

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages
Öffentliche Anhörung zum GVFG-Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90 /DIE GRÜNEN
am 7. November 2018

Schriftliche Stellungnahme Dr. Martin Arnold , Intraplan Consult GmbH

1 HINTERGRUND

Die Finanzhilfen für die kommunale Verkehrsinfrastruktur durch Bundes- und Landesmittel fußen nach dem ursprünglichen Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) auf zwei Säulen:

- den Landesprogrammen mit einem Mittelvolumen von zuletzt 1,33 Mrd. € und einem breit aufgestellten Kanon an Fördertatbeständen von Straßenbau über Schieneninfrastruktur, Busbahnhöfe, Beschleunigungsmaßnahmen, Kreuzungsmaßnahmen bis hin zu Fahrzeugförderung im ÖPNV sowie
- dem Bundesprogramm mit einem Mittelvolumen von 0,3 Mrd. € speziell für große Investitionen in den spurgebundenen ÖPNV.

Das Bundesprogramm diente insbesondere dazu, die Kommunen und Länder bei der raschen Realisierung von Großvorhaben zu unterstützen, die deren Haushalte ansonsten überfordert oder zu langen Realisierungszeiträumen geführt hätten. Für die flächendeckende Förderung der Verkehrsinfrastruktur mit Bundesmitteln waren die Länderprogramme vorgesehen.

Mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen 2006 wurden die Finanzmittel des Bundes aus den Länderprogrammen in die sogenannten EntFlechtG-Mittel überführt und somit der enge Rahmen der GVFG-Fördertatbestände aufgelöst. Geleitet wurde diese Regelung von dem Grundgedanken, dass Aufgabenverantwortung, Finanzverantwortung und Finanzmittelausstattung jeweils der staatlichen Ebene zugeordnet sein sollten, die diese Aufgabe am besten erfüllen kann. Bestehen blieb ein Rumpf-GVFG, das nur noch das Bundesprogramm beinhaltet. Während die EntFlechtG-Mittel Ende 2019 auslaufen und durch eine vertikale Umverteilung der Steuermittel ersetzt werden, wird das GVFG mit seinem Bundesprogramm fortgeführt.

Das aktuell gültige Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz beinhaltet noch eine Reihe von Relikten aus seiner ursprünglichen Fassung, die heute obsolet sind. Dies betrifft

- alle Fördertatbestände aus § 2 Absatz 1, außer Satz 2 (Bau und Ausbau von Schienenwegen),
- die Länderprogramme aus § 6 Absatz 2,

- die den Ländern zur Verfügung stehenden Finanzmittel und deren Verteilung in § 10 Absatz 2

2 ÄNDERUNGEN IM GESETZENTWURF UND DEREN IMPLIKATIONEN

Die Änderungen im Gesetzentwurf zum GVFG betreffen im Wesentlichen die folgenden Punkte:

- § 2 Fördertatbestände
 - Wegfall der Straßenbauförderung
 - Aufnahme von Radverkehrsanlagen
 - Aufnahme von Erhalt von Schienenwegen und Planungskosten
 - Aufnahme von Schienenwegen auf straßenbündigem Bahnkörper
 - Aufnahme von neuen Antriebstechnologien bei der Fahrzeugförderung
- § 3 Verankerung der Ziele Nachhaltigkeit, Klimaschutz und Umweltverträglichkeit in den Fördervoraussetzungen
- § 6 Bundesprogramm
 - Ausweitung des Bundesprogramms auf alle Fördertatbestände und damit der Zuständigkeit des Bundes für alle Fördertatbestände
 - Absenkung der Mindestinvestitionssumme für die Aufnahme in das GVFG-Bundesprogramm von derzeit 50 Mio. € auf 10 Mio. €.

Mit dem Gesetzentwurf ist somit vorgesehen, die finanzielle, fachlich-inhaltliche und verwaltungsmäßige Verantwortung des Bundes in erheblichem Maße auszuweiten. Insbesondere impliziert dies eine Verantwortung für deutlich kleinteiligere und in höherem Maße lokale Vorhaben als bislang.

3 STELLUNGNAHME ZU DEM GESETZENTWURF

3.1 Fördertatbestände

Die Ausweitung der Fördertatbestände um den Erhalt der kommunalen Schieneninfrastruktur ist begrüßenswert. Dahinter verbirgt sich ein Investitionsvolumen, das die kommunalen Haushalte vielerorts nicht tragen können, weder direkt (als kommunale Investitionen) noch indirekt (über die Verkehrsbetriebe).

Die Beschränkung der Fördertatbestände auf Strecken mit besonderem Bahnkörper stammt aus einer Zeit, als der schienengebundene ÖPNV in den Städten weitgehend als klassische Straßenbahn auf straßenbündigem Bahnkörper verkehrte und mit dem stark angewachsenen Straßenverkehr im Stau stand. Dadurch verlor der ÖPNV zu jener Zeit rapide an Attraktivität, sodass umso mehr Fahrgäste zum MIV abgewanderten. Daraus hat man, aus damaliger Sicht zu Recht, abgeleitet, dass ein zuverlässiger und leistungsfähiger schienengebundener ÖPNV nur dann zu erreichen ist, wenn er weitgehend unabhängig vom Kfz-Verkehr und dessen Staus verkehren kann. Unter anderem um den kostenintensiven Umbau der kommunalen Schieneninfrastruktur hin zu modernen U-Bahn- und Stadtbahnssystemen mit geringen Behinderungen durch den Kfz-Verkehr zu unterstützen, werden nach GVFG nur besondere und unabhängige Bahnkörper gefördert. Die wesentlich höhere Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit der weitgehend unabhängigen Schienensysteme gegenüber dem Straßenverkehr und Busverkehr sind ein maßgeblicher Grund für deren weitaus höhere Attraktivität für die Fahrgäste und damit den Erfolg des ÖPNV in den letzten Jahrzehnten.

Heute wird die Einschränkung der GVFG-Förderung auf besonderen und unabhängigen Bahnkörper für die Errichtung von oberirdischen Straßenbahnen mit hoher Erschließungsfunktion jedoch eher als Hindernis wahrgenommen. Es wird beklagt, dass diese Einschränkung Anreize schaffe, ÖPNV-Trassen aus dicht bebauten Zentren herauszuhalten und auf Verkehrsflächen mit hoher Trennwirkung bzw. unterirdisch zu führen. Unter diesem Gesichtspunkt ist der Wegfall dieser Beschränkung zu begrüßen. Dabei ist jedoch zu vermeiden, dass die Systemzuverlässigkeit im gesamten Netz wesentlich leidet und der ÖPNV an Attraktivität verliert.

Die weiteren, im Gesetzentwurf geforderten Ausweitungen der Fördertatbestände (Radverkehr, neue Antriebstechnologien) sind nur in Zusammenhang mit einer, dann erforderlichen Ausweitung des Bundesprogramms (siehe unten, Punkt 3.3) zu bewerten.

3.2 Fördervoraussetzungen

Die Aufnahme der Ziele Nachhaltigkeit, Klimaschutz und Umweltverträglichkeit in die Fördervoraussetzungen stellt eine weitere Konkretisierung dar. Eine Neufassung des Standardisierten Bewertungsverfahrens macht dies jedoch nicht erforderlich. Die Standardisierte Bewertung ist ein gesamtwirtschaftliches Bewertungsverfahren, bei dem insbesondere auch die genannten Ziele durch die entsprechenden Kriterien

- Treibhausgasemissionen
- Schadstoffemissionen
- Schallimmissionen

Eingang in den Nutzen-Kosten-Indikator finden.

3.3 Ausweitung Bundesprogramm

Die Ausweitung des GVFG-Bundesprogramms auf sämtliche Fördertatbestände und die Absenkung des Mindestinvestitionsvolumens auf 10 Mio. € geht weit über eine finanzielle Beteiligung des Bundes an den erforderlichen kommunalen Investitionen in die Verkehrswende hinaus. Sie impliziert auch eine fachlich-inhaltliche Programmverantwortung und die verwaltungstechnische Programmabwicklung von lokal begrenzten Kleinvorhaben. Beides ist bei den Ländern mit höherer regionaler und lokaler Ausrichtung der Fachverwaltung und höherer Vor-Ort-Präsenz deutlich besser angesiedelt als auf Bundesebene.

Wenn es die Intention des Gesetzentwurfs ist, durch den gezielten Einsatz von Finanzmitteln auf kommunaler Ebene Einfluss auf die Verkehrswende zu nehmen, so ist eine zweck-, aber nicht projektgebundene Bereitstellung von Mitteln an die Länder mit Programmverantwortung bei diesen deutlich effizienter. Ob das über eine Neuauflage der Länderprogramme im GVFG geregelt wird oder über ein anderes Gesetz, ist dabei gesondert zu diskutieren.

Im Bereich der Eisenbahnen des Bundes besteht eine Lücke zwischen den vorrangig auf den Güter- und Fernverkehr fokussierten Bedarfsplanprojekten und den auf Verdichtungsräume beschränkten Vorhaben aus dem GVFG-Bundesprogramm. Davon betroffen sind finanziell aufwändige Maßnahmen außerhalb der Verdichtungsräume, die vorrangig dem SPNV dienen. Hier sollte geprüft werden, wie diese Lücke geschlossen werden kann.