfassungsrechtlich nicht fundiert und gelten als Provisorium im Hinblick auf die anstehende Finanzreform mit einer Grundgesetzänderung. Daß die Regelung zugunsten der kommunalen Verkehrsinfrastruktur trotzdem erfolgen und greifen kann, unterstreicht eindrucksvoll das hohe Gewicht, das der Verkehrsnot der Städte im politischen Bewußtsein zugemessen wird¹⁴⁾. Trotzdem gestaltet sich die parlamentarische Behandlung der neuen Verfassungsregelung über eine Investitionshilfekompetenz des Bundes bei Länderaufgaben äußerst schwierig und zähflüssig. Die Bundesländer wollen zwar den potentiellen Finanzierungsrückhalt, sind im übrigen aber bestrebt, die Bundeskompetenz in der Fördersache so gering wie möglich zu halten, z. B. durch eine Programmaufstellung nur durch die Länder. So kann sich der Versuch, bei der Formulierung eines Zielkatalogs oder einer Generalklausel das Investitionsfeld des Stadtverkehrs erkennbar einzubringen, nicht durchsetzen. Der neue Art. 104a GG wurde ein in vielerlei Hinsicht unbefriedigender Kompromiß¹⁵⁾; das gilt besonders für den hier heranzuziehenden Abs. 4: „Der Bund kann den Ländern Finanz-

11) Das Verkehrsfinanzgesetz von 1955 und das Straßenaufbaufinanzierungsgesetz von 1960 verstärken aus der Mineralölbesteuerung die Finanzierungsbasis. Abbau des Dieselpatents und Zweckbindung verdeutlichen die Interpretation der Sonderbelastungen des Kraftverkehrs als Wegekostenbeitrag. Vgl. Schmitt, A., Systemgerechte Sonderbesteuerung des Kraftverkehrs, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 25. Jg. 1954, S. 200 ff.; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium, Grundsätze für die Aufbringung der Kosten der Verkehrswege, Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Beirats, H.3, Bad Godesberg 1954.

12) Die Bundesregierung erläßt mit Zustimmung des Bundesrates aufgrund des Art. 8 § 4 des Steueränderungsgesetzes 1966 bis zu einer anderweitigen Regelung im Rahmen der kommenden Finanzreform „Richtlinien für Bundeszuwendungen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden v. 12.5.1967.“

13) Vgl. u. a. Schroeter, H.W. und Wittich, F., Zuwendungen für den Verkehrswegebau in den Gemeinden, Köln, Berlin 1971, S. 7 ff.

14) Durch Gesetz vom 1. 8. 1961 hatte der Deutsche Bundestag die Bundesregierung beauftragt, eine Untersuchung durchzuführen über mögliche Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden unter Berücksichtigung einer gesunden Raumordnung und eines neuzeitlichen Städtebaus. Der o. g. Sachverständigenbericht vom Sommer 1964 schildert die Verkehrsnot eindringlich und verbindet seine Vorschläge mit der Forderung nach großangelegter Finanzhilfe durch den Bund.

15) Vgl. mit Überblick über die umfangreiche Literatur die Behandlung der Art. 104a-109 GG von Fischer-Menshausen, H., in: Grundgesetzkommentar, Hrsg. I. von Münch, Band 3, 2. Aufl., München 1983.

hilfen 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 auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt.“

Nach der Entstehungsgeschichte und nach dem subjektiven Willen des Gesetzgebers soll dieser Artikel die Bundeshilfen nach der Richtlinienregelung 1967 stützen. Der Wortlaut der Ziele und ihr objektiver Gehalt geben dies aber nur schwer her. Weder das konjunkturpolitische noch das strukturpolitische noch das wachstumspolitische Ziel passen wirklich. Chancen bietet noch am ehesten eine sehr weite Interpretation des Ziels „Förderung des wirtschaftlichen Wachstums“.

Dieser Punkt scheint nie gründlich analysiert worden zu sein; man sah wohl keinen praktischen Anlaß¹⁶⁾. Es erstaunt aber doch die Beharrlichkeit, mit der von Politikern und Praktikern des Verkehrs das zweitgenannte, das strukturpolitische Förderungsziel – Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet – als tragend unterstellt wird und dies noch oft in einer Interpretation, als gehe es um einen Ausgleich in der Finanzkraft zwischen Bund und Ländern, sozusagen um einen zweiten vertikalen Finanzausgleich. Tatsächlich kann das Ziel aber nur die Wahrnehmung einer im gesamtstaatlichen und gesamtwirtschaftlichen Interesse liegenden überregionalen Ausgleichsfunktion zugunsten von Regionen meinen, die gegenüber anderen vergleichbaren Regionen oder gegenüber dem Bundesdurchschnitt zurückgeblieben sind und wo Investitionshilfen geeignet erscheinen, den Abstand zu verkleinern. Niemand wird aber sagen wollen, daß die Finanzhilfen nach dem GVFG zur Verbesserung der Infrastruktur wirtschaftlich zurückhängender und benachteiligter Gebiete eingesetzt werden. Daß das Gegenteil zutrifft, spricht überhaupt nicht gegen die Intention des Gesetzes und das Gewicht seiner Ziele; es wird aber ein Argumentationsnotstand erkennbar, der nach 20 Jahren dabei ist, negative verkehrspolitische Folgen auszulösen.

Es sollte deshalb unterstrichen werden, daß die drei Förderungsziele – auch das Strukturziel – gesamtstaatlicher und gesamtwirtschaftlicher Natur sind. Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß die „Ausgabenverantwortung“, die als Investitionshilfekompetenz angesprochen werden sollte, inhaltlich-programmatische Mitwirkungsbefugnisse des Bundes im Rahmen einer zielbestimmten Bund-Länder-Kooperation voraussetzt.

3.3 Konstruktionsmängel begünstigen Fehlentscheidungen

Das GVFG ist die politische Antwort eines föderativen Staates auf einen hochrangigen, für die weitere Lebensfähigkeit der Gemeinden und vor allem der großen Städte entscheidenden volkswirtschaftlichen Bedarf. Die Art der Ziele und ihre Verknüpfung mit der gesamtstaatlichen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die Aufwendigkeit der Investitionsprojekte, die wechselseitige Abhängigkeit zwischen Nah- und Fernverkehrswegen sowie die geringe

16) In der amtlichen Begründung zum Regierungsentwurf heißt es lapidar: „Nach allgemeiner Auffassung bietet nunmehr diese Bestimmung die verfassungsrechtliche Grundlage für die Finanzierung von gemeindlichen Verkehrsvorhaben durch den Bund. Das kommt in der Begründung zu Art. 104a Abs. 4 GG deutlich zum Ausdruck.“

Flexibilität bei der Aufteilung der Finanzquellen lassen eine Bezugnahme auf das wachstumspolitische Förderungsziel und die Ausnahmeregelung einer Mischfinanzierung als „Gemeinschaftsaufgabe im weiteren Sinne“ gerechtfertigt erscheinen. Auch für die Zweckbindung eines Teils des Mineralölsteueraufkommens gibt es vertretbare Gründe, solange die verkehrspolitische Einstufung dieser Steuer als Sonderlast des Straßenkraftverkehrs gegenüber der rein fiskalischen Interpretation gewahrt werden kann. Das positive Urteil zu einer durchaus ungewöhnlichen Investitionskooperation steht und fällt allerdings mit der zielgemäßen Effizienz und Konsistenz der Planung und Auswahl der Projekte und d. h. mit der zielentsprechenden Bestimmung und Aufteilung des Finanzvolumens.

Nun ist die Zielformulierung „Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden“ nur ein wenig bestimmter Richtungshinweis. Dies mochte für den Anfang genügen, mußte dann aber zu Feststellungsproblemen führen, denn die Formulierung entzieht sich der operationalen Darstellung und damit auch einer objektiven Erfolgsüberprüfung im Sinne des Nachweises von Zielerreichung oder Zielverfehlung¹⁷⁾. Diese Tatsache ist kaum zu übersehen, sie hätte deshalb die Kooperationspartner veranlassen müssen, im Zuge der fortlaufenden Aufstellung und Fortschreibung der Programme nach § 5 GVFG eine offene Konkretisierung und permanente Aktualisierung der Ziele herbeizuführen¹⁸⁾. Statt administrativer Förderoutine und politischer Kompromißsuche wäre dann ein Maßstab zur Hand, der eine Einstufung der Investitionsvorhaben und eine Beurteilung der einzelnen Maßnahmen gestatten würde. Eine verständige Anwendung der Verfahren von Nutzen-Kosten-Untersuchungen hätte eine Hilfe sein können, Urteile über die erreichte Lage entweder überzeugend zu begründen oder als Fehlerurteile zurückzuweisen¹⁹⁾.

Die Planungs- und Finanzierungspraxis, die das GVFG eröffnet oder nahelegt, zeigt nicht nur zufällige, sondern konstruktionsbedingte Schwächen und ist deshalb immer wieder der Kritik ausgesetzt. Die Rechte und Pflichten der Beteiligten sind in der Handhabung des GVFG so verteilt, daß für die Aufbringung und mehr noch für die Verwendung der Mittel politischer Einfluß und politische Durchsetzungskraft größere Bedeutung besitzen als die objektiv erfassbaren und vergleichbaren Bedarfslagen und die Nutzen-Kosten-Verhältnisse der in Betracht zu ziehenden Lösungen. Die Tatsache, daß die Antragsinitiative und die Verwaltungskompetenz bei den Kommunen und Bundesländern – also bei den Begünstigten – liegt, die überwiegende Finanzierungslast aber beim Bund, läßt naturnotwendig Begehrlichkeit, abgeschwächten Sparsamkeitsdrang und Neigung zur vergleichsweise größeren und aufwendigeren Lösung erwarten. Das belastende und Grenzen ziehende Gegengewicht der Investitionskosten greift nur stark abgeschwächt²⁰⁾.

17) Ohne konkrete Bezugnahme auf Stand und Entwicklung der kommunalen Verkehrsverhältnisse kann es infolgedessen in der Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zur Änderung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes heißen: „Nach 20jähriger Förderung durch den Bund sind die Zwecke des Art. 104a Abs. 4 GG im Bereich des kommunalen Straßenbaus in einem solchen Maße erfüllt, daß es gerechtfertigt ist, die für das GVFG zweckgebundenen Mittel aus der Mineralölsteuer in der Höhe zu begrenzen.“ ... „Der Gesetzentwurf sieht eine Höchstgrenze von 2,5 Mrd. DM pro Jahr vor. Da die Mittel zur Förderung des ÖPNV angesichts der notwendigen Fertigstellung und Komplettierung begonnener Vorhaben und Systeme in der Höhe etwa erhalten bleiben sollen, geht die Begrenzung zu Lasten des kommunalen Straßenbaus.“

18) Die Aufstellung der Programme (§ 5 GVFG) fordert, daß die Voraussetzungen des § 3 vorliegen. Danach müssen die geförderten Vorhaben u. a. nach Art und Umfang zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse dringend erforderlich und unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geplant sein.

19) Zur „Standardisierten Bewertung von Verkehrswegeinvestitionen des ÖPNV“ siehe weiter unten.

20) Geht man von den Kommunen als Antragstellern und Begünstigten aus, so können sich Bundes- und Landeshilfen auf bis zu 90% der Projektkosten summieren.

Das naheliegende Problem ist natürlich erkannt. Der Bund verlangt für die großen Projekte des ÖPNV Nutzen-Kosten-Untersuchungen im Rahmen von kommunalen Generalverkehrsplänen. Doch diese Wirtschaftlichkeitsnachweise sind nach den unterschiedlichsten Methoden aufgestellt und arbeiten zudem mit schwer vergleichbarem Prognosematerial. Der Bund versucht deshalb zwar, mit der Einführung standardisierter Bewertungsverfahren ein wirksames Gegengewicht zu bilden²¹⁾. Doch dieser Anlauf bleibt auf der Strecke. Die Formulierung der Bewertungsanweisungen, die Probeläufe und Auswertungsarbeiten und die Überarbeitung des Verfahrens ziehen sich viel zu lange hin. Die Entscheidungen fallen früher als die standardisierte Bewertungsmethodik greifen kann. Entscheidend für den Fehlschlag ist letzten Endes aber, daß der Versuch des Hauptfinanzgebers, die Mittelaufteilung an rechenhafte Erfolgskriterien zu binden, wozu er im Hinblick auf den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit allen Grund hat, auf die Abneigung und Ablehnung der Empfänger stößt; das gilt für Länder und Gemeinden und auch für die organisierten Interessen der kommunalen Verkehrsbetriebe²²⁾. Ein Teil der Argumente gegen das starre Korsett „standardisierte Bewertungsregeln“ ist bei der Vielgestaltigkeit der konkreten Planungsaufgaben und bei der Heterogenität der Ausgangslagen nicht von der Hand zu weisen. Im Kern geht es aber um den Anspruch, sich die Entscheidungen im wesentlichen zu reservieren und diese Entscheidung in das landes- und kommunalpolitische Kalkül – etwa auch im Hinblick auf Rivalitäten zwischen Großstädten und Regionen – zu stellen. Die Bindung an die gesamtstaatlichen und gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen einer Verfassungsregelung, die eine Ausnahmeregelung markiert, geht dabei verloren. Die Begründung des Novellierungsentwurfs zeigt dies deutlich genug.

Das GVFG ist durch die Zweckbindung eines Teils des Mineralölsteueraufkommens privilegiert. Diese gesetzlich verankerte Anbindung schafft eine ungewöhnlich gute und längerfristig überschaubare Planungsgrundlage mit sicherem Finanzierungsrückhalt. Die ursprüngliche Absicht des Gesetzes zielt naheliegenderweise dahin, den größeren Teil des Aufkommens zu dem Zweck zu verwenden, die kommunale Verkehrsinfrastruktur an die Einsatzbedingungen des expansiv in das Stadtverkehrssystem eintretenden Individualverkehrs anzupassen. Die parallele Förderung des ÖPNV wird im Sinne dieser Ausrichtung u. a. damit begründet, daß eine Entlastung der Stadtstraßennetze durch dichteren und attraktiveren ÖPNV auch die Nutzungsmöglichkeiten der Straßen durch Kraftfahrzeuge verbessert. Es trete so ein mittelbarer Vorteil ein. Nun ist es zweifellos richtig, daß der Aufbau und die Sicherung leistungsfähiger großstädtischer Verkehrssysteme und eine befriedigende Abstimmung von Städtebau, Stadtentwicklung und Stadtverkehr die Beteiligung beider Verkehrssysteme verlangt. Insofern entspricht die Parallelförderung einer zielgemäßen Investitionsstrategie. In den 20 Jahren Laufzeit verschieben sich die Gewichte allerdings zugunsten des ÖPNV und bewirken eine Konzentration auf den Schienenverkehr der Hauptballungen. Dieser Vorgang spiegelt politische Präferenzen und deutet auch auf vermeintliche technische Zwangsläufigkeiten fort-

21) Anleitung für die Standardisierte Bewertung von Verkehrswegeinvestitionen des ÖPNV, Bd. 1-4, Intraplan Consult GmbH, im Auftrag des Bundesministers für Verkehr, München u. Stuttgart 1982.

22) Vgl. Fromm, G., Die Gemeindeverkehrsfinanzierung ..., a.a.O., S. 151 mit weiteren Literaturhinweisen. Fromm sieht bei Entscheidungen, die den Stadtverkehr betreffen, einen „öffentlichen Nutzen, der sich – ob man es gern hört oder nicht – nun einmal nicht quantifizieren läßt ... Damit wird deutlich, daß die Antwort auf die Frage, ob und inwieweit Stadtbahnen eingerichtet werden sollen, weitestgehend eine politische Wertentscheidung darstellt.“

gesetzter Netzerweiterungen hin, ohne daß die Änderung der Investitionsschwerpunkte durch die Nachfrageentwicklung und durch überprüfbare Nutzen-Kosten-Verhältnisse abgestützt erscheint. Der aus dem GVFG ermöglichte kommunale Straßenbau hat jedenfalls eine viel geringere Publizität. Diskussionsbeiträge nicht nur von den öffentlichen Verkehrsträgern, sondern auch vom Deutschen Städtetag können den Eindruck erwecken, als ob das Gesetz ganz primär dem ÖPNV diene oder zu dienen habe²³⁾. Dem entspricht es, den noch nicht gedeckten Investitionsbedarf – vor allem für Schienenbauprojekte – hoch anzusetzen, etwa neben den 2,8 Mrd. DM für baureife Projekte noch weitere 16,0 Mrd. für eingeschränkt baureife Vorhaben in der Zeitspanne 1987 bis 1996 zu nennen, zusammen also noch einmal 18,8 Mrd. DM.

Während die Aufbringung der Mittel sehr breit gestreut ist, für den Bundesanteil durch die Inanspruchnahme der Mineralölsteuer, geht die Investitionsförderung des ÖPNV zu über 90% in die städtischen Hauptverdichtungen der 11 Ballungsräume. Von den Mitteleinsätzen entfallen 60% auf Neu- und Ausbauprojekte von U-, Stadt- und Straßenbahnen, 30% auf den S-Bahnbau und 10% auf kleinere Projekte (zentrale Omnibusbahnhöfe, Umsteigeanlagen, Betriebshöfe, Werkstätten, P+R-Anlagen, Kreuzungen), die immerhin zu einem größeren Teil auch den Flächenverkehr begünstigen. Ganz anders ist die Investitionsförderung des kommunalen Straßenbaus gegliedert; hier zeigt sich eine Ausrichtung auf die Bevölkerungs- und Kraftfahrzeugverteilung. Selbst wenn die bedeutende Förderung des Zonenrandgebiets als Sonderprogramm unberücksichtigt bleibt, gehen 57% der Mittel in die Gebiete außerhalb der Ballungsräume. Nach der Art der Vorhaben stehen innerörtliche Hauptverkehrsstraßen (69,4%) und Zubringerstraßen zum überörtlichen Verkehrsnetz (26,3%) im Vordergrund.

Aus der Asymmetrie der Verwendung folgt, daß in den Großstädten mit starker ÖPNV-Bauaktivität der Einsatz von GVFG-Mitteln für den kommunalen Straßenbau vergleichsweise gering ist. Einen gewissen Ausgleich bringt der Ausbau von Teilen des Bundesfernstraßennetzes, die – wie etwa Autobahnringe – einen beträchtlichen Beitrag auch zur Abwicklung des täglichen Orts- und Nahverkehrs leisten. Trotz solcher und ähnlicher kompensatorischer Effekte bedürfen die Proportionen im Einsatz der GVFG-Mittel vor dem Hintergrund der Nachfragegegebenheiten und mehr noch unter Berücksichtigung der zukünftigen Nachfrageentwicklung einer kritischen Überprüfung.

Ohne Zweifel konzentrieren sich die Probleme und Belastungen des Stadtverkehrs noch immer auf die Hauptverdichtungen. Die Frage kann sich aber nicht nur auf die Investitionsmasse richten, sie muß auch die Art der Lösungen mit Kosten-, Ertrags- und sonstigen Nutzenansätzen einbeziehen. Richtig ist, daß der schienengebundene ÖPNV bei hoher Verdichtung vergleichsweise günstige Einsatzbedingungen findet. Zugleich ist aber auch darauf zu verweisen, daß der Schienenverkehr systembedingt zur Inflexibilität neigt und gerade deshalb technische Perpetuierungstendenzen der Ausbauplanung entwickeln kann, die an der Marktentwicklung vorbeilaufen können. Denn es scheint nahezu immer noch weitere Vorteile der Netzbildung zu geben, mit denen die Linien erst ihren „vollen“ Verkehrswert erreichen. Die

23) Gemeinde-Verkehrs-Finanzierung für Busse und Bahnen 1967-1986, Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe (VÖV), Deutscher Städtetag, Deutsche Bundesbahn (Hrsg.), o. O., November 1986. Nur dem sachkundigen Leser bleibt klar, daß das GVFG nicht ausschließlich dem ÖPNV dient. Dabei verspricht das Vorwort eine „komprimierte Darstellung der Ergebnisse von 20 Jahren Gemeinde-Verkehrs-Finanzierung.“

Grenzen von Markt und Nachfrage werden leicht verdrängt. Es liegt in der Natur der Sache, daß Saturierungsgrenzen schlecht und jedenfalls nur unwillig erkannt werden.

4. Einige Schlußbemerkungen

Die Novellierung des GVFG soll der Rückführung von „Subventionen“ dienen. Der Text der amtlichen Begründung vermeidet diese Bezeichnung zwar, Sinn und Zweck weisen aber auf die Ausgabenentlastung des Bundes²⁴⁾. Die jetzt viel gestellte Frage, ob es sich bei den Finanzhilfen nach dem GVFG um Subventionen handelt, bleibt ohne Bezugnahme auf eine wirklich problembezogene Definition sinnlos. Der Subventionsbegriff ist auch im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (§ 12 StWG), das die Subventionsberichterstattung des Bundes vorschreibt, nicht abschließend definiert. So ist zwar festzuhalten und zu unterstreichen, daß die Leistungen nach dem GVFG nie in den Subventionsbericht aufgenommen worden sind und auch in der umfangreichen Diskussion und Literatur über Notwendigkeit und Möglichkeiten des Subventionsabbaus nicht erscheinen²⁵⁾. Auf der anderen Seite gibt es aber in einem Teil des Schrifttums zu Art. 104a Abs. 4 GG die unglückliche Bezeichnung „Subventionskompetenz“; gelegentlich wurde sogar von der Empfängerseite zur Betonung des „politischen“ Gehaltes der Bundeszahlungen Wert auf die Bezeichnung „Subvention“ gelegt²⁶⁾. Der schwammige Sprachgebrauch gibt also keine Hilfe. Wesentlich für die Urteilsfindung sind dagegen der Zweck der Leistungen und die zielgemäß-kooperative Entscheidungsfindung. Geht es um eine dem Art. 104a Abs. 4 GG entsprechende, im gesamtstaatlichen Interesse wichtige Investitionsaufgabe, die ihrer Art und Bedeutung wegen - und nicht primär wegen der gegebenen Finanzausstattung - Bundesbeteiligung erfordert, dann ist das gemeinsame Investitionsprogramm trotz der abweichenden Verwaltungskompetenz funktional keine Finanzleistung „an andere“ und damit keine Subvention im üblichen Sinne. Anders liegen die Dinge, wenn die Sach- und Mitwirkungskompetenz des Bundes bestritten oder faktisch minimiert und nahezu ausschließlich mit Zahlungsansprüchen argumentiert wird. Wer fiskalistisch ruft, muß ein fiskalistisches Echo erwarten.

Zweckgebundene Zuschläge auf die Mineralölsteuer begründen einen Zahlungsstrom, aber auch Zielorientierung und einen zielgerichteten kooperativen Modus der Programmbildung und Mittelverwendung. Dabei wird die überschaubare Darlegung von Nutzen und Kosten von größerer Objektivität und Überzeugungskraft sein als politische „Wertentscheidungen“ auf der Grundlage schwacher und schwankender Mehrheiten und wenig durchsichtiger Kompromisse. Es gibt heute eine starke Argumentationsbasis, das GVFG nicht etwa nur weiter-

24) Es wird zusätzlich die Minderung der Mitfinanzierungspflicht der Länder und Gemeinden mitgeteilt von 187 Mio. DM bis 252 Mio. DM im Finanzplanungszeitraum von 1988 bis 1991. Möglicherweise ergibt sich aber die Lage, in der wegen der Projektdringlichkeit die Länder und Gemeinden vom Bund verursachte Finanzierungslücken ausgleichen müssen.

25) Vgl. Stern, V., Werner, G., Subventionsabbau - Notwendigkeit und Möglichkeiten, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e. V., Wiesbaden 1987.

26) Vgl. Fromm, G., Die Gemeindeverkehrsfinanzierung ..., a.ä.O., S. 153. Im oben genannten Schnellbrief des Deutschen Städtetages vom 10.7.1987 heißt es freilich: „Im übrigen geht es entgegen der Darstellung in der Koalitionsvereinbarung bei den GVFG-Mitteln nicht um Subventionen. Die Bundesfinanzhilfen nach dem GVFG werden den Gemeinden (!) vielmehr auf der Grundlage des Artikels 104a Grundgesetz für besonders bedeutsame Investitionen gewährt, die ohne einen Ausgleich der unterschiedlichen Wirtschaftskraft auf Bundesebene den betroffenen Gemeinden nicht möglich wären; es handelt sich hier also im Kern um eine Frage der Finanzverfassung.“ Das ist eine ebenso interessante wie diskussionsbedürftige Aussage.

laufen zu lassen - was die Krise besiegeln würde -, sondern vom Inhalt her mit neuer Überzeugungskraft auszustatten. Dazu sind vor allem Bedarfsorientierung und eine davon hergeleitete System- und Projektauswahl vonnöten. Für die zukünftige Investitionsplanung sind infolgedessen ein hohes Anforderungsniveau der abschätzbaren Zielerreichung und Wirtschaftlichkeitsgewinne und zu diesem Zweck die Anwendung klarer und einheitlicher Bewertungsmaßstäbe zu fordern. Das gesamte Programmplanungssystem muß dabei so elastisch werden, daß es sich auch den schon mittelfristig wirksamen Struktur- und Nachfrageänderungen anpassen kann. Es muß verhindert werden, daß gleichzeitig am Markt vorbei investiert wird und evidente Bedarfsschwerpunkte unberücksichtigt bleiben. Der ÖPNV hat mit einer strukturell bedingten Nachfrageschrumpfung zu kämpfen; dabei bleiben die Stadtregionen mit Schnellbahnsystemen nicht ausgespart. Der Individualverkehr expandiert gleichzeitig gerade noch im Nahverkehr. Der Erfolg für die nächste Phase des GVFG wird von der Flexibilität abhängen, mit der die Ausrichtung auf den sich abzeichnenden Markt von morgen vollzogen und überzeugend dargestellt wird. Erforderlich dazu ist aber wohl, dem Gedanken der Kooperation wieder mehr Inhalt und Kraft zu geben.

Summary

For 20 years the Federal Government provides the states within the federation and the communities with considerable financing assistance in order to improve transportation infrastructure in cities and municipalities. Measures for renewal or for building new streets in cities and especially for rail traffic systems are promoted. A part of the mineral-oil tax provides financing; so far the finance volume moved parallel to the yield out of this tax. By a novel of the Community Transportation Finance Act (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz) the subsidies provided by the Federal Government in addition with the budget 1988 should be fixed at 2.5 billion DM. Seeing that projects for public transportation are continued and that additional financial aid is planned for public transportation in rural areas, the result is a one-sided cut in the budget for street-building. The article criticizes the insufficient arguments and the content of the planned novel. It is referred first to the indistinct formulation of the aims for the common investment planning of the Federal Government, the states within the federation and the communities and second to the lack of establishing priorities for the previous and the current investment planning. Hence a policy is claimed, that makes rational decisions possible and that drives back the influence of political arbitrariness.