

15.09.87

VP - Fz - In - U

Empfehlungen

der Ausschüsse

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes

Punkt der 580. Sitzung des Bundesrates am 25. September 1987

Der federführende Ausschuß für Verkehr und Post (VP),
der Finanzausschuß (Fz),
der Ausschuß für Innere Angelegenheiten (In) und
der Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (U)
empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76
Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

U

1. Zum Gesetzentwurf insgesamt

Bei
Annahme
entfallen
alle
folgenden
Empfehlungen

Der Bundesrat lehnt den Gesetzentwurf ab, weil die vorgesehene
Plafondierung auch für Umweltmaßnahmen im Straßenbau weniger
Mittel erlaubt, keine Verbesserung der Verkehrsverhältnisse im
Hinblick auf eine Entlastung der Luft insbesondere in Ballungs-
gebieten ermöglicht und auch für den ländlichen Raum eine
Realisierung von Umweltmaßnahmen erschwert.

Fz 2. Artikel 1 Nr. 1 (§ 2 Abs. 1 Nr. 6)

Bei
Annahme
entfallen
die
Ziffern
3 bis 5
und 9

In Artikel 1 ist die Nummer 1 zu streichen.

Als Folge sind

in Artikel 1 die Nummern 2, 3 und 4 Buchstabe c zu streichen.

Begründung:

Der Förderkatalog kann nicht ausgeweitet werden, wenn zugleich die Mittel beschränkt werden. Die Mittel müssen in vollem Umfang für die vorrangige Förderung des Ausbaus der Verkehrswege reserviert bleiben.

Im übrigen würde die Ausweitung vor allem der Förderung der Busbetriebe der Deutschen Bundesbahn dienen und damit zu Lasten der Länder Bundesbahninvestitionen fördern.

VP

3. Artikel 1 Nr. 1 (§ 2 Abs. 1 Nr. 6)

Entfällt
bei
Annahme
von
Ziffer 2

In Artikel 1 Nr. 1 ist in § 2 Abs. 1 Nr. 6 der Satz 1
wie folgt zu fassen:

"Sonstige Investitionsmaßnahmen, wie die Beschaffung
von geeigneten Nahverkehrsfahrzeugen, soweit diese zum
Erhalt und zur Verbesserung von Linienverkehren nach
§ 42 des Personenbeförderungsgesetzes erforderlich sind
und für diese Verkehre überwiegend eingesetzt werden."

Satz 2 ist zu streichen.

Begründung:

Das Ziel der Förderung des ÖPNV in der Fläche
kann nicht mehr nur der Ausbau sein, sondern
muß - demographisch bedingt - insbesondere auf
den Erhalt des Angebots gerichtet sein und vor
allem auch der geringen Nachfrage ländlicher
Räume gerecht werden. Eine Beschränkung auf
Erstbeschaffung, Neuverkehre, bestimmte Bus-
typen und Nahverkehrsmittel sowie eine zeit-
liche Limitierung steht dem entgegen.

VP 4. Artikel 1 Nr. 1a (§ 3)

Entfällt bei Annahme von Ziffer 2 In Artikel 1 ist nach Nummer 1 folgende Nummer 1a einzufügen:

'1a. In § 3 werden nach dem Wort
"Förderung"
die Worte
"von Bauvorhaben"
eingefügt.'

Begründung:

Bei den Investitions- und Beschaffungsvorhaben nach § 2 Abs. 1 Nr. 6 werden die Voraussetzungen nach § 3 Nr. 1 Buchstabe a und b sowie Nr. 3 in der Regel nicht erfüllt sein, da sie nicht Gegenstand von Landes- oder Raumordnungsplänen sein können. Es ist daher zweckmäßig, diese Investitionen ganz von den Voraussetzungen auszunehmen. Daß die Finanzierung gesichert sein muß sowie die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet werden müssen, ergibt sich bereits aus den Verwaltungsvorschriften zum Haushaltsgesetz.

VP 5. Artikel 1 Nr. 3 (§ 6)

Entfällt bei Annahme von Ziffer 2 Artikel 1 Nr. 3 ist wie folgt zu fassen:

'3. In § 6 Abs. 2 Satz 1 werden
die Worte
"und 5 Satz 1"
durch die Worte
", 5 Satz 1 und Nr. 6"
ersetzt.'

Begründung:

Die Entscheidung über Anträge nach § 2 Abs. 1 Nr. 6 soll von den Ländern im Rahmen eines eigenen Programms erfolgen. Dies erfordert der zu erwartende Umfang der Anträge und die größere Sachnähe der Länder.

VP
In

6. Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe a (§ 10 Abs. 1)

Bei
Annahme
entfällt
Ziffer 7

In Artikel 1 Nr. 4 ist Buchstabe a zu streichen.

Begründung:

VP
In

Die in Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe a vorgeschlagene Begrenzung der GVFG-Mittel auf jährlich höchstens 2,5 Mrd. DM ist nicht sachgerecht. Die Plafondierung soll zu Lasten des kommunalen Straßenbaus erfolgen, obwohl der Bedarf in diesem Bereich auf absehbare Zeit ungebrochen ist. Dies wird durch eine Länderumfrage bestätigt. Im Vordergrund stehen Vorhaben zur Verbesserung der Verkehrssicherheit (z.B. im Hinblick auf Gefahrguttransporte), des Umweltschutzes (z.B. Ortsumgehungen unter Beachtung landschaftspflegerischer Vorgaben) und der Wirtschaftsstruktur, die sehr kostenaufwendig sind. Auch mit Rücksicht auf die betroffene Bauwirtschaft muß künftig ein Mittelrahmen verfügbar sein, wie er sich nach dem gegenwärtig geltenden § 10 Abs. 1 GVFG ergibt.

nur In

Ferner gebieten die in Artikel 104 a Abs. 4 GG genannten Zwecke angesichts der Leistungskraftunterschiede zwischen den Ländern eine Fortführung der Bundesfinanzhilfen im GVFG-Bereich auf dem bisherigen durch § 10 Abs. 1 GVFG gewährleisteten Niveau. Schließlich kann entgegen der Gesetzesbegründung aus der Entwicklung der Anteile der einzelnen Ebenen am Steueraufkommen nicht anderes hergeleitet werden. Denn nur eine Gesamtbetrachtung von Einnahmen und Ausgaben und ein Vergleich der Finanzierungsdefizite ergeben ein zutreffendes Bild. Danach kann von einer grundlegenden Verschlechterung der Position des Bundes nicht die Rede sein.

Fz
VP *)
In *)

7. Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe a (§ 10 Abs. 1)

In Artikel 1 Nr. 4 ist in Buchstabe a
das Wort
"zweitausendfünfhundert"
durch das Wort
"zweitausendsiebenhundertfünzig"
zu ersetzen.

entfällt
bei
Annahme
von
Ziffer 6

*) Nur für den Fall, daß der Empfehlung unter Ziffer 6 nicht gefolgt werden sollte

(noch Ziff. 7)

Begründung:

- Fz** Die von der Bundesregierung für die beabsichtigte Kürzung angeführte Begründung, die Finanzlage von Bund, Ländern und Gemeinden habe sich seit 1982 grundlegend zuungunsten des Bundes verändert, ist kein Kriterium für die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder. Diese Darstellung des Bundes trifft auch nicht zu. Zwar haben die Steuereinnahmen des Bundes weniger stark zugenommen als die der Länder und Gemeinden. Die Ausgaben des Bundes sind aber wegen eines hohen Anteils stagnierender oder gar rückläufiger Ausgabenblöcke ebenfalls schwächer gewachsen. In der Gesamtbeurteilung von Einnahmen und Ausgaben kann daher von einer relativen Verschlechterung der Finanzlage des Bundes keine Rede sein. Künftig ist angesichts der im Vergleich zum Bund zwangsläufig erheblich stärker steigenden Ausgaben der Länder und Gemeinden vielmehr damit zu rechnen, daß sich die Finanzlage wesentlich zuungunsten der Länder und Gemeinden entwickeln wird.
- VP** Der Bundesrat sieht im übrigen ungeachtet der bisher in Teilbereichen erreichten guten Verkehrserschließung auch in Zukunft einen steigenden Bedarf für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in Gemeinden. Neben den zu erwartenden Preissteigerungen wird vor allem auch aus umwelt- und verkehrspolitischen Gründen, der Bedarf im ÖPNV weiter zunehmen. Wenn nach Auffassung der Bundesregierung die Ausgaben für die Gemeindeverkehrsfinanzierung dennoch künftig aus Gründen des Subventionsabbaus der Höhe nach begrenzt werden müssen, so erscheint es dem Bundesrat nicht vertretbar, den Betrag niedriger als die derzeit aufgewendeten Mittel von rd. 2,75 Mrd. DM jährlich festzusetzen. Ferner sollte die Bundesregierung den Plafond erhöhen, sobald sich dieses wegen Steigerungen der Baukosten und wegen veränderter Erschließungserfordernisse des Verkehrs als erforderlich erweist und die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel dies zulassen.

(noch Ziff. 7)

In In der Koalitionsvereinbarung vom März 1987 wurde lediglich generell die Plafondierung der GVFG-Mittel festgelegt.

Über deren Höhe wurde keine Aussage getroffen.

Die im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehene Festlegung einer Begrenzung auf 2,5 Mrd. DM jährlich ab dem Jahr 1988 bewirkt im Zusammenhang mit der geplanten Änderung des Verteilungsschlüssels von 50 : 50 auf 57 : 43 zugunsten des ÖPNV-Fördervolumens einen abrupten Rückgang von rd. 20 % der verfügbaren Mittel für den kommunalen Straßenbau. Dies erscheint in Anbetracht des nach wie vor sehr hohen Bedarfs beim kommunalen Straßenbau unvertretbar.

Eine Plafondierung auf 2,75 Mrd. DM jährlich würde dagegen knapp das derzeitige Volumen (1987: 2,754 Mrd. DM) erreichen und führt dennoch zu einer Ausgabenentlastung des Bundes von 31 Mio. DM im Jahre 1988 bis 128 Mio. DM im Jahr 1991 (Basis: Steuerschätzung Mai 1987).

VP
Fz
In

8. Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe b (§ 10 Abs. 2 Satz 2)

In Artikel 1 Nr. 4 ist Buchstabe b zu streichen.

Begründung:

VP Die Streichung der beabsichtigten Plafondierung
In der GVFG-Mittel macht zugleich die Änderung des Aufteilungsschlüssels in Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe b für die Bereiche Kommunalen Straßenbau und ÖPNV entbehrlich. Die vorgesehene Fahrzeugförderung (Artikel 1 Nr. 1) kann aus dem 50prozentigen ÖPNV-Anteil an den nicht plafonierten GVFG-Mitteln abgedeckt werden.

VP Die beabsichtigte Änderung des Aufteilungs-
Fz schlüssels wäre im übrigen nicht sachgerecht,
In da sie Länder mit hohem Bedarf im kommunalen Straßenbau und wenigen ÖPNV-Projekten in einer Artikel 104a Abs. 4 GG nicht entsprechenden Weise benachteiligen würde. Zudem ist die Schlüsseländerung zugunsten des ÖPNV wegen der in § 10 Abs. 3 GVFG eröffneten Möglichkeit der Mittelumschichtung nicht erforderlich.
Die aus den Mitteln des kommunalen Straßenbaues durchgeführten Vorhaben dienen meistens auch der Verbesserung des ÖPNV (Busverkehr, Busbuchten Busspuren).

VP 9. Artikel 1 Nr. 4 nach Buchstabe b (§ 10 Abs. 2 Satz 3 - neu -)

Entfällt
bei
Annahme
von
Ziffer 2

In Artikel 1 Nr. 4 ist nach Buchstabe b folgender Buchstabe b₁ einzufügen:

'b₁) In Absatz 2 wird nach Satz 2 folgender Satz eingefügt:

"Aus den Mitteln für sonstige Vorhaben nach § 2 Abs. 1 und § 11 wird den Ländern vorab ein Betrag von zweihundert Mio. DM jährlich anteilig entsprechend § 6 Abs. 2 für Vorhaben nach § 2 Abs. 1 Nr. 6 zur Verfügung gestellt."

Begründung:

Der öffentliche Personennahverkehr befindet sich in einer schwierigen Lage - insbesondere in der Fläche. Daher sind nachhaltige Maßnahmen in allen Ländern erforderlich, um die Ziele des Artikels 104a GG zu gewährleisten. In den vergangenen Jahren wurden bei der Förderung von ÖPNV-Vorhaben im Rahmen des GVFG wenige Länder bevorzugt und andere deutlich benachteiligt. Es ist deshalb erforderlich, eine Vorab-Quote allen Ländern gleichmäßig zuzuteilen. Als Schlüssel bietet sich dabei der bereits im GVFG verwendete an:

VP 10. Zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 10)

In In Artikel 1 Nr. 4 ist Buchstabe c wie folgt zu fassen:

'c) Absatz 3 erhält folgende Fassung:

"(3) Zur zusätzlichen Finanzierung von Vorhaben nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 bis 4, Nr. 5 Satz 2 [und Nr. 6]* können die Länder bis zu 30 vom Hundert ihres Anteils nach § 6 Abs. 2 für Vorhaben verwenden, die in das Programm nach § 6 Abs. 1 aufgenommen sind."

Begründung:

Eine Ausweitung der derzeit schon vorhandenen Umschichtungsmöglichkeiten von Mitteln des kommunalen Straßenbaus für ÖPNV-Vorhaben (bis zu 15 %) auf einen Höchstsatz bis zu 30 % kann den möglichen unterschiedlichen Bedürfnissen der einzelnen Länder besser Rechnung tragen. Die unterschiedliche Aufteilung der Mittel wird damit den Ländern entsprechend ihrer unterschiedlichen Struktur überlassen bleiben.

* Klammerinhalt entfällt bei Annahme von Ziffer 2

VP 11. Artikel 1 Nr. 4 nach Buchstabe c (§ 10 Abs. 4 - neu -)

In Artikel 1 Nr. 4 ist nach Buchstabe c folgender Buchstabe c₁ anzufügen:

'c₁) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 angefügt:

"(4) Länder, deren Finanzbedarf für Vorhaben nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 und 5 Satz 2 geringer ist als 70 vom Hundert des finanziellen Rahmens für ihr Programm nach § 6 Abs. 2, erhalten auf Antrag den Differenzbetrag zur zusätzlichen Finanzierung von Vorhaben nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 und 5 Satz 1, die in das Programm nach § 6 Abs. 2 aufgenommen sind."

Begründung:

Mit dem Vorläufer wird das GVFG seit nunmehr 19 Jahren praktiziert. Wenn die ÖPNV-Mittel ebenso wie die Mittel für den kommunalen Straßenbau quotiert und auch umschichtbar wären, hätte sich insgesamt eine gleichmäßige Verteilung des gesamten Steueraufkommens ergeben.

Seit 1967 haben einige Länder an der GVFG-Finanzmasse sehr stark partizipiert. Der Vorteil der ÖPNV-Nehmerländer in dem genannten Zeitraum beträgt rd. 3,7 Mrd. DM.

Die Gründe für die Nichtinanspruchnahme von ÖPNV-Mitteln durch einzelne Länder liegen darin, daß die förderungsfähigen ÖPNV-Maßnahmen nach dem GVFG auf wenige Fälle begrenzt sind und die ÖPNV-Struktur in den einzelnen Ländern unterschiedlich ist. Das hat zur Folge, daß viele Maßnahmen bzw. Teilmaßnahmen, die dem ÖPNV dienen, entweder gar nicht förderungsfähig sind oder nur für eine Förderung aus dem GVFG -kommunaler Straßenbau - in Frage kommen. Daher würde eine Änderung des GVFG in der vorgeschlagenen Form eine gerechtere Aufteilung des Mehraufkommens aus der Mineralölsteuer bringen.