

Ministerium für Verkehr und Infrastruktur
Postfach 103452
70029 Stuttgart

27. Januar 2016

Anhörung zur Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (VwV-LGVFG)

Az.: 3-3894.0/1146

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), Landesverband Baden-Württemberg e.V., Landesnaturschutzverband Baden-Württemberg (LNV) und Verkehrsclub Deutschland (VCD) Landesverband Baden-Württemberg e.V. danken für die Übersendung des Regelungsentwurfs der Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (VwV-LGVFG) und nehmen hierzu wie folgt Stellung. **Diese gemeinsame BUND-LNV-Stellungnahme erfolgt zugleich auch im Namen des Verkehrsclub Deutschland (VCD), Landesverband Baden-Württemberg e.V..**

A Allgemeiner Teil

Zu 1: Zweck und Ziel der Förderung

BUND, LNV und VCD begrüßen, dass über das LGVFG sowie über die VwV-LGVFG die Gemeindeverkehrsfinanzierung zumindest mittelfristig auf eine gesicherte Basis gestellt wird. Positiv zu vermerken ist, dass die Zweckbindung der Kompensationszahlungen des Bundes nach dem Entflechtungsgesetz für investive Zwecke der Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden auch künftig

beibehalten wird. Ebenso begrüßen wir, dass das LGVFG im Sinne einer nachhaltigen Mobilitätspolitik weiterentwickelt wird, dass 60% der Mittel für den Ausbau des Umweltverbundes reserviert werden, dass das Spektrum der förderfähigen Vorhaben vor allem im Umweltverbund erweitert wird und dass künftig weniger besonders kostenintensive Großmaßnahmen gefördert werden sollen.

Allerdings geben wir zu bedenken, dass nur die Weiterreichung der Kompensationszahlungen des Bundes nicht ausreichend ist, um den Umweltverbund anforderungsgerecht auszubauen (z.B. Herstellung Barrierefreiheit im ÖPNV bis 2022) und um die Infrastruktur von ÖPNV und Radverkehr fit zu machen, die politischen Ziele jeweils einer Verdoppelung der Nachfrage realisieren zu können. Dazu ist es zwingend notwendig, auch zusätzliche originäre Landesmittel einzusetzen. Deshalb plädieren wir dafür, die bisher für die Erhaltung des Status-Quo-Fahrplanangebotes im SPNV eingesetzten Landesmittel zukünftig weiterhin zweckgebunden für den ÖPNV zu verwenden.

Die in der VwV-LGVFG näher aufgeführten Ziele der Förderung sind allerdings noch einseitig auf die Aspekte einer Verkehrszunahme und eines reibungslosen Verkehrsablaufs, insbesondere des Autoverkehrs, ausgerichtet und berücksichtigen zu wenig die Aspekte einer nachhaltigen Mobilität. Exemplarisch zeigt sich dies am formulierten Ziel „Vermeidung von staubedingten Emissionen“. Die staubedingten Stickoxid-Emissionen liegen bei 0,6 bis 0,8% der gesamten Stickoxid-Emissionen. Die „staubedingten Emissionen“ tragen aus unserer Sicht die Handschrift der Interessenvertreter eines schnellen Autoverkehrs – das Ziel ist daher zu streichen.

Um die nachhaltige Mobilität in der VwV stärker herauszuarbeiten, schlagen wir folgende zusätzliche Ziele einer Förderung vor:

- Umsetzung der Vorgaben und Maßnahmen des Klimaschutzgesetzes, des Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzeptes des Landes, des Landeskonzeptes Wiedervernetzung an Straßen sowie der Luftreinhaltepläne und Lärmaktionspläne der Kommunen,.
- Verbesserung der städtebaulichen Integration von Verkehrsanlagen und Abbau von Beeinträchtigungen der Verkehrsmittel des Umweltverbundes.
- Vermeidung und Verlagerung von Autoverkehr auf die Verkehrsmittel des Umweltverbunds.
- Reduktion des Verkehrsaufkommens und Wahrung der Flächen- und Verkehrsmengenneutralität.

Zu 4: Zuwendungsvoraussetzungen

Wir begrüßen ausdrücklich, dass erstmals auch ökologische Belange wie der schonende Umgang mit natürlichen Ressourcen und Flächen Eingang in die Fördervoraussetzungen finden sollen. Allerdings stehen diese Aspekte noch zu sehr

unter dem Vorbehalt der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie einer angemessenen Abwägung. Wir regen daher zusätzlich an, in der VwV aufzunehmen, dass eine Förderung von Verkehrsprojekten in naturschutzfachlich besonders ausgewiesenen Bereichen nur unter strengen Ausnahmeregelungen und Auflagen zulässig ist. Hierzu sollte schon bei der Programmaufstellung ein Einvernehmen mit den zuständigen Naturschutzbehörden hergestellt werden.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass das zu fördernde Projekt den Vorgaben und Zielen des Klimaschutzgesetzes und des Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzepts des Landes, des Landeskonzpts Wiedervernetzung an Straßen sowie den Luftreinhalteplänen und Lärmaktionsplänen entsprechen und dienen muss.

Festzulegen wäre aus unserer Sicht auch, dass Straßenbauprojekte nur dann förderfähig sind, wenn sie verkehrsmengen- und flächenneutral umzusetzen sind – also innerhalb der Kommune gesehen zu keinem steigenden Kfz-Aufkommen oder Flächenverbrauch führen. Bei Straßenbauprojekten sind bei der Nutzen-Kosten-Betrachtung jeweils auch die Auswirkungen auf den ÖPNV zu betrachten und Verlagerungseffekte vom ÖPNV zum Autoverkehr als negativer Nutzen zu berücksichtigen.

B Besonderer Teil

Zu I: Kommunalen Straßenbau

Grundsätzliche Anmerkungen

Die VwV-LGVFG verlangt zwar an mehreren Stellen „die Belange von Natur und Landschaft dürfen dem Vorhaben nicht entgegen stehen“ und die Vorlagepflicht für einen Nachweis dieser Umweltverträglichkeit. Sie ignoriert aber, dass für Straßen ausgenommen Landesstraßen oft keinerlei Verfahren notwendig ist (§ 37 StrG BW und § 74 Abs. 7 LVwVG). Wir müssen daher davon ausgehen, dass in vielen Förderfällen – zumindest zum Stadium der Programmaufstellung - keine Prüfung auf Verträglichkeit mit Umwelt- und Naturschutzbelangen durch die Bewilligungsbehörden erfolgt, weil entsprechende Unterlagen gar nicht erstellt werden müssen und daher auch nicht vorgelegt werden können. In § 37 Abs. 6 StrG BW heißt es lediglich: *„(6) Auch wenn für Gemeindeverbindungsstraßen und Kreisstraßen, die nicht UVP-pflichtig sind, von einem Planfeststellungsverfahren nach Absatz 1 Satz 2 abgesehen wird, soll der Träger der Straßenbaulast, soweit erforderlich, landschaftspflegerische Begleitmaßnahmen durchführen.“*

Wir bitten daher darum, dass für alle Anträge mindestens die naturschutzrechtliche Genehmigung nach § 17 Abs. 3 BNatSchG vorgelegt werden muss, und dies in der VwV LGVFG festgeschrieben wird.

Zu 1: Gegenstand der Förderung im kommunalen Straßenbau

Wir gehen davon aus, dass unter einem Umbau von verkehrswichtigen innerörtlichen Straßen auch verkehrsberuhigende Maßnahmen und Vorhaben zur besseren städtebaulichen Integration zu fassen sind – und bitten um eine entsprechende Klarstellung in der VwV. Es sollte auch betont werden, dass Umbaumaßnahmen zu Gunsten des Umweltverbundes ausdrücklich auch zu Lasten des Motorfahrzeugverkehrs erfolgen sollen – beispielsweise durch Reduzierung der Anzahl der Fahrspuren für den Autoverkehr, Straßenrückbau oder durch Pfortnerampeln.

Generell sind die Fördertatbestände „verkehrswichtige Zubringerstraßen zum überörtlichen Verkehrsnetz“ sowie „verkehrswichtige zwischenörtliche Straßen“ kritisch zu hinterfragen. Baden-Württemberg ist straßenmäßig heute so gut erschlossen, dass ein weiterer Neubau in diesen Bereichen nicht mehr zu rechtfertigen ist. Die Förderfähigkeit von Gemeindeverbindungsstraßen ab einer Verkehrsstärke von 500 Kfz/24 h ist zu revidieren. Eine derart geringe Verkehrsbelastung rechtfertigt keinen Neu- oder Ausbau – sind Schienenstrecken derartig gering belastet, ist dies in aller Regel schon eine Begründung von Stilllegungsmaßnahmen. Außerdem muss ausgeschlossen werden, dass über diese Fördertatbestände Straßen realisiert werden, die von ihrer Verkehrsfunktion her eher als Bundes- oder Landesstraßen einzuordnen sind. Auch fehlt der explizite Förderausschluss für parallele Zusatzstraßen oder –streifen und solche, die Abkürzungen zu bereits vorhandenen Straßen darstellen. Wir regen ebenfalls an, unter diesen Punkten auch Fördermöglichkeiten von Leiteinrichtungen und Querungshilfen für Tiere sowie von Schutzmaßnahmen bestehender Alleen zu schaffen.

Unter I.1.4 bitten wir um Ersatz des Ausdrucks *„um einen besseren Verkehrsfluss zu ermöglichen“* durch *„um eine Verstetigung des Verkehrsflusses auf niedrigem Geschwindigkeitsniveau zu erreichen“* und um ersatzloses Streichen von *„und Staus sowie“*, weil Emissionen durch Staus ein marginales Problem sind im Vergleich zu zusätzlichen neuen Emissionen infolge Straßen(aus)baus.

Unter Nr. I.1.6 bitten wir um Prüfung einer Ergänzung am Absatzende: *„Ist die Lärminderung anstelle der im Lärmaktionsplan genannten baulichen Maßnahmen deutlich kostengünstiger durch Verstetigung des Verkehrs auf niedrigem Geschwindigkeitsniveau zu erreichen, so sind diese Geschwindigkeitsanpassungen umzusetzen (Wirtschaftlichkeitsgebot nach LHO).“*

Wir regen an, analog zu den Regelungen bei den Schienenprojekten auch bei den Straßenprojekten klarzustellen, dass unter Ausbau auch Grunderneuerungen von

Straßen zu fassen sind. Dies würde der Tendenz entgegen wirken, dass allein aufgrund der Fördertatbestände Straßen neu- oder ausgebaut werden, anstatt bestehende Straßen zu sanieren.

Wir regen an, unter dem Punkt Güterverkehrszentren auch Maßnahmen förderfähig zu machen, die dem Schienengüterverkehr dienen – beispielsweise den Erhalt und Ausbau kommunaler Industriegleise, die Erneuerung bzw. Reaktivierung von Güterzugstrecken oder die Anlage von dezentralen Umschlagsanlagen.

Zu 2.1: Programmaufstellung

Die Ausführung, dass Belange von Natur und Landschaft dem Vorhaben nicht entgegenstehen dürfen, ist zu konkretisieren. Im Rahmen der Programmaufstellung sollte in diesem frühen Planungsstadium schon bei der Trassenwahl eine fachliche Beurteilung der Naturschutzbehörde beigefügt und ein Einvernehmen hergestellt werden. Die Vorlage der naturschutzrechtlichen Genehmigung nach § 17 Abs. 3 BNatSchG sollte zur Pflicht gemacht werden.

Bei Ortsumfahrungen (I.2.1.8) reicht es aus unserer Sicht nicht aus, dass die erzielbare Entlastungswirkung nachzuweisen ist. Vielmehr muss ein gemeindliches Konzept zum Straßenrückbau oder zur Verkehrsberuhigung auf derjenigen innerörtlichen Strecke vorgelegt werden, zu deren Entlastung die Ortsumgehung gebaut werden soll. Neben dem Konzept ist der zugehörige Gemeinderatsbeschluss zu dessen Umsetzung samt Finanzierung vorzulegen.

Zu 2.2: Antrag auf Förderung

In I.2.2.2 bitten wir darum, einen Antrag auf Förderung erst zuzulassen, wenn das Vorhaben bau- und naturschutzrechtlich (§ 17 Abs. 3 BNatSchG) genehmigt ist, wobei wir auf unsere obigen Grundsatzanmerkungen verweisen. Ansonsten führt dies nach Erfahrung unserer Untergliederungen in den Landkreisen zu inakzeptablen Naturschutzgutachten, die auf einzelnen Begehungen im Spätherbst oder Winter basieren, wenn weder Vegetation, noch Vogelarten (Zugvögel sind im Winterquartier) oder Fledermäuse und Bilche (sind im Winterschlaf) oder Reptilien, Amphibien oder Insekten (sind in Winterstarre) erhoben werden können. Derartige Gutachten enden meist mit dem Satz: „Keine besonders geschützten Tier- und Pflanzenvorkommen betroffen, Eingriffe daher unerheblich“. Die Landratsämter weisen derartige fachlich inakzeptable Gutachten in den wenigsten Fällen zurück.

Zu 2.3: Antragsunterlagen

In I.2.3 wird im dritten Spiegelstrich der LBP mit Artenschutzbeitrag sowie „ggf. erforderlichen umweltfachlichen Untersuchungen gemäß RE“ verlangt. Dieser muss in vielen Fällen aber gar nicht erstellt werden, siehe unsere Grundsatzanmerkungen oben. Im Gegensatz dazu **muss** ein ÖPNV-Vorhaben grundsätzlich eine Umweltverträglichkeitsstudie vorlegen, siehe unter II.3.3.2.1. Diese Ungleichbehandlung von ÖPNV und Straßenbau sollte aufgehoben werden.

Zu 2.5: Bewilligung der Zuwendung

In I.2.5.2 fehlt als Bewilligungsbedingung die Vorlage des LBP-Ausführungsplans oder entsprechender Pläne. Denn wenn nach I.2.5.4 der Zuwendungsbescheid verfällt, wenn nicht binnen Jahresfrist mit dem Bau begonnen wird, wird zwar die Straße selbst gebaut, die LBP-Maßnahmen aber mangels Ausführungsplanung nicht mehr umgesetzt.

Im Fall der Genehmigung durch ein Flurbereinigungsverfahren muss aus unserer Sicht der Wege- und Gewässerplan mit allen Ausgleichs-, Kohärenz- und CEF-Maßnahmen planfestgestellt sein. Die vorläufige Anordnung reicht nicht.

Zu 2.8: Nachweis der Verwendung

Wir regen an festzulegen, dass Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen wo immer möglich vor dem Eingriff, zumindest aber analog den Bestimmungen beim ÖPNV unmittelbar nach Inbetriebnahme des Vorhabens abgeschlossen sein müssen. Es ist nicht sachgerecht, diese Maßnahmen erst spätestens innerhalb eines Jahres nach Inbetriebnahme eines Vorhabens zu beginnen.

Zu 2.12: Erfolgskontrolle

In I.2.12 begrüßen wir die Pflicht zur Vorlage eines Erfolgsnachweises nach der Baumaßnahme. Wir bitten aber um eine Ergänzung (unterstrichen): „*Wurde der Erfolg durch die Maßnahme nicht vollständig erreicht oder sind die Kompensationsmaßnahmen noch nicht vollständig und funktionsfähig umgesetzt, sind die gewährten Zuwendungen anteilmäßig zu kürzen.*“

Zu II: Öffentlicher Personennahverkehr

Zu 1: Gegenstand der Förderung

Beim Bau, Ausbau oder Umbau von besonderen Fahrspuren für Omnibusse sollte eine Mitbenutzung außer durch Radfahrer und Taxen generell ausgeschlossen werden.

Der Fördertatbestand, der Zuschüsse für den Ausbau und Umbau von Infrastrukturen zu integrierten schnellen Bussystemen oder Spurbussen ermöglicht, ist kritisch zu hinterfragen. Schnellbussysteme dürfen keinesfalls anstelle des Ausbaus von Schienenverkehrssystemen treten. Vorrang müssen in Städten und Regionen Ausbauvorhaben des Schienenverkehrs haben – zumindest dort, wo entsprechende Systeme schon vorhanden sind bzw. wieder zu nutzende Schieneninfrastrukturen reaktiviert werden können. Nationale, europäische und internationale Erfahrungen belegen, dass insbesondere attraktive Schienenverkehrssysteme von den Kunden akzeptiert und nachgefragt werden und damit einen großen und unverzichtbaren Beitrag zu einer nachhaltigen Mobilität leisten können. Wir fordern daher, den neuen Fördertatbestand auf Räume bzw. Relationen zu beschränken, die vom Schienenverkehr nicht erschlossen werden können.

Wir regen an, den Fördertatbestand Beschaffung von Omnibussen auf solche Omnibusse zu beschränken, die ausschließlich im Linienverkehr eingesetzt werden, Niederflurstandard aufweisen und über ausreichend große Mehrzweckbereiche für Kinderwagen, Rollstühle, Gehhilfen und Fahrräder verfügen. Gleichfalls sollten hohe Standards der Technik zur Emissionsminderung Voraussetzung einer Förderung sein.

Zu 3.2: Programmaufstellung

Die Ausführung, dass Belange von Natur und Landschaft dem Vorhaben nicht entgegenstehen dürfen, ist aus unserer Sicht zu konkretisieren. Schon im Rahmen der Programmaufstellung sollte in diesem frühen Planungsstadium eine fachliche Beurteilung der zuständigen Naturschutzbehörden beigefügt und ein Einvernehmen hergestellt werden. Die Vorlage der naturschutzrechtlichen Genehmigung nach § 17 Abs. 3 BNatSchG sollte zur Pflicht gemacht werden.

Zu 3.10: Erfolgskontrolle

In II.3.10 begrüßen wir die Pflicht zur Vorlage eines Erfolgsnachweises nach der Baumaßnahme. Wir bitten aber um eine Ergänzung (unterstrichen): *„Wurde der Erfolg durch die Maßnahme nicht vollständig erreicht oder sind die Kompensationsmaßnahmen noch nicht vollständig und funktionsfähig umgesetzt, sind die gewährten Zuwendungen anteilmäßig zu kürzen.“*

Zu III: Rad- und Fußverkehr

Zu 4.1: Programmaufstellung

Die Ausführung, dass Belange von Natur und Landschaft dem Vorhaben nicht entgegenstehen dürfen, ist aus unserer Sicht zu konkretisieren. Schon im Rahmen der Programmaufstellung sollte in diesem frühen Planungsstadium schon bei der Trassenwahl eine fachliche Beurteilung der zuständigen Naturschutzbehörden beigelegt und ein Einvernehmen hergestellt werden. Die Vorlage der naturschutzrechtlichen Genehmigung nach § 17 Abs. 3 BNatSchG sollte zur Pflicht gemacht werden.

Zu 4.2: Antrag auf Förderung

In III.4.2.4 begrüßen wir die Aufnahme des dritten Spiegelstriches, wonach den Antragsunterlagen „*landschaftspflegerische Begleitplan inklusive Artenschutzbeitrag sowie ggf. erforderliche umweltfachliche Untersuchungen gemäß RE*“ beigelegt werden müssen. Wir bitten allerdings die Worte „Bei Bedarf“ und „ggf“ zu streichen, weil diese Unterlagen andernfalls gar nicht erstellt und vorgelegt werden. Eine gesetzliche Pflicht existiert dazu unseres Wissens nach nicht

Zu 4.7: Nachweis der Verwendung

Wir regen an festzulegen, dass Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen wo immer möglich vor dem Eingriff, zumindest aber analog den Bestimmungen beim ÖPNV unmittelbar nach Inbetriebnahme des Vorhabens abgeschlossen sein müssen. Es ist nicht sachgerecht, diese Maßnahmen erst spätestens innerhalb eines Jahres nach Inbetriebnahme eines Vorhabens zu beginnen.

Zu 4.11: Erfolgskontrolle

In III.4.11 begrüßen wir die Pflicht zur Vorlage eines Erfolgsnachweises nach der Baumaßnahme. Wir bitten aber um eine Ergänzung (unterstrichen): „*Wurde der Erfolg durch die Maßnahme nicht vollständig erreicht oder sind die Kompensationsmaßnahmen noch nicht vollständig und funktionsfähig umgesetzt, sind die gewährten Zuwendungen anteilmäßig zu kürzen.*“

Wir bitten um Berücksichtigung unserer Anregungen und Bedenken im laufenden Verfahren und um eine zeitnahe Information über das Ergebnis Ihrer Abwägung. Für persönliche Gespräche stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen