

Gesetzentwurf

Hannover, den 09.01.2018

Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

Gesetz
zur dauerhaften Fortsetzung der Förderungen nach dem Gesetz über Zuwendungen des Landes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden (Niedersächsisches Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - NGVFG)

Artikel 1

Änderung des Niedersächsischen Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes

Das Gesetz über Zuwendungen des Landes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden (Niedersächsisches Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - NGVFG) in der Fassung vom 27. März 2014 (Nds. GVBl. S. 2014, 79) wird wie folgt geändert:

1. Dem § 1 Abs. 2 wird der folgende Satz 2 angefügt:
„² Ab dem 1. Januar 2020 stellt das Land für diese Aufgabe einen Betrag in Höhe von mindestens 150 000 000 Euro pro Jahr zur Verfügung der ab 2021 jährlich um 2 Prozent steigt.“
2. § 4 Abs. 3 Nr. 2 erhält folgende Fassung:
„2. Kosten für den eigenen Verwaltungsaufwand des Zuwendungsempfängers,“
3. § 5 Abs. 1 Satz 1 erhält folgende Fassung:
„¹ Das für Verkehr zuständige Ministerium stellt Jahresprogramme und bei Bedarf für den Zeitraum der jeweiligen Finanzplanung Mehrjahresprogramme auf, die die förderungsfähigen Vorhaben nach § 2 enthalten.“
4. § 6 erhält folgende Fassung:

„§ 6

Verteilung der Mittel

Die Verwendung der Finanzmittel nach § 1 Abs. 2 ist so zu planen, dass sich der Anteil der Mittel für den Schienenverkehr und den straßengebundenen öffentlichen Personennahverkehr von insgesamt 60 Prozent im Haushaltsjahr 2018 bis zum Haushaltsjahr 2020 auf 50 Prozent reduziert und 10 Prozent der Mittel vom Haushaltsjahr 2020 an für den Neubau von Radwegen und Radschnellwegen zur Verfügung gestellt werden.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil**I. Anlass, Ziele und Schwerpunkte des Gesetzes**

Mit dem Beschluss des Gesetzes über Zuwendungen des Landes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden (Niedersächsisches Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - NGVFG) durch den Landtag am 27. März 2014 haben die Koalitionsfraktionen eines der zentralen Versprechen für die kommunale Ebene aus der Koalitionsvereinbarung 2013 bis 2018 von SPD und Bündnis 90/Die Grünen umgesetzt.

Durch das Niedersächsische Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz wurden die dem Land zustehenden Bundesmittel nach § 3 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 4 Abs. 3 des Gesetzes zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz - EntflechtG) in Höhe von 123,507 Millionen Euro pro Jahr auf gesetzlicher Basis langfristig für Zuwendungen des Landes zur Unterstützung von Verkehrsprojekten und Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Kommunen gesichert. Davon profitieren neben Landkreisen, Städten und Gemeinden auch nichtbundeseigene Eisenbahnen und Verkehrsunternehmen als Zuwendungsempfänger in erheblichem Umfang.

Das Entflechtungsgesetz des Bundes ist allerdings bis zum 31.12.2019 befristet. Leider hat sich die Bundesregierung bei den Bund-Länder-Verhandlungen über die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ab 2020 dem gemeinsamen Anliegen der Verkehrsminister der Länder verschlossen, Entflechtungsmittel über das Jahr 2019 hinaus zu verstetigen. Im Rahmen der Verhandlungen der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern über die Neuordnung des Finanzausgleichs wurde vielmehr am 14. Oktober 2016 in Berlin beschlossen, das Entflechtungsgesetz in der bestehenden Form nach 2019 nicht fortzuführen. Die bisher über das Entflechtungsgesetz an die Länder fließenden Mittel sollen ab 2020 ohne investive Bindung über feste Anteile an der Umsatzsteuer an die Länder verteilt werden. Die bundesgesetzlichen Änderungen zur Umsetzung der Beschlüsse der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern sind im Rahmen des Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften am 1. Juni 2017 vom Bundestag sowie am 2. Juni 2017 vom Bundesrat beschlossen worden.

Die Folge ist, dass die derzeitige Förderung über das Niedersächsische Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (NGVFG) und die beabsichtigte langfristige Mittelsicherung für Zuwendungen des Landes zur Unterstützung von Verkehrsinvestitionen auf kommunaler Ebene deshalb ab 2020 ins Leere laufen, da nach dem NGVFG nur die dem Land aus dem Entflechtungsgesetz zustehenden Finanzmittel gesetzlich für Zuwendungen zur Verfügung gestellt werden. In der Folge stehen dadurch für Investitionsförderungen im kommunalen Straßenbau, auf der Schiene und im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) auf der Grundlage des Niedersächsischen Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (NGVFG) ab 2020 keine Mittel mehr zur Verfügung.

Tatsächlich werden darüber hinaus - trotz des zunächst fortlaufenden NGVFG - bereits in den Jahren ab 2018 deutlich weniger Mittel für entsprechende Zuwendungen an Kommunen zur Verfügung stehen. Die verbleibenden Mittel in den Jahren 2018 und 2019 werden nämlich insbesondere im Bereich der Radwege- und Straßenbauförderung in erheblichem Umfang für bereits begonnene, aber noch nicht abgeschlossene Fördervorhaben sowie die Begleichung noch offener Restzahlungen für bereits bewilligte Fördervorhaben aus Vorjahren benötigt.

Eine Einstellung der Zuwendungen des Landes für kommunale Verkehrsvorhaben nach 2019 ist keinesfalls vertretbar. Die dafür bislang bereitgestellten Mittel sind auch in Zukunft für die Verbesserung der kommunalen Verkehrsinfrastruktur auf Straße und Schiene sowie im ÖPNV unverzichtbar. Auch nach 2019 besteht ein hoher Investitionsbedarf, der allein durch die Kommunen ohne die bisherige Landesbeteiligung nicht finanziert werden kann. Dieser bezieht sich nicht nur auf den Neu- und Ausbau von Vorhaben, sondern zunehmend auch auf den Erhalt der vorhandenen Infrastruktur.

Für die Förderung des kommunalen Straßenbaus sind die Mittel aus dem NGVFG die ausschließliche Finanzierungsquelle. Die über das NGVFG gesetzlich bereitgestellten Finanzmittel bilden au-

ßerdem eine maßgebliche Grundlage für die Finanzierung von Investitionen im ÖPNV und im Schienenverkehr in Niedersachsen und die bestehenden Förderprogramme des Landes dazu. Da für kommunale Projekte im Straßen-, Schienen- und ÖPNV-Bereich oftmals ein mehrjähriger Planungsvorlauf erforderlich ist, drängen die Kommunen zu Recht auf eine verlässliche Fördermittelperspektive nach dem Jahr 2019. Diese kann nur auf einer gesetzlichen Grundlage gewährleistet werden. Es besteht die große Sorge, dass die Planung und Realisierung von ÖPNV- und Schienenprojekten, aber auch von Straßenbauprojekten sowie Radwege und Eisenbahnkreuzungsmaßnahmen landesweit ins Stocken gerät, wenn die Finanzierung ab 2020 nicht zeitnah gesichert wird.

Aus diesen Gründen muss das Niedersächsische Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (NGVFG) deshalb kurzfristig angepasst werden.

Konkret wird vorgeschlagen, das NGVFG so zu ergänzen, dass nach dem Auslaufen des Entflechtungsgesetzes ab 2020 in § 1 Abs. 2 eine konkrete Mittelhöhe aus Landesmitteln für die Zuwendungen gesetzlich festgeschrieben wird. Diese soll bei 150 Millionen Euro liegen. Dieser Betrag wird zusätzlich ab 2021 dynamisiert und steigt um 2 Prozent pro Jahr.

Zusätzlich erfolgen zwei kleinere Anpassungen des Gesetzeswortlauts, um den Anforderungen der Förderpraxis besser gerecht werden zu können und Rechtsunsicherheiten zu beseitigen.

II. Voraussichtliche Kosten und haushaltmäßige Auswirkungen

Die Gesetzesänderungen verursachen folgende Kosten:

Durch die Bereitstellung des Betrages in Artikel 1 § 1 Abs. 2 Satz 2 entsteht ab 2020 ein jährlicher Mehrbedarf von 150 000 000 Euro. Dieser kann aus Mehreinnahmen im Zuge des erhöhten Umsatzsteueraufkommens entsprechend der Verständigung zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ausgeglichen werden. Das von Bundestag und Bundesrat beschlossene „Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften“ hat die zwischen den Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 14. Oktober 2016 insoweit vereinbarten Eckwerte zur künftigen Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund, Ländern und Gemeinden umgesetzt. Die dort in Artikel 2 festgelegten Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes betreffen insbesondere die vertikale Umsatzsteuerverteilung. Hier wird die Aufteilung des Umsatzsteueraufkommens ab dem Jahr 2020 zugunsten der Länder und zu Lasten des Bundes geändert. Durch die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes erhält Niedersachsen ab 2020 aus dem Umsatzsteueraufkommen einen Mehrbetrag von 596 Millionen Euro. Darin enthalten ist auch eine Kompensation für den Wegfall der Zuweisungen der Mittel aus dem Entflechtungsgesetz in Höhe von 123,507 Millionen Euro ab 2020. Der durch die Änderung des NGVFG entstehende Mehrbedarf ab 2020 kann somit aus den Mitteln, die das Land auf Grundlage des geänderten Finanzausgleichsgesetzes ab dann zusätzlich erhält, gedeckt werden. Die zusätzlichen Mittel in Höhe von 26,493 Millionen Euro und die Deckung des weiteren Mehrbedarfs in den Folgejahren aufgrund der vorgesehenen jährlichen Dynamisierung mit 2 Prozent erfolgt aus allgemeinen Einnahmen des Landeshaushalts.

In der Mittelfristigen Finanzplanung 2017 - 2021 (Mipla), die von der Landesregierung am 21. Februar 2017 beschlossen wurde, sind Ansätze in Höhe von insgesamt 123,5 Millionen Euro zur Förderung von investiven Vorhaben des ÖPNV und des kommunalen Straßenbaus auch für die Jahre 2020 und 2021 bereits enthalten.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1:

Zu Nummer 1:

Durch die Einfügung des neuen Satz 2 werden die Zuwendungen nach dem Niedersächsischen Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (NGVFG) auch nach dem Auslaufen des Entflechtungsgesetzes auf gesetzlicher Basis abgesichert und eine dauerhafte Fortsetzung der Förderung nach dem NGVFG ermöglicht. Der Betrag wird entsprechend der bisherigen Größenordnung auf mindes-

tens 150 Millionen Euro festgesetzt. Zur Anpassung an die allgemeine Kostenentwicklung erfolgt zusätzlich ab 2021 eine Dynamisierung in Höhe von 2 Prozent pro Jahr.

Zu Nummer 2:

Der bisher in Nummer 2 verwandte Begriff der Verwaltungskosten führt zu Unklarheiten hinsichtlich der Zulässigkeit einer Zuwendungsfähigkeit von externen Planungsleistungen. Diese sollten gesetzlich jedoch nicht pauschal von einer Förderfähigkeit ausgeschlossen werden. Es bietet sich deshalb an, die Formulierung so zu verändern, dass nur eigener Verwaltungsaufwand des Zuwendungsempfängers ausgeschlossen wird. Ob und in welchem Umfang externe Planungsleistungen hinsichtlich einzelner Förderbereiche gefördert werden, obliegt der Ausgestaltung im Rahmen der Festlegung der Förderregularien durch das zuständige Fachministerium.

Zu Nummer 3:

Die bisherige Formulierung könnte in Verbindung mit § 7 so verstanden werden, als ob nur Vorhaben gefördert werden dürften, die in ein Mehrjahresprogramm aufgenommen worden sind. Anders als im Bereich der Straßenbauförderung werden im Bereich der ÖPNV-Förderung bereits seit vielen Jahren keine Mehrjahresprogramme aufgestellt. Hintergrund sind dort u. a. längerfristige Antragsvorläufe für die Aufnahme in die Jahresprogramme und in der Regel weniger aufwändige und kürzere Vorlaufbedarfe als im Bereich von Straßenplanungen und entsprechenden Planfeststellungsverfahren. Um diesen Unterschieden Rechnung zu tragen, soll im Gesetz klargestellt werden, dass Mehrjahresprogramme nicht zwingend, sondern nur bei Bedarf aufzustellen sind. Hinsichtlich der Aufnahme in ein Jahresprogramm soll es einheitlich dabei bleiben, dass diese Zuwendungsvoraussetzung ist.

Zur Nummer 4:

Die Verteilung der Mittel zugunsten des Radwegeneubaus ist sinnvoll, da das Fahrrad als emissionsfreies Verkehrsmittel das Potenzial besitzt, schädliche Emissionen zu senken und gerade in Städten einen hilfreichen Beitrag zur Einhaltung der Luftreinhaltepläne liefern kann. Je besser die Radwege und insbesondere auch Radschnellwege ausgebaut und vernetzt sind, desto mehr Menschen werden auf das Fahrrad umsteigen.

Zu Artikel 2:

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Helge Limburg
Parlamentarischer Geschäftsführer