

VDV-Stellungnahme zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes

Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (VDV), in dem 600 Unternehmen des Öffentlichen Personen- und Schienengüterverkehrs in Deutschland organisiert sind, begrüßt außerordentlich, dass die Bundesregierung umgehend mit der Umsetzung der im Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode verabredeten Erhöhung und Dynamisierung der Mittel für das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) begonnen hat.

Die besonderen Programme für den Bau und Ausbau schienengebundener Verkehrswege des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) in Verdichtungsräumen nach § 6 Absatz 1 GVFG sind für Verkehrsunternehmen und Kommunen ein zentraler Finanzierungsbaustein – gerade auch mit Blick auf die Erreichung verkehrspolitischer Zielsetzungen im Bereich Klimaschutz und Luftreinhaltung. Das Streichen der zeitlichen Vorgabe in Artikel 125c Absatz 2 Satz 3 GG entspricht einer zentralen Forderung des VDV und ist die Voraussetzung dafür, dass die Mittel für das GVFG bis zum Jahr 2021 erhöht und danach dynamisiert zur Verfügung stehen können.

Mit der in Aussicht stehenden höheren Dotierung für das GVFG stellt sich die zentrale Frage, ob der verkehrspolitisch notwendige Investitionshochlauf mit den bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen gelingen kann oder ob darüber hinaus veränderte Förderbedingungen erforderlich sind.

Für den dringend notwendigen Kapazitätsausbau und Erhalt der Infrastrukturen ist die Branche auf sichere und planbare Rahmenbedingungen angewiesen. Dafür ist ein kohärentes Finanzierungssystem aller staatlichen Ebenen – Bund, Länder und Kommunen notwendig. Angesichts der Regelungen, die bei der Föderalismusreform I und der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 im Sommer 2017 verabschiedet wurden, plädiert der VDV daher dafür, das Verhältnis zwischen der Finanzierungsverantwortung des Bundes und der Länder grundsätzlich beizubehalten. Die Grundintention des GVFG sollte dabei erhalten bleiben. Auf Ebene der jeweiligen Bundesländer gilt es, die dort bestehende Finanzierungsverantwortung konsequent wahrzunehmen und zu stärken, z. B. emissionsarme Linienbusse, Schienenfahrzeuge, Vorhaben zur ÖPNV-Beschleunigung und den Radverkehr.

Mit Blick auf den vorliegenden Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (Drucksache 19/2695) sind aus Sicht des VDV folgende Punkte von besonderer Relevanz:

Aufnahme von Investitionen zur Grunderneuerung/Ersatzinvestitionen in den Katalog förderfähiger Vorhaben

Die Aufnahme des Fördertatbestands Grunderneuerung/Ersatzinvestitionen ins GVFG ist für den Erhalt und die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden und für den VDV von zentraler Bedeutung.

Neben der originären Verantwortung der Länder für Erneuerungsinvestitionen beurteilt der VDV das GVFG als flankierendes Instrument, das dem Bund zur Verfügung steht, um neben dem Neu- und Ausbau auch dringend notwendige Ersatzinvestitionen in schienengebundene Verkehrsinfrastruktur zu unterstützen. Bereits im Kontext der Beratungen zum Bundeshaushalt 2016 hat der Haushaltsausschuss im November 2015 einen Entschließungsantrag aus dem Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

angenommen, der die Bundesregierung um Prüfung bittet, ob im Rahmen des GVFG auch Investitionen zur Grunderneuerung/Ersatzinvestitionen gefördert werden können.

Für die Grunderneuerung und Modernisierung schienengebundener Verkehrsanlagen sind dabei geeignete Förderkriterien festzulegen. Bei Übertragung des bewährten GVFG-Prinzips der Kofinanzierung von Bund, Ländern und Kommunen ist für Investitionen zur Grunderneuerung ein kongruenter Mittelaufwuchs auf Landes- und kommunaler Ebene sicherzustellen, der nicht zulasten bestehender investiver oder konsumtiver ÖPNV-Finanzierungsinstrumente gehen darf. Daher setzt sich der VDV intensiv dafür ein, die Förderung von Investitionen zur Grunderneuerung/Ersatzinvestitionen schienengebundener Verkehrsinfrastruktur in allen Landes-GVFG zu verankern. Bei einer finanziellen Beteiligung des Bundes an Vorhaben zur Grunderneuerung im Rahmen des GVFG erhalten die Länder finanzielle Spielräume, um ihrerseits zusätzliche Investitionen zur Erneuerung der ÖPNV-Infrastruktur und zur Stärkung des ÖPNV-Gesamtsystems durchzuführen.

Erweiterung des GVFG-Förderkatalogs

Die in Nummer 3 des Gesetzentwurfs vorgesehene Neufassung von § 6 Absatz 1 GVFG würde den Förderkatalog des GVFG-Bundesprogramms auf den gesamten § 2 Absatz 1 GVFG - ohne die derzeitige Fokussierung auf „... Verkehrswege der Straßenbahnen, Hoch- und U-Bahnen sowie Bahnen besonderer Bauart, nichtbundeseigenen Eisenbahnen ...“ nach § 2 Absatz 1 Nummer 2 GVFG - erheblich erweitern. Dies würde die Förderstruktur des GVFG grundlegend verändern und mehrheitlich die Förderbereiche der früheren GVFG-Landesprogramme, welche mit Inkrafttreten der Föderalismusreform I ab 2007 beendet wurden in den Bereich des Bundes verschieben.

Seit 2007 haben die Länder zur Verwendung der Entflechtungsmittel eigene landesrechtliche Regelungen, sogenannte Landes-GVFG, erlassen, in denen die förderfähigen Vorhaben aus § 2 Absatz 1 GVFG weitgehend übernommen wurden. Mit dem Gesetzentwurf würde der Bund ermächtigt, zum Großteil die gleichen investiven Vorhaben im ÖPNV zu finanzieren, welche die Länder bereits im Rahmen ihrer eigenen Landes-GVFG fördern. Diese Doppelzuständigkeit wäre ein Eingriff in die auch verfassungsrechtlich determinierte Grundstruktur des GVFG - mit dem Risiko, dass sich die Länder in der Folge aus diesen Investitionsbereichen zurückziehen und in der Gesamtsicht insgesamt weniger Mittel für den ÖPNV zur Verfügung stehen.

Absenken der Förderschwelle für Neu- und Ausbauvorhaben

Für das GVFG-Bundesprogramm 2017 – 2021 sind derzeit Neubauvorhaben mit einem Volumen in Höhe von über 8 Mrd. Euro an zuwendungsfähigen Kosten endgültig oder bedingt eingeplant. Das entspricht einer 24-fachen Überzeichnung der derzeit jährlich verfügbaren Mittel. Für eine Absenkung der Förderschwelle für Neu- und Ausbauvorhaben nach § 6 Absatz 1 GVFG in Höhe von 50 Mio. Euro zuwendungsfähigen Kosten bestände aus Sicht des VDV nur Bedarf, wenn nicht genügend neue Vorhaben angemeldet wären. Zudem wurde diese Schwelle bereits 1997 festgelegt und ist daher bereits aufgrund der seitdem nicht berücksichtigten Inflation abgesunken. Das GVFG sollte nicht mit zusätzlichen Ausgaben belastet werden, für welche die höhere Dotierung und Dynamisierung letztendlich nicht ausreichen. Sofern es mit dem Mittelaufwuchs in den kommenden Jahren noch nicht genügend baureife Neubauprojekte gibt, sollten die zusätzlich verfügbaren Mittel für Vorhaben zur Grunderneuerung eingesetzt werden.

Fördervoraussetzung Führung auf „besonderem Bahnkörper“

Beim Bau und Ausbau von Straßenbahnen nach § 2 Absatz 1 Nummer 2a GVFG ist die Bundesförderung an die Ausführung als „besonderer Bahnkörper“ gebunden. Der VDV plädiert diese Fördervoraussetzung nicht vollständig aus dem GVFG zu streichen, sondern „straßenbündigen Bahnkörper“ unter konkreten Voraussetzungen in den Fördervoraussetzungen gleichermaßen zu berücksichtigen. Dort, wo sich Autos und Straßenbahnen den Verkehrsraum gemeinsam teilen, kommt es zu gegenseitigen Behinderungen mit Reisezeitverlusten im Straßenbahnverkehr. Eine Reduzierung der Beförderungsgeschwindigkeit - und damit der Wirtschaftlichkeit - im ÖPNV gilt es zu verhindern.

Gleichzeitig sollte darüber nachgedacht werden, neben „besonderen Bahnkörper“ auch „straßenbündigen Bahnkörper mit dynamischer Straßenraumfreigabe“ zuzulassen. Die Flexibilisierung der Fördervoraussetzung ermöglicht es, die Streckenführung besser an die lokalen Gegebenheiten anzupassen.

Einbeziehen weiterer Nutzenfaktoren in die Standardisierte Bewertung

Die derzeitigen Vorgaben der Nutzen-Kosten-Untersuchung berücksichtigen nicht die aktuellen Herausforderungen des städtischen Verkehrs im Hinblick auf das Erreichen der Ziele bei Klimaschutz und Luftreinhaltung. Die notwendige Verlagerung des Verkehrs auf die Verkehrsträger des Umweltverbunds benötigt ein entsprechendes Instrumentarium, das die Zielstellungen proaktiv unterstützt.

Eine Weichenstellung wäre die Anpassung der gesetzlichen Basis für die Standardisierte Bewertung im GFVG und deren Neujustierung. Wie in Nummer 2 des Gesetzentwurfs vorgeschlagen, ist es aus Sicht des VDV sachgerecht, neben der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit weitere Parameter wie Nachhaltigkeit, Klimaschutz, Verkehrsverlagerung zum Umweltverbund und Umweltverträglichkeit in die Standardisierte Bewertung stärker einzubeziehen und damit die Voraussetzungen für eine Förderung nach § 3 Absatz 1 GFVG zu verbreitern.