

**Gesetzentwurf**

Hannover, den 02.02.2018

Fraktion der SPD  
Fraktion der CDU

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) vom 27. März 2014 (Nds. GVBl. S. 79) wird wie folgt geändert:

1. Dem § 1 Abs. 2 wird folgender Satz angefügt:  
„<sup>2</sup> Ab 2018 erhöht das Land die für die Gewährung von Zuwendungen nach § 2 bereitgestellten Finanzmittel auf einen Gesamtbetrag von mindestens 150 000 000 Euro pro Jahr.“
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:  
„<sup>1</sup>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 Finanzmittel nach § 1 Abs. 2 sind so aufzuteilen, dass der Anteil der Mittel für den Schienenverkehr und den straßengebundenen öffentlichen Personennahverkehr ab dem Haushaltsjahr 2018 sowie für die Folgejahre 50 Prozent beträgt.“

## Artikel 2

## Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

## Begründung

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

Durch das Gesetz über Zuwendungen des Landes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden (Niedersächsisches Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - NGVFG) werden die dem Land zustehenden Bundesmittel nach § 3 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 4 Abs. 3 des Gesetzes zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz - EntflechtG) auf gesetzlicher Basis langfristig für die Finanzierung von 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 nichtbundes-eigene Eisenbahnen und Verkehrsunternehmen als Zuwendungsempfänger in erheblichem Umfang. Die in diesem Rahmen für Zuwendungen bereitgestellten sogenannten Entflechtungsmittel belaufen sich für Niedersachsen bislang auf eine Summe von 123,507 Millionen Euro pro Jahr.

Das Entflechtungsgesetz des Bundes ist allerdings bis zum 31. Dezember 2019 befristet. Darüber hinaus ist die Höhe der damit für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Kommunen bereitgestellten Finanzmittel seit mehr 20 Jahren unverändert. In der Koalitionsvereinbarung von SPD und CDU in Niedersachsen heißt es deshalb in Bezug auf das Entflechtungsgesetz des Bundes:

„Zur Stärkung des kommunalen Straßenbaus und des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) wollen SPD und CDU die Entflechtungsmittel in vollem Umfang kompensieren und aufstocken. Diese Mittel sollen jeweils zur Hälfte dem kommunalen Straßenbau und dem ÖPNV zugutekommen.“

Im Rahmen der Verhandlungen der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern über die Neuordnung des Finanzausgleichs wurde am 14. Oktober 2016 in Berlin beschlossen, das Entflechtungsgesetz in der bestehenden Form nach 2019 nicht fortzuführen. Die bisher den Ländern nach dem Entflechtungsgesetz zustehenden 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 Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems 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 ab 2020 ins Leere laufen, da nach dem NGVFG gesetzlich nur die dem Land aus dem Entflechtungsgesetz zustehenden Finanzmittel 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 NGVFG ab 2020 keine Mittel mehr zur Verfügung.

Tatsächlich werden darüber hinaus - trotz des zunächst fortlaufenden NGVFG - bereits ab 2018 deutlich weniger Mittel für entsprechende Zuwendungen an Kommunen zur Verfügung stehen. Dies betrifft vor allem den Bereich der Förderung von Straßenbauvorhaben auf kommunaler Ebene. Die dafür verbleibenden Mittel in den Jahren 2018 und 2019 werden nämlich im Bereich der Straßenbau- und Radwegförderung fast vollständig für bereits begonnene, aber noch nicht abgeschlossene Fördervorhaben sowie für die Begleichung noch offener Restzahlungen bei bereits bewilligten Fördervorhaben aus Vorjahren benötigt. Folge ist, dass ohne eine zügige gesetzliche Umsetzung der in der Koalitionsvereinbarung von SPD und CDU vereinbarten dauerhaften vollständigen Kompensation und Aufstockung der nach dem NGVFG bereitgestellten Finanzmittel bereits im Jahr 2018 kein Jahresbauprogramm für den Straßenbau mehr aufgestellt werden könnte.

Ein Verzicht auf ein Jahresbauprogramm für kommunale Straßenbauvorhaben in 2018 ist angesichts dringend benötigter Investitionen in die kommunale Straßen- und Radwegeinfrastruktur vor Ort keinesfalls vertretbar. Gleiches gilt für eine vollständige Einstellung der Zuwendungen des Landes für kommunale Verkehrsvorhaben nach 2019. Die dafür bislang bereitgestellten Mittel sind auch in Zukunft für die Verbesserung der kommunalen Verkehrsinfrastruktur auf Straße und Schie-

ne sowie im ÖPNV unverzichtbar. Sie bedürfen vielmehr angesichts der Kostensteigerungen in den vergangenen 20 Jahren und einer Vielzahl angemeldeter Investitionsprojekte in den kommenden Jahren einer deutlichen Erhöhung. Auch nach 2019 besteht ein hoher Investitionsbedarf, der allein durch die Kommunen ohne die bisherige Landesförderung nicht finanziert werden kann. Dieser bezieht sich nicht nur auf den Neu- oder Ausbau von Vorhaben, sondern zunehmend auch auf die Grunderneuerung der vorhandenen Infrastruktur.

Wesentliche Zielsetzung des Gesetzentwurfes ist es darüber hinaus, bereits ab 2018 neben der langfristigen gesetzlichen Mittelsicherung insbesondere für den Bereich des kommunalen Straßen- und Radwegebaus deutlich mehr Mittel bereitzustellen. Auf diese Weise kann dem dort in den letzten Jahren verstärkt zu Tage getretenen hohen Bedarf Rechnung getragen und die Mobilität der Bürgerinnen und Bürger landesweit verbessert werden.

Für die Förderung des kommunalen Straßenbaus sind die Mittel aus dem NGVFG die ausschließliche Finanzierungsquelle. Erhöhte Zuwendungen für den kommunalen Straßenbau sollen helfen, die verkehrliche Infrastruktur in den Regionen zu verbessern. Gefördert werden u. a. der Bau oder Ausbau (sowie Grunderneuerung und verkehrsgerechter Ausbau) von verkehrswichtigen innerörtlichen Straßen (mit Ausnahme von Anlieger- und Erschließungsstraßen), von verkehrswichtigen Zubringerstraßen zum überörtlichen Verkehrsnetz und von verkehrswichtigen zwischenörtlichen Straßen.

In der Förderpraxis zählen zu diesen drei Punkten hauptsächlich

- der verkehrsgerechte Ausbau von vorhandenen Straßen, wie eine Aufwertung der Bauklasse zur Erhöhung der Verkehrssicherheit und Neuordnung des Straßenraumes zu Gunsten der schwächeren Verkehrsteilnehmer,
- der Neu- und Ausbau von Radwegen,
- der Ersatzneubau von Brücken,
- die Errichtung von Lichtsignalanlagen und Kreisverkehrsplätzen,
- die Beseitigung von Unfallschwerpunkten und
- der verkehrssichere Umbau von Bahnübergängen sowie
- Maßnahmen zur Schulwegsicherung, Vorhaben zur Verkehrssteuerung sowie der Aus- bzw. Neubau von Nebenanlagen an Landes- bzw. Bundesstraßen.

Eine Erhöhung der dafür bereitgestellten Fördermittel ist unbedingt erforderlich. Nach dem aktuellen NGVFG-Mehrjahresprogramm liegen für den Zeitraum 2018 - 2022 bereits von den Kommunen angemeldete Straßenbauvorhaben mit einem Fördervolumen von über 362 Millionen Euro vor.

Die über das NGVFG gesetzlich bereitgestellten Finanzmittel bilden außerdem eine maßgebliche Grundlage für die Finanzierung von Investitionen im ÖPNV und im Schienenverkehr in Niedersachsen sowie für 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 seit geraumer Zeit zu Recht auf eine verlässliche Fördermittel-Perspektive auch nach dem Jahr 2019. Diese kann nur auf einer gesetzlichen Grundlage gewährleistet werden. Es besteht die große Sorge, dass die Planung und Realisierung von Radwege-, Eisenbahnkreuzungs- und Straßenbauprojekten, aber auch ÖPNV- und Schienenvorhaben landesweit ins Stocken geraten, wenn die Finanzierung ab 2020 nicht zeitnah gesichert wird.

Aus diesen Gründen sowie um die o. g. Zielsetzung der Koalitionsvereinbarung von SPD und CDU angesichts der Entscheidungen auf Bundesebene rasch umzusetzen, soll das Niedersächsische Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (NGVFG) kurzfristig angepasst werden.

Konkret wird vorgeschlagen, das NGVFG so zu ergänzen, dass ab dem Jahr 2018 in § 1 Abs. 2 eine konkrete Mittelhöhe für die Zuwendungen gesetzlich festgeschrieben wird. Abweichend von der bisherigen Größenordnung soll der bisherige Betrag von 123,507 Millionen Euro dabei - angesichts der langjährigen Deckelung und zwischenzeitlicher Preissteigerungen - auf einen realistisch ange-

setzten Betrag von mindestens 150 Millionen Euro angehoben werden, um eingetretene Kostensteigerungen aufzufangen und die Investitionstätigkeit insgesamt kontinuierlich auf hohem Niveau zu gewährleisten. Durch die gesetzliche Verankerung dieser Mittelerhöhung im NGVFG wird ein langfristig abgesicherter Investitionshochlauf im Bereich der kommunalen Verkehrsinfrastruktur und im Bereich Schiene/ÖPNV möglich.

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

Darüber hinaus wird die Verteilung der Mittel so angepasst, dass damit den bestehenden erhöhten Bedarfen im Bereich von Neu- und Ausbaumaßnahmen im Straßenbau sowie für Radwege- und Eisenbahnkreuzungsmaßnahmen besser Rechnung getragen wird, indem die bisher gesetzlich vorgeschriebene 60 %ige Mittelverteilung für den Bereich ÖPNV/Schiene zugunsten des Straßenbaus auf eine paritätische Mittelverteilung umgestellt wird.

## **II. Voraussichtliche Kosten und haushaltmäßige Auswirkungen**

Die Gesetzesänderungen verursachen folgende Kosten:

Durch die Festschreibung eines Betrages von mindestens 150 Millionen Euro in § 1 Abs. 2 Satz 2 NGVFG (Artikel 1 Nr. 1) entsteht ein Mehrbedarf von 26,493 Millionen Euro für 2018 und 2019 sowie von 150 Millionen Euro pro Jahr ab 2020. Davon kann ein Teil aus Mehreinnahmen im Zuge des erhöhten Umsatzsteueraufkommens entsprechend der 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 zulasten 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 für Verkehrsinvestitionen in Höhe von 123,507 Millionen Euro ab 2020. Dieser Teil des Mehrbedarfs kann somit aus den Mitteln, die dem Land auf Grundlage des Finanzausgleichsgesetzes erstmalig in 2020 zugewiesen werden, gedeckt werden. 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 kommunalen Straßenbaus und des ÖPNV auch für die Jahre 2020 und 2021 bereits enthalten. Die Deckung des verbleibenden Mehrbedarfs von 26,493 Millionen Euro pro Jahr ab 2018 erfolgt aus allgemeinen Einnahmen des Landeshaushalts.

## **B. Besonderer Teil**

Zu Artikel 1:

Zu Nummer 1:

Durch die Einfügung des neuen Satzes 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 dabei abweichend von der bisherigen Größenordnung von 123,507 Millionen Euro ab 2018 auf einen Gesamtbetrag von 150 Millionen Euro pro Jahr erhöht. Mit der Erhöhung soll dem steigenden Investitionsbedarf in den Kommunen und zwischenzeitlichen Preissteigerungen angemessen Rechnung getragen werden. Der bisherige Betrag war seit vielen Jahren gedeckelt und entspricht hinsichtlich seiner Höhe nicht den zukünftigen Anforderungen an eine Förderung investiver Vorhaben im Verkehrsbereich auf der kommunalen Ebene.

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 konnte 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.

Zu Nummer 4:

In Zusammenhang mit dem Auslaufen des Entflechtungsgesetzes zum 31.12.2019 hat sich gezeigt, dass im Bereich der Straßenbauvorhaben auf kommunaler Ebene ebenso wie im Bereich von Radwege- und Eisenbahnkreuzungsmaßnahmen landesweit zukünftig erhebliche zusätzliche Finanzierungsmittel zur Förderung benötigt werden. Das gilt ebenfalls für den anwohner- und verkehrsgerechten Ausbau bestehender kommunaler Straßen mit alter, oft sanierungsbedürftiger Bausubstanz. Diese bestehenden Bedarfe können durch die bisher dafür gesetzlich verbleibende Planquote von 40 % nicht ausreichend gedeckt werden. Ein Verzicht bzw. ein Hinausschieben entsprechender Maßnahmen widerspricht den Erfordernissen zum Ausbau der kommunalen Verkehrsinfrastruktur, zur Verbesserung der Mobilität und der Verkehrssicherheit im Straßenverkehr und an Eisenbahnkreuzungen in den Kommunen sowie der steigenden verkehrspolitischen Bedeutung des Radfahrens im Alltagsverkehr.

Auch im Hinblick auf das Ziel des Infrastrukturerhalts ist die mit einem Hinausschieben von Ausbaumaßnahmen an Straßen einhergehende weitere Substanzverschlechterung der kommunalen Verkehrsinfrastruktur keinesfalls sinnvoll. Bereits im Zuge des Haushaltsgesetzes für den Doppelhaushalt 2017/2018 konnten zusätzliche Mittel für den Bau von Schnellradwegen nur abweichend von der gesetzlichen Vorgabe in § 6 NGVFG zulasten des für den Schienenverkehr und den straßengebundenen öffentlichen Personennahverkehr vorgesehenen Anteils bereitgestellt werden. Vor diesem Hintergrund sowie um zukünftig entsprechende regelmäßige Einzelabweichungen per Haushaltsgesetz zu vermeiden, soll der Anteil der Mittel für den Schienenverkehr und den straßengebundenen öffentlichen Personennahverkehr ab 2018 verbindlich auf einen Anteil von nur noch 50 % abgesenkt werden. Für den Straßen- und Radwegebau ergibt sich dadurch künftig ebenfalls ein fester Anteil von 50 % der bereitstehenden Gesamtmittel. Damit wird für die Förderung im Bereich kommunaler Straßenbauvorhaben ebenso wie für die Förderung von Investitionsvorhaben im Bereich ÖPNV und Schiene eine verlässlichere Planungssicherheit geschaffen.

Zusammen mit der Mittelserhöhung in § 1 Abs. 2 auf 150 Millionen Euro ab 2018 ergibt sich für die Förderung des Straßen- und Radwegebaus in den Folgejahren faktisch eine Mittelserhöhung von insgesamt mehr als 50 % gegenüber der bisherigen Gesetzeslage.

Zu Artikel 2:

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Für die Fraktion der SPD

Johanne Modder  
Fraktionsvorsitzende

Für die Fraktion der CDU

Dirk Toepffer  
Fraktionsvorsitzender