

Schriftlicher Bericht

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

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU - Drs. 18/245

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung - Drs. 18/657 neu

Berichterstattung: Abg. Stefan Klein (SPD)

Der Ausschuss für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung empfiehlt in der Drucksache 18/657 neu, den Gesetzentwurf mit einigen Änderungen anzunehmen. Dem haben die Ausschussmitglieder der antragstellenden Fraktionen zugestimmt; die drei Ausschussmitglieder der Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen, FDP und AfD haben sich der Stimme enthalten. In den mitberatenden Ausschüssen für Haushalt und Finanzen sowie für Rechts- und Verfassungsfragen ist mit denselben Ergebnissen abgestimmt worden.

Inhalt des Gesetzentwurfs ist in erster Linie die Einführung eines festen Gesamtförderungsbetrags für Investitionen in kommunale Verkehrsvorhaben in Höhe von 150 Millionen Euro. Dieser Förderungsrahmen tritt an die Stelle der bisherigen Regelung, mit der im Ergebnis die Bundesmittel in Höhe von bisher 123,5 Millionen Euro an die kommunale Ebene weitergeleitet und die Bereitstellung weiterer Mittel von Landesseite unter einen Haushaltsvorbehalt gestellt worden war. Daneben soll nun der gesetzlich vorgesehene Anteil der Mittel für den öffentlichen Personennahverkehr von zuletzt 60 Prozent auf 50 Prozent zurückgeführt werden.

Der Wirtschaftsausschuss hat zu dem am 6. Februar 2018 direkt an die Ausschüsse überwiesenen Gesetzentwurf eine schriftliche Anhörung durchgeführt, in deren Rahmen elf Verbände Stellungnahmen eingereicht haben, darunter auch die kommunalen Spitzenverbände.

Ausschussmitglieder der einbringenden Fraktionen von SPD und CDU führten dazu aus, die Anhörung habe grundsätzliche Zustimmung zum Koalitionsentwurf und vergleichsweise wenig Kritik daran erbracht, auch wenn vielfach weitergehende Wünsche - vor allem nach einer Dynamisierung der jährlichen Gesamtfördersumme geäußert worden seien. Dabei handele es sich um ein rechtspolitisch verständliches Anliegen, das jedoch mit der Haushaltsplanung insgesamt abgestimmt werden müsse.

Das Ausschussmitglied der Fraktion der Grünen verwies auf den von seiner Fraktion vorgelegten, mittlerweile aber zurückgezogenen Alternativentwurf (Drs. 18/128 und 18/626), der in der Anhörung positiv aufgenommen worden sei. Nach seiner Auffassung wäre auch eine Dynamisierung möglich gewesen, wenn die Landesregierung beim gerade verabschiedeten Nachtragshaushalt für 2018 die Schwerpunkte anders gesetzt hätte. Auch die im Gesetzentwurf seiner Fraktion vorgesehene Förderquote zugunsten des Radwegebbaus sei weitgehend positiv aufgenommen worden. Zur Dynamisierung schlug das Ausschussmitglied der Grünen als Kompromiss eine Einführung im Zeitraum 2018 bis 2020 in drei Stufen (1 Prozent, 1,5 Prozent und 2 Prozent) vor.

Auch das Ausschussmitglied der FDP-Fraktion sprach sich für eine Dynamisierung des Gesamtförderbetrags aus und hielt diese auch im Vergleich mit den im Nachtragshaushalt enthaltenen Änderungen und dem dabei bewegten Finanzvolumen für realistisch.

Ein Ausschussmitglied der SPD-Fraktion bemerkte dazu, dass finanzielle Mehrforderungen von Oppositionsseite leichter erhoben werden könnten, und lehnte die Einführung eines besonderen Anteils für den Radwegebau als eine für die Förderung möglicherweise hinderliche Einschränkung ab.

Dem hat sich auch der mitberatende Haushaltsausschuss mehrheitlich angeschlossen. Zur Begründung führten Ausschussmitglieder der Fraktionen von SPD und CDU aus, die Fördersumme sei mit dem Nachtragshaushalt erheblich aufgestockt worden, um eine Kürzung der Mittel für den Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs zu vermeiden. Die Entscheidung über weitere Erhöhungen solle dem Haushaltsgesetzgeber vorbehalten bleiben.

Den Änderungsempfehlungen zu den einzelnen Vorschriften liegen folgende Überlegungen zugrunde, die vom Ausschuss - mit der Ausnahme zu § 6 - einvernehmlich beschlossen wurden.

Zur Gesetzesüberschrift:

Die Überschrift soll eine der niedersächsischen Rechtsförmlichkeitspraxis entsprechende kürzere Fassung erhalten. Dabei soll auf das Adjektiv „dauerhaft“ verzichtet werden, weil auch das bisherige Gesetz rechtstechnisch bereits eine Dauerregelung war - wenn auch sachlich abhängig von der Laufzeit des Bundesrechts. Eine weitergehende Dauerwirkung - etwa mit erschwelter Änderbarkeit - kann sich ein einfaches Gesetz nicht beilegen, während sich das rechtspolitische Hauptanliegen, den bisherigen Zufluss von Bundesmitteln für die Zeit ab 2020 durch eine andere Lösung mit eigenen Landesmitteln zu ersetzen, besser mit dem Begriff „Verstetigung“ zum Ausdruck bringen lässt.

Zur Kostenfrage:

Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) hat ausgeführt, dass bei der vorgesehenen Erhöhung der Gesamtfördersumme bereits für 2018 auch Artikel 68 Abs. 2 der Verfassung (Deckung der für den geltenden Landeshaushalt 2018 entstehenden Mehrausgaben) zu beachten sei. Der im Gesetzentwurf für 2018 mit 26,493 Millionen Euro angegebene jährliche Mehraufwand sei aber mit dem gerade verabschiedeten Nachtragshaushalt 2018 nachveranschlagt worden (S. 12 der Beschlussempfehlung zu Drs. 18/362 mit den Bemerkungen zu Kapitel 0803 Titel 883 85 betreffend die Titelgruppen 85, 89 und 62 und einem Mehrbetrag hierfür von insgesamt 26,5 Millionen Euro).

Zu Artikel 1 (Änderung des Niedersächsischen Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes):

Zu Nummer 1 (§ 1 Abs. 2 Satz 2):

Zur bisherigen Grundsatzvorschrift über die Finanzierung der Förderung schlägt der Ausschuss eine neue Fassung vor, um die Neuregelung besser mit der bisherigen Regelung abzustimmen.

Da künftig in Absatz 2 Satz 2 der Finanzrahmen betragsmäßig bestimmt werden soll, verliert der bisherige Haushaltsvorbehalt des § 1 Abs. 1 seine (klarstellende) Bedeutung. Daher empfiehlt der Ausschuss zunächst, auf den bisherigen Absatz 1 des § 1 zu verzichten. Das Gesetz begründet aber auch weiterhin keine Rechtsansprüche (bisheriger Absatz 3, künftig Absatz 2).

Auch der bisherige Absatz 2 soll eine neue Fassung erhalten, weil das Entflechtungsgesetz des Bundes Ende 2019 ausläuft. Deshalb soll der geplante neue Satz 2 als neue Grundsatzbestimmung in Satz 1 vorangestellt werden. Der nur noch für eine Übergangszeit benötigte Hinweis auf das auslaufende Bundesrecht soll als neuer Satz 2 folgen. Dies erfordert redaktionelle Anpassungen beider Sätze. Dabei wird die Jahresangabe „2018“ nicht mehr benötigt, weil Artikel 2 nach Auffassung des Ausschusses rückwirkend zum Jahresanfang 2018 in Kraft treten soll. Außerdem wird in Satz 2 die Fundstelle des Entflechtungsgesetzes auf den heutigen Stand gebracht.

Satz 1 nimmt aus dem bisherigen Absatz 2 Satz 1 die allgemeine Umschreibung des Förderzwecks auf. Nach dem Schriftlichen Bericht zur geltenden Fassung (Drs. 17/1378, S. 2) sollte es sich bei der eingeklammerten Wendung nur um eine Umschreibung des Gesetzesziels handeln. Für die Förderpraxis wird diese Wendung zwar nicht benötigt, da der einschlägige § 2 als Rechtsgrundlage eine abschließende Regelung der Förderungsvoraussetzungen für die darin genannten investiven Maßnahmen enthält. Die Wendung soll nach Auskunft des Wirtschaftsministeriums aber auch der

bundesrechtlichen („investiven“) Zweckbindung des Entflechtungsgesetzes Rechnung tragen, die für den neuen Satz 2 noch übergangsweise Bedeutung behält; insoweit verweist Satz 2 auf Satz 1.

Das Wirtschaftsministerium hat noch angemerkt, dass das Merkmal „kommunale Verkehrsvorhaben“ weit verstanden werde, also nicht voraussetzen solle, dass der Förderungsantrag von einer Kommune gestellt werde, sondern nur die Ebene kennzeichne, der das Vorhaben zuzuordnen sei.

In Satz 2 wird mit der Bezugnahme auf Satz 1 und den nun dort enthaltenen Gesetzeszweck auch die allgemeine bundesrechtliche Zweckbindung des § 5 des Entflechtungsgesetzes berücksichtigt („unterliegen einer investiven Zweckbindung“), die noch bis zum Ende des Jahres 2019 gilt.

Zu Nummer 2 (§ 4 Abs. 3):

§ 4 Abs. 3 führt nicht zuwendungsfähige Kosten auf. Zur Einschränkung der Ausnahme in dessen Nummer 2 auf „eigenen“ Verwaltungsaufwand des Zuwendungsempfängers hat der GBD angemerkt, dass dazu - je nach der Haushaltssystematik - auch der Einkauf von Planungsleistungen Dritter gehören könne. Dass die geänderte Nummer 2 so nicht zu verstehen sei, bedürfe aber angesichts der aus der Gesetzesbegründung erkennbaren Regelungsabsicht (S. 5 der Drucksache) keiner weiteren Klarstellung. Ob deswegen externe Planungsleistungen stets in die Berechnung des Förderungsrahmens einbezogen werden müssen (weil § 4 Abs. 3 Nr. 2 als Ausnahme von Absatz 2 eng auszulegen sei), könne offen bleiben, weil insoweit kein Rechtsanspruch bestehe (vgl. § 4 Abs. 1: „bis zu 75 Prozent“ sowie den neuen § 1 Abs. 2).

Zu Nummer 3 (§ 5 Abs. 1):

In der Planungsvorschrift des § 5 soll der neue Absatz 1 Satz 1 des Gesetzentwurfs zwei Programmtypen (die Jahres- und die Mehrjahresprogramme) erfassen, würde damit aber nicht zu dem nur für Mehrjahresprogramme gedachten bisherigen Absatz 1 Satz 2 passen, der dann formal auch die jährliche Anpassung der Jahresprogramme vorsehen würde. Außerdem würde eine strikte Pflicht zur jährlichen Fortschreibung in Satz 2 im Widerspruch zum geänderten Satz 1 stehen, der für Mehrjahresprogramme nur noch „bei Bedarf“ die Fortschreibung vorsieht. Daher empfiehlt der Ausschuss, die Regelungen zum mittelfristigen Teil der Planung in Satz 2 zusammenzufassen und das Ermessen auch darauf zu erstrecken.

Zu Nummer 4 (§ 6):

§ 6 regelt die Aufteilung der Mittel auf die Bereiche des öffentlichen Personennahverkehrs und des Straßenbaus. Ein Ausschussmitglied der CDU-Fraktion erinnerte daran, dass seine Fraktion in der letzten Wahlperiode für den öffentlichen Personennahverkehr eine Verringerung des Anteils an der Gesamtförderung auf 40 Prozent vorgeschlagen hatte. Die nun im Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen vorgesehene Quote von 50 Prozent stelle insoweit einen Kompromiss dar. Das Ausschussmitglied der FDP-Fraktion erklärte dazu, seine Fraktion werde zur abschließenden Plenarberatung einen Änderungsantrag zu § 6 vorlegen, um diese Quote auf 40 Prozent abzusenken.

Die bisherige Fassung der Einleitung des § 6 war auf die Planungsphase beschränkt, um zu vermeiden, dass § 6 hinsichtlich der Anteilsbegrenzung auf „50 Prozent“ auch auf den Mittelabfluss bezogen und im Sinne einer strikten Spitzabrechnung verstanden wird. Davon soll nach der Begründung des Gesetzentwurfs (S. 5: „fester Anteil“) auch nicht abgewichen, sondern - nach Auskunft des MW - lediglich dem Eindruck entgegengewirkt werden, dass der bisherige Wortlaut („so zu planen“) im Sinne geringerer Verbindlichkeit der Quote in den der Haushaltsaufstellung folgenden Phasen der Mittelbewirtschaftung zu verstehen sei. Da die Entwurfsfassung („Finanzmittel ... aufzuteilen“) aber weniger deutlich erkennen lässt, auf welche Phase der Mittelverwendung sie sich bezieht, empfiehlt der Ausschuss insoweit die Bezugnahme auf die Mittelbereitstellung. Damit ist nicht nur die Veranschlagung im Haushalt, sondern auch die verwaltungsinterne Bereitstellung von Mitteln für die einzelnen Maßnahmen nach § 2 gemeint, nicht aber etwaige Restabweichungen bei der Endabrechnung der geförderten Maßnahmen.

Die Einfügung des Wortes „zusammen“ am Ende soll verdeutlichen, dass der Tatbestand, für den die Förderquote von 50 Prozent bestimmt wird, nicht zwei „Fördertöpfe“, sondern den gesamten Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs meint, was sich sonst erst aus dem Vergleich mit dem gesamten Förderungsumfang des § 2 erschließen ließe. Die Jahresangabe „2018“ soll mit Rücksicht auf die zu Artikel 2 vorgeschlagene Rückwirkung entfallen.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten):

Da das Gesetz mit dem erhöhten Finanzrahmen bereits für das Haushaltsjahr 2018 vollständig wirksam werden soll, soll es rückwirkend zum 1. Januar in Kraft treten. Dadurch werden die in einigen Änderungsvorschriften enthaltenen Bezugnahmen auf das Jahr 2018 entbehrlich. Das Wirtschaftsministerium erwartet daraus mit Rücksicht auf die bisherige Praxis im laufenden Haushaltsjahr keine Unstimmigkeiten. Der mitberatende Rechtsausschuss hatte dagegen keine Bedenken.

(Verteilt am 17.04.2018)