

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Fortführung des GVFG-Bundesprogramms

A. Zielsetzung

Die seit 1. Januar 1971 im Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz – GVFG) vorgesehenen Finanzhilfen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden sowie für entsprechende Vorhaben der Eisenbahnen des Bundes wurden mit der Föderalismusreform I überwiegend beendet. Für einen Übergangszeitraum erhalten die Länder als Ausgleich bis Jahresende 2019 Bundesmittel aus dem Entflechtungsgesetz. Gemäß Artikel 125c Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes (GG) gelten lediglich die für die besonderen Programme nach § 6 Absatz 1 GVFG geschaffenen Regelungen bis 31. Dezember 2019 fort. Entsprechend führt der Bund das GVFG-Bundesprogramm zur Förderung von Bau und Ausbau von Verkehrswegen kommunaler Vorhaben des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) (Straßenbahnen, Hoch- und Untergrundbahnen sowie Bahnen besonderer Bauart), nicht bundeseigener Eisenbahnen und Infrastrukturprojekten für den Schienenpersonennahverkehr der Deutschen Bahn AG in Verdichtungsräumen mit zwendungsfähigen Kosten von über 50 Millionen Euro mit einem seit 1997 unveränderten jährlichen Volumen von 332,56 Millionen Euro fort. Von den in den Jahren 2013 bis 2019 zur Verfügung stehenden Mitteln ist der überwiegende Teil bereits gebunden.

Dringend notwendige Großvorhaben zur Verbesserung des ÖPNV und des Schienenpersonennahverkehrs in Verdichtungsräumen können wegen des Auslaufens des GVFG-Bundesprogramms zum Jahresende 2019 nicht realisiert werden. Durch die Befristung des GVFG-Bundesprogramms ist ein faktischer Investitionsstopp eingetreten, der im Interesse einer ökologisch sinnvollen und nachhaltigen Mobilitäts- und Umweltpolitik aufgelöst werden muss. Es müssen daher Wege zur Sicherung der Finanzierung über das Jahr 2019 hinaus gefunden werden, damit es in Deutschland auch zukünftig neue große ÖPNV-Infrastrukturinvestitionen geben kann.

B. Lösung

Damit auch weiterhin große ÖPNV-Vorhaben möglich bleiben, ist eine schnelle Entscheidung zur Fortführung der langjährigen Finanzierungspartnerschaft von Bund und Ländern in diesem Bereich über das Jahr 2019 hinaus erforderlich. Mit dem Gesetz zur Fortführung des GVFG-Bundesprogramms wird sichergestellt, dass dieses Programm über das Jahr 2019 hinaus unter Fortgeltung der bis dahin geltenden Regelungen fortgeführt wird.

C. Alternativen

Keine.

D. Finanzielle Auswirkungen

Mit dem Gesetz ergeben sich für den Bund Aufwendungen für die weitere Dotierung des Programms aus Mitteln des Bundeshaushalts mit einem unveränderten jährlichen Volumen von 332,56 Mio. Euro ab dem Jahr 2020. Für Länder und Gemeinden entstehen keine finanziellen Aufwendungen. Ihnen fließt vielmehr ein erheblicher Teil der Mittel von 332,56 Mio. Euro ab dem Jahr 2020 zu.

E. Sonstige Kosten

Durch das Gesetz zur Fortführung des GVFG-Bundesprogramms ergeben sich keine zusätzlichen Kosten für die Wirtschaft.

F. Bürokratiekosten

Informationspflichten für Bürger und Verwaltung werden nicht eingeführt, geändert oder aufgehoben.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 12. Juni 2013

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Prof. Dr. Norbert Lammert
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 909. Sitzung am 3. Mai 2013 beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Fortführung des GVFG-Bundesprogramms

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen



Entwurf eines Gesetzes zur Fortführung des GVFG-Bundesprogramms

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1 **Gesetz zur Fortführung** **des GVFG-Bundesprogramms**

§ 1

Die im Bereich der Gemeindeverkehrsfinanzierung für die besonderen Programme geschaffenen Regelungen nach § 6 Absatz 1 des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S. 100), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 5. April 2011 (BGBl. I S. 554) geändert worden ist, gelten nach Maßgabe der §§ 2, 3 über den 31. Dezember 2019 hinaus fort.

§ 2

Die Mittelausstattung für die besonderen Programme beträgt jährlich 332,56 Millionen Euro.

§ 3

Bund und Länder prüfen gemeinsam bis Ende 2038, ob und in welcher Höhe die Beträge nach § 2 für den Zeitraum ab dem 1. Januar 2040 noch angemessen und erforderlich sind.

Artikel 2 **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:

A. Allgemeiner Teil

Die seit 1. Januar 1971 im Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz – GVFG) vorgesehenen Finanzhilfen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden sowie für entsprechende Vorhaben der Eisenbahnen des Bundes wurden mit der Föderalismusreform I durch die in Artikel 125c Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) vorgesehene weitgehende Aufhebung des früheren Rechts zum 31. Dezember 2006 überwiegend beendet. Für einen Übergangszeitraum erhalten die Länder als Ausgleich bis Jahresende 2019 Bundesmittel aus dem Entflechtungsgesetz. Gemäß Artikel 125c Absatz 2 Satz 2 GG gelten lediglich die für die besonderen Programme nach § 6 Absatz 1 GVFG geschaffenen Regelungen bis zum 31. Dezember 2019 fort. Entsprechend führt der Bund das GVFG-Bundesprogramm zur Förderung kommunaler ÖPNV-Vorhaben (Straßenbahnen, Hoch- und Untergrundbahnen sowie Bahnen besonderer Bauart), nicht bundeseigener Eisenbahnen und Infrastrukturprojekte für den Schienenpersonennahverkehr der Deutschen Bahn AG (DB AG) in Verdichtungsräumen mit zuwendungsfähigen Kosten von über 50 Mio. Euro mit einem seit 1997 unveränderten jährlichen Volumen von 332,56 Mio. Euro fort. Von den in den Jahren 2013 bis 2019 zur Verfügung stehenden Mitteln in Höhe von rund 2,33 Mrd. Euro ist der überwiegende Teil bereits gebunden.

Dringend notwendige Großvorhaben zur Verbesserung des Öffentlichen Personennahverkehrs und des Schienenpersonennahverkehrs in Verdichtungsräumen können wegen des Auslaufens des in § 6 Absatz 1 GVFG geregelten GVFG-Bundesprogramms zum Jahresende 2019 gemäß Artikel 125c Absatz 2 Satz 2 GG nicht realisiert werden. Dies betrifft zunächst Vorhaben mit einem Investitionsvolumen von über 9 Mrd. Euro, die bereits einen bestimmten Reifegrad haben und in Kategorie C des GVFG-Bundesprogramms aufgenommen wurden. Weiterhin ist für dringend notwendige, noch nicht in das Programm aufgenommene Vorhaben, die derzeit von Ländern und Kommunen geplant werden, eine Finanzierungsperspektive erforderlich. Angesichts des notwendigen Zeitbedarfs für Planung, Genehmigungsverfahren, politische Entscheidungsprozesse sowie Ausschreibungs- und Realisierungsphase können diese Maßnahmen ganz überwiegend nicht mehr vor Ende 2019 errichtet, in Betrieb genommen und abgerechnet werden. Der „Fallbeileffekt“ des Ende 2019 auslaufenden GVFG-Bundesprogramms tritt für große ÖPNV-Vorhaben angesichts der ungeklärten Finanzierung damit bereits jetzt ein.

Auch die Realisierung von bereits in Kategorie A des GVFG-Bundesprogramms aufgenommenen Vorhaben, für die eine Mitfinanzierungszusage des Bundes besteht, muss sichergestellt werden. Angesichts der finanziellen Unsicherheiten aufgrund des Auslaufens dieses Programms und der begrenzten Bundesmittel liegt das gesamte Finanzierungsrisiko sowohl für die Zeit bis 2019 für den Fall einer tatsächlich unter 60 Prozent liegenden Bundesförderung als auch für die Zeit nach 2019 für bis dahin nicht finanzierte Vorha-

bensteile im vollen Umfang auf Seiten der Länder. Diese müssen als Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Bundesmitteln die Durchfinanzierung der jeweiligen Vorhaben garantieren und damit subsidiär für die gesamte Bundesförderung von bis zu 60 Prozent der förderfähigen Projektkosten haften. Diese Risiken können von den Ländern nicht übernommen werden, da ihnen hierfür keine ausreichenden Mittel zur Verfügung stehen.

Durch die Befristung des GVFG-Bundesprogramms bis zum Jahresende 2019 ist ein faktischer Investitionsstopp für große ÖPNV-Vorhaben in Deutschland eingetreten, der im Interesse einer ökologisch sinnvollen und nachhaltigen Mobilitäts- und Umweltpolitik aufgelöst werden muss. Daher ist es erforderlich, das GVFG-Bundesprogramm mit unveränderter Mittelausstattung unterbrechungslos ab dem Jahr 2020 fortzuführen und die hierfür erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen.

Die Fortführung des GVFG-Bundesprogramms ist einfachgesetzlich möglich. Verfassungsrecht steht nicht entgegen.

1. Keine Sperrwirkung des Artikels 125c Absatz 2 Satz 2 GG

Indem Artikel 125c Absatz 2 GG das Außerkrafttreten des GVFG-Bundesprogramms zum 31. Dezember 2019 verfassungsrechtlich vorgibt, regelt er nicht, dass eine Fortschreibung des GVFG-Bundesprogramms nur durch ein verfassungsänderndes Gesetz im Sinne des Artikels 79 GG, nicht aber durch einfaches Bundesgesetz möglich ist. Artikel 125c Absatz 2 GG bestimmt nur, dass das bestehende GVFG-Bundesprogramm spätestens zum 31. Dezember 2019 außer Kraft tritt. Über die Kompetenz, das GVFG-Bundesprogramm fortzuführen oder neu aufzulegen, trifft Artikel 125c Absatz 2 GG keine Aussage. Die verfassungsrechtliche Aufhebung des GVFG-Bundesprogramms enthält kein Verbot der Fortschreibung und Neuaufgabe, da das Grundgesetz in seiner nach der Föderalismusreform geltenden Fassung in Artikel 104b Absatz 1 Finanzhilfen in dem hier zu regelnden Bereich zulässt. Die Kompetenz zur Schaffung einer neuen, inhaltlich vergleichbaren Finanzhilfe erlaubt auch die einfachgesetzliche Regelung der Fortgeltung des GVFG-Bundesprogramms.

2. Kein Entgegenstehen des Artikels 104a Absatz 1 GG i. V. m. Artikel 87e Absatz 4 GG

Mit der Anordnung der Fortgeltung der Regelungen über das GVFG-Bundesprogramm werden auch Regelungen über die Förderung von Vorhaben getroffen, die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes betreffen. Es wird daher zu einer gemeinsamen Finanzierung von Projekten durch Bund und Länder kommen. Der Regelung einer gemeinsamen Finanzierung steht Artikel 104a Absatz 1 GG i. V. m. Artikel 87e Absatz 4 GG nicht entgegen, da Artikel 87e Absatz 4 GG diese Aufgabe nicht allein dem Bund zuweist.

Nach Artikel 87e Absatz 4 GG gewährleistet der Bund, dass dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes, Rechnung getragen wird. Dieser

Gewährleistungsauftrag wird überwiegend als Unterfall der Eisenbahnverkehrsverwaltung im Sinne des Artikels 87e Absatz 1 GG angesehen. Dies führt aber nicht zu dem Ergebnis, dass eine Mitfinanzierung des Ausbaus des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes durch die Länder unzulässig ist. Artikel 87e Absatz 4 GG stellt klar, dass der Ausbau des Verkehrsangebots auf dem Schienennetz der Eisenbahnen des Bundes Aufgabe der Länder ist. Weil der Ausbau des Verkehrsangebots regelmäßig einen entsprechenden Ausbau des Schienennetzes verlangt, können die Länder ihre ihnen nach Artikel 87e Absatz 4 GG zugewiesene Kompetenz nur dann effektiv wahrnehmen, wenn es ihnen möglich ist, auch den Ausbau des Schienennetzes finanziell zu fördern. Demzufolge ist eine Mitfinanzierung des Ausbaus des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes durch die Länder zulässig.

3. Zulässigkeit der Gewährung von Finanzhilfen gemäß Artikel 104b Absatz 1 GG

Die Zulässigkeit einer gemeinsamen Finanzierung durch Bund und Länder für Vorhaben im Sinne des § 6 Absatz 1 i. V. m. § 2 Absatz 1 Nummer 2 GVFG ergibt sich aus Artikel 104b Absatz 1 GG. Gemäß Artikel 104b Absatz 1 Nummer 3 GG kann der Bund im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden gewähren, die zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind.

Die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes ergibt sich dabei für den Bereich der Eisenbahnen des Bundes aus Artikel 73 Absatz 1 Nummer 6a und für nichtbundeseigene Eisenbahnen und kommunale Vorhaben aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 23 GG. Gegenstand der Förderung können demnach sowohl Verkehrswege der Eisenbahnen des Bundes sein (z. B. S-Bahnen), wie auch der Gemeinden und nichtbundeseigenen Eisenbahnen (z. B. Straßenbahnen).

Die von diesem Gesetz und von § 6 Absatz 1 GVFG umfassten Projekte sind schon deshalb als besonders bedeutsam einzustufen, weil sie nur aus dem GVFG-Bundesprogramm finanziert werden dürfen, wenn die zuwendungsfähigen Kosten einen Betrag von 50 Mio. Euro überschreiten. Diese Schwelle des § 6 Absatz 1 GVFG ist auch heute noch angemessen, um daraus abzuleiten, dass es sich um besonders bedeutsame Vorhaben im Sinne des Artikels 104b Absatz 1 Satz 1 GG handelt, deren Durchführung die Finanzkraft der Länder übersteigt und deshalb eine gemeinsame Finanzierung durch Bund und Länder erfordert.

Artikel 104b Absatz 1 Nummer 3 GG erfasst vor allem Investitionen im Bereich von Infrastrukturmaßnahmen. Im Gegensatz zu Artikel 104b Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 GG, bei dem das Kriterium der Abwehr einer Störung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eng auszulegen ist, kommt es bei Nummer 3 nicht auf einen „unmittelbaren additiven“ Wachstumseffekt an, sondern auf eine strukturelle Wirkung als Basis für die Wirtschaftsentwicklung. Vor diesem Hintergrund ist gerade die Förderung von Infrastrukturmaßnahmen, soweit diese Voraussetzung für das Wirtschaftswachstum sind, als Anwendungsfall des Artikels 104b Absatz 1 Nummer 3 GG anzusehen. Der weitere Ausbau der Verkehrswege für den öffentlichen Personennahverkehr ist Voraussetzung für die Mobilität der Arbeitnehme-

rinnen und Arbeitnehmer in Verdichtungsräumen und erlangt zunehmende Bedeutung im Hinblick auf den demografischen Wandel im ländlichen Raum sowie für die schnelle Erreichbarkeit der Verdichtungsräume. Der Infrastrukturausbau ist ein wichtiger Standortfaktor und unverzichtbar für eine positive Wirtschaftsentwicklung.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu § 1

Inhaltliche Änderungen des für das GVFG-Bundesprogramm anwendbaren Rechts sind nicht erforderlich. Daher regelt Artikel 1 § 1 lediglich die Fortgeltung der im Bereich der Gemeindeverkehrsfinanzierung für die besonderen Programme nach § 6 Absatz 1 des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes geschaffenen Regelungen über den 31. Dezember 2019 hinaus. Damit kann die Förderung der in das GVFG-Bundesprogramm aufgenommenen Vorhaben unterbrechungslos auch über diesen Zeitpunkt hinaus fortgeführt werden. Auch ist die Neuaufnahme entsprechender Vorhaben ab dem 1. Januar 2020 möglich. Die notwendige Mitfinanzierung der großen ÖPNV- und SPNV-Infrastrukturvorhaben durch den Bund bleibt damit gesichert.

Zu § 2

Um die notwendige Planungssicherheit für Länder und Vorhabenträger zu sichern, wird die Mittelausstattung des GVFG-Bundesprogramms in unveränderter Höhe auch für den Zeitraum ab dem Jahr 2020 gesetzlich festgeschrieben. Entsprechend der seit 1997 unveränderten Praxis soll ein Betrag von 332,56 Millionen Euro jährlich zur Verfügung gestellt werden.

Zu § 3

Die einfachgesetzliche Anordnung der Fortgeltung der im Bereich der Gemeindeverkehrsfinanzierung für die besonderen Programme nach § 6 Absatz 1 des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes geschaffenen Regelungen über den 31. Dezember 2019 ist zulässig, da Artikel 104b Absatz 1 Nummer 3 Grundgesetz die Einführung einer inhaltsgleichen Bundesfinanzhilfe ermöglicht. Voraussetzung nach Artikel 104b Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz ist, dass die Mittel befristet gewährt und hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitpunkten überprüft werden. Gemäß Artikel 104b Absatz 2 Satz 3 sind die Finanzhilfen im Zeitablauf mit fallenden Jahresbeträgen zu gestalten.

§ 3 stellt sicher, dass diese auf die inhaltsgleiche Fortgeltungsanordnung der bisherigen Bestimmungen des GVFG entsprechend anzuwendenden verfassungsrechtlichen Vorgaben eingehalten werden. Die unveränderte Mittelausstattung des GVFG-Bundesprogramms ab dem Jahr 2020 mit 332,56 Mio. Euro wird auf 20 Jahre befristet. Dieser Zeitraum erscheint zwar ausreichend, um den bestehenden hohen Antragsstau von über 9 Mrd. Euro abzubauen und auch die derzeit von Ländern, Kommunen und DB AG geplanten und in Vorbereitung befindlichen, unverzichtbaren Infrastrukturprojekte anteilig aus dem GVFG-Bundesprogramm zu finanzieren. Da aus heutiger Sicht nicht sicher beurteilt werden kann, ob ein Finanzierungsbedarf auch

über das Jahr 2039 hinaus fortbesteht, wird vorgesehen, dass Bund und Länder bis Ende 2038 gemeinsam prüfen, ob und in welcher Höhe die Beträge nach § 2 für den Zeitraum ab dem 1. Januar 2040 noch angemessen und erforderlich sind.

Auf Grund der unveränderten Fortschreibung der seit 1997 nominal gleich gebliebenen jährlichen Mittelausstattung ist als Folge der jährlichen Preissteigerungen bereits eine deutliche Degression der realen Mittelausstattung eingetreten, die sich bis 2039 kontinuierlich fortsetzen wird.

Die Überprüfung der Mittelverwendung ergibt sich bereits aus den fortgeltenden Vorschriften sowie dem Haushaltsrecht.

Zu Artikel 2

Um möglichst rasch Planungssicherheit für Länder und Vorhabenträger herzustellen und die Realisierung laufender Projekte nicht zu gefährden, soll das Gesetz am Tage nach der Verkündung in Kraft treten.

Stellungnahme der Bundesregierung

Der Gesetzentwurf wird abgelehnt.

Die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) ist auch zukünftig eine wichtige Aufgabe der Daseinsvorsorge. Die im Bereich der Gemeindeverkehrsfinanzierung bestehenden Regelungen für die besonderen Programme nach § 6 des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes laufen Ende 2019 gemäß Artikel 125c Absatz 2 Satz 2 GG aus.

Die Sicherstellung einer – auch vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung notwendigen – bedarfsorientierten Infrastruktur des ÖPNV ist jedoch eine Aufgabe der Länder und Kommunen. Die Bundesregierung betont, dass eine Beteiligung des Bundes an der Finanzierung des ÖPNV im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben zu erfolgen hätte. Inwieweit dies im Rahmen einer Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen berücksichtigt werden kann, bleibt abzuwarten.

Die Bundesregierung ist weiterhin bestrebt, in den laufenden Verhandlungen mit den Ländern eine Lösung zur zukünftigen Finanzierung des ÖPNV zu finden.

