

Kapitel 1004 Straßenbau

22 Zuwendungen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz für eine neue Rheinbrücke für Fußgänger und Radfahrer

Die Bewilligungsstellen haben eine neue Rheinbrücke für Fußgänger und Radfahrer mit zuwendungsfähigen Ausgaben von rd. 3,6 Mio. € in das Förderprogramm aufgenommen, obgleich die Fördervoraussetzungen bis heute nicht vorliegen.

1 Vorbemerkungen

Das Land fördert nach dem GVFG jährlich mit rd. 133 Mio. € Vorhaben des Kommunalen Straßenbaus, die zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden dringend notwendig sind. Die Zuwendung wird im Wege der Anteilsfinanzierung gewährt, der Fördersatz beträgt bis zu 70 % der zuwendungsfähigen Ausgaben.

Gefördert werden können u. a. der Bau und Ausbau innerörtlicher Hauptverkehrsstraßen, verkehrswichtige Zubringerstraßen zum überörtlichen Verkehrsnetz oder Kreuzungsmaßnahmen nach dem Bundeswasserstraßen- bzw. dem Eisenbahnkreuzungsgesetz.

Um die Mittel des Förderprogramms Kommunalen Straßenbau, deren Höhe seit einigen Jahren unverändert geblieben ist, konkurriert eine stetig wachsende Zahl an Förderanträgen der Gebietskörperschaften. Als Konsequenz daraus werden Vorhaben zeitlich gestreckt und z.T. umfangreiche Wartelisten förderfähiger Vorhaben gebildet. Um die knappen Fördermittel im Kommunalen Straßenbau optimal einsetzen zu können, hat der RH bereits in der Denkschrift 2001 Nr. 19 „Bewilligungsverfahren im Kommunalen Straßenbau“ Empfehlungen zur Antragsprüfung und -bearbeitung ausgesprochen.

2 Fördervoraussetzungen und Verfahren

Zuwendungen für ein Vorhaben werden u. a. unter der Voraussetzung gewährt, dass es in das GVFG-Förderprogramm aufgenommen ist. Das Programm umfasst fünf Jahre; es wird unter Berücksichtigung der verfügbaren Mittel aufgestellt und jährlich fortgeschrieben. Der Antrag zur Aufnahme in das Programm ist beim zuständigen Straßenbauamt einzureichen, das ihn mit seiner Stellungnahme dem RP zuleitet. Bei zuwendungsfähigen Ausgaben bis zu rd. 2,5 Mio. € entscheidet das RP über die Aufnahme in das Programm. Liegen die zuwendungsfähigen Ausgaben darüber, trifft das UVM die Entscheidung. Die Aufnahme in das Förderprogramm begründet allerdings keinen Rechtsanspruch auf Förderung.

Der Anmeldung sind u. a. folgende Unterlagen beizufügen:

- Beschreibung des Vorhabens,
- Darlegung, dass das Vorhaben
 - nach Art und Umfang zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse dringend erforderlich ist,
 - im Generalverkehrsplan oder einem gleichwertigen Plan vorgesehen ist,
- vereinfachte Kostenberechnung und Übersicht über die beabsichtigte Finanzierung.

3 Neue Rheinbrücke für Fußgänger und Radfahrer

3.1 Vorgeschichte

Zur Vorbereitung der Landesgartenschau im Jahr 2004 schrieben die Städte Kehl und Straßburg 1998/1999 europaweit einen Wettbewerb zur Gestaltung der beiden Rheinufer aus, der als verbindendes Element eine Brücke als „Symbol für den Brückenschlag zwischen den Nachbarn“ vorsah. Im Zuge eines Gutachterverfahrens wurde 2000 für die Brücke ein Entwurf ausgewählt, der nach Ansicht der beiden Städte der Wettbewerbsaufgabe am besten gerecht wurde, das Brückensegment beiderseits des Rheins nahtlos in einen Fuß- und Radweg – Kreisring rund um das Gartenschau Gelände einzubinden.

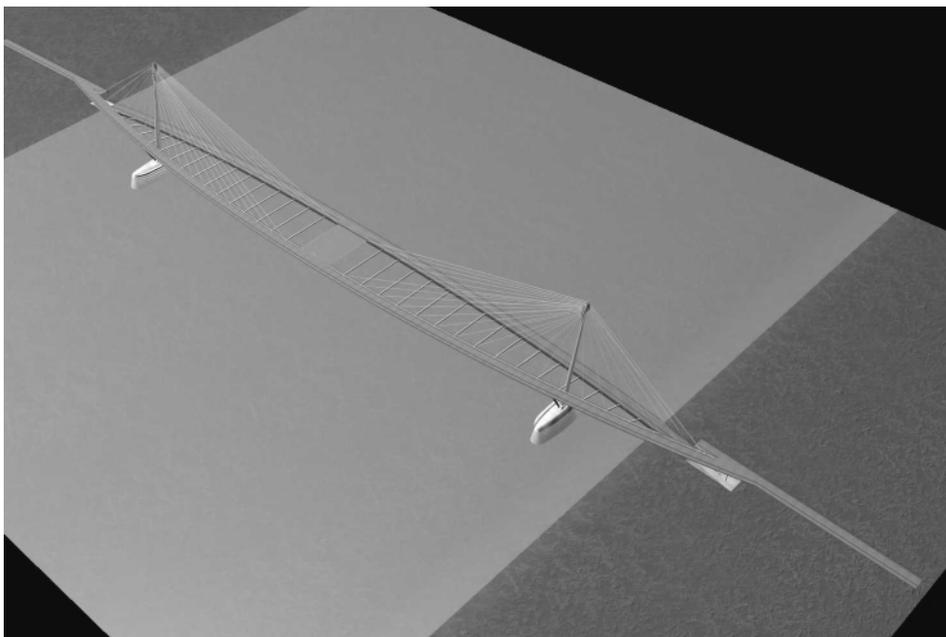
Die neue Brücke sollte zunächst rd. 1.050 m südlich der bestehenden Rheinbrücke („Europabrücke“) liegen. Ende 2001 kritisierte die Stadt Straßburg jedoch, dass die geplante Brücke auf ihrer Seite zu weit im Süden, inmitten eines Industriegebiets liege, wo nur wenige Menschen wohnten. Daraufhin wurde der Standort nach Norden verlegt, wo er sich nun 500 m südlich der Europabrücke befindet. Mit der Verlegung wurde das Konzept fallen gelassen, mit der Brücke das Gartenschau Gelände in Form eines Kreises zu umfassen.

3.2 Bauliche Gestaltung

An den Entwurf und die Qualität des Brückenbauwerks wurden im Rahmen des Wettbewerbs besondere Ansprüche gestellt, da es nicht nur den „Zweck der bequemen Überquerung des Rheins sichern, sondern einen besonderen Akzent“ darstellen sollte. Der Siegerentwurf kam dem in der Form nach, dass eine Brücke im Kreisbogen mit einer geraden Brücke kombiniert wird. Die zwei Stege werden über der Rheinmitte verbunden. Der Steg in Bogenform ist etwa 450 m lang und relativ flach gehalten, der gerade Steg von rd. 250 m Länge weist hingegen eine größere Steilheit auf, die eine behindertengerechte Nutzung kaum zulässt. Baulich handelt es sich um eine Schrägseilbrücke mit zwei Pylonen auf Pfeilern im Rhein (s. Schaubilder 1 und 2).

Schaubilder 1 und 2

Gestaltung der geplanten neuen Brücke



Im Verlauf der Entscheidung des Wettbewerbsgremiums hatte die deutsche Seite darauf hingewiesen, dass die auf den aufwändigen Entwurf zurückzuführenden hohen Bauausgaben nicht anteilig übernommen werden können. Aus diesem Grund wurde damals als Finanzierungsschlüssel ein Verhältnis von einem Drittel für die Stadt Kehl zu zwei Dritteln für die Stadt Straßburg vereinbart.

3.3 Antrag auf Förderung nach Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz

Am 30.11.2000 legte die Stadt Kehl einen Antrag zur Aufnahme der neuen Brücke für Fußgänger und Radfahrer in das GVFG-Programm vor. Die Ausgaben wurden auf rd. 11,3 Mio. € beziffert.

Nach Prüfung durch das RP und abschließender Bewertung durch das UVM, wurde der Anteil der Stadt Kehl (ein Drittel der Gesamtkosten) im Juni 2001 mit einem Ansatz von rd. 3,6 Mio. € an zuwendungsfähigen Ausgaben in das GVFG-Programm 2001 bis 2005 aufgenommen. Das UVM führte aus, dass noch offen sei, welcher Brückenentwurf zur Durchführung komme; von daher könne dieser Ansatz nur als vorläufig betrachtet werden. Außerdem hat das RP für die neue Brücke in der Zwischenzeit rd. 1 Mio. € nach dem Programm INTERREG III A „Oberrhein-Mitte-Süd“ zugesagt, mit dem die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa gefördert wird.

Das UVM bestätigte dem RH gegenüber im Dezember 2001 die Förderfähigkeit des Vorhabens nach GVFG im Sinne einer Kreuzungsmaßnahme nach dem Bundeswasserstraßengesetz. Das UVM merkte jedoch an, dass die zuwendungsfähigen Ausgaben unter Umständen zu hoch veranschlagt seien, da nur funktionale Bauwerke – bei Brücken z.B. rd. 2,0 bis 2,6 Mio. € für den Anteil Kehls – förderfähig seien. Die abschließende Entscheidung über den notwendigen und damit förderfähigen Umfang der Bauwerksausgaben könne erst bei Vorlage des endgültigen Förderantrags getroffen werden. Dieser müsse dann Nachweise enthalten, „dass das Vorhaben zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse dringend notwendig ist und welche Brückenpläne und -ausgaben zur Ausführung kommen werden“.

Im Januar 2002 wurde das Abkommen über die grenzüberschreitende Gartenschau unterzeichnet. Hierbei wurde der Schlüssel für die Verteilung der Bauausgaben derart geändert, dass nun auf die Stadt Kehl 41 % (vorher ein Drittel) und auf die Stadt Straßburg 59 % (vorher zwei Drittel) entfallen. Außerdem strich die Stadt Straßburg die auf einer Rheinsichel vorgesehene Wohnbebauung und den Weg, auf dem das Gartenschaugelände hätte umrundet werden können. Die Brücke rückt nunmehr in die Mitte der Gartenschau und wird zu deren zentralem Gestaltungselement.

3.4 Bedarf und Dringlichkeit der Brücke

Im Erläuterungsbericht zum Antrag auf Aufnahme in das GVFG-Programm führte die Stadt Kehl aus, dass der konkrete Nutzungsaspekt der Brücke darin besteht, „die Menschen von beiden Ufern, aus beiden Ländern zusammen zu führen“. Ferner sollen beiderseits des Rheins Freizeitnutzungen entstehen, die durch die Brücke verbunden werden.

Nicht eingegangen wird im Antrag hingegen auf den derzeitigen Umfang des Fußgänger- und Radfahrverkehrs zwischen den Städten Kehl und Straßburg und insbesondere dessen künftige Entwicklung nach der Landesgartenschau. Auch sind keine Angaben enthalten, wodurch sich – im Sinne der Fördervoraussetzung gemäß GVFG – die dringende Notwendigkeit der Brücke für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Städten begründet.

4 Bewertung

4.1 Förderfähigkeit des Vorhabens nach Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz

4.1.1 Nachweis zu Bedarf und Dringlichkeit

Es fehlt der Nachweis, dass das Vorhaben nach Art und Umfang zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in der Stadt Kehl und ggf. der Stadt Straßburg dringend erforderlich ist. Der Bedarf wird allein durch die geplante Ausrichtung der Landesgartenschau und die Symbolik des Brückenschlages begründet.

So liegen z. B. keine quantitativen Aussagen zur heutigen und künftigen Nutzung der neuen Rheinbrücke durch Fußgänger und Radfahrer insbesondere nach der Landesgartenschau vor. Diesem Nachweis kommt im Hinblick auf einen sparsamen Mitteleinsatz zur Erreichung des Förderziels „Verbesserung der Verkehrsverhältnisse für nicht-motorisierte Verkehrsteilnehmer“ große Bedeutung zu, dies besonders vor dem Hintergrund, dass nach dem neuen Standort die nur 500 m entfernte Europabrücke mit gut markierten 2 m breiten Fuß-/Radwegen entlang beider Fahrtrichtungen ausgestattet ist. Diese Wege sind in das Verkehrswegenetz der Städte Kehl und Straßburg und den europäischen Radweg eingebunden.

Die Europabrücke wird im Übrigen durch die Inbetriebnahme einer rd. 12 km südlich liegenden weiteren Rheinbrücke Ende des Jahres 2002 vor allem vom überregionalen Schwerlastverkehr erheblich entlastet werden. Befürchtungen, dass durch Sogwirkungen des Schwerlastverkehrs die Verkehrssicherheit der nicht-motorisierten Verkehrsteilnehmer beeinträchtigt ist, sind damit kaum mehr gegeben.

Die Stadt Kehl hätte den Bedarf der neuen Rheinbrücke für Fußgänger und Radfahrer über das auf der Europabrücke vorhandene Wegeangebot hinaus daher nachweisen müssen, auch in Anbetracht der sich in wenigen Monaten durch die neue, südlich gelegene Brücke ergebenden Verkehrsverlagerungen.

4.1.2 Einbindung in das städtische Verkehrswegenetz

Vom Antragsteller wurden keine Nachweise vorgelegt, dass die neue Rheinbrücke Bestandteil des Generalverkehrsplans oder eines anderen gleichwertigen städtischen Plans ist. So ergibt sich, dass die Brücke sowohl in der Stadt Kehl als auch der Stadt Straßburg in Bereichen endet, die derzeit kaum an das städtische Wegenetz angeschlossen sind. Auf beiden Uferseiten ist z.T. mit erheblichem finanziellen Aufwand eine Anbindung an das bestehende Straßen- und Wegenetz erst zu schaffen. In jedem Fall hätte konkret ausgeführt werden müssen, in welcher Form, mit welchem finanziellen Umfang und mit welchem Zeithorizont eine Erschließung der städtischen Wegenetze stattfinden soll und mit welchem Fußgänger- bzw. Radfahreraufkommen in künftigen Jahren gerechnet wird.

4.2 Prüfung des Antrags zur Aufnahme in das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz-Programm

4.2.1 Vollständigkeit der Unterlagen

Obwohl die Unterlagen unvollständig und nicht ausreichend waren, stellte die Bewilligungsbehörde die Förderfähigkeit des Vorhabens fest. Nach Ansicht des RH wird das Prüfverfahren zur Aufnahme von Vorhaben in das Programm auf den Kopf gestellt, wenn das UVM ohne Nachweis einer dringend notwendigen Verbesserung der Verkehrsverhältnisse die grundsätzliche Förderfähigkeit einer Brücke feststellt.

Formal betrachtet, mag zwar eine derartige Zusage der Förderfähigkeit bei späterer unzureichender Erfüllung der Fördervoraussetzungen widerrufen werden können, zumal da die Aufnahme in das GVFG-Programm keine rechtsverbindliche Förderzusage darstellt. Dennoch wiegen sich die Träger des Vorhabens in der Regel in Sicherheit, dass die beantragte Förderung später auch wirklich bewilligt wird, und treiben ihre Ausführungsplanungen u. ä. voran. Dies trifft auch bei diesem Vorhaben zu, wobei hier neben der Antrag stellenden Stadt auch hochrangige Vertreter des RP in der Öffentlichkeit bereits davon gesprochen haben, dass Mittel nach GVFG zur Verfügung gestellt werden.

4.2.2 Beabsichtigte Finanzierung

In Anbetracht der zahlreichen Unbekannten bei der Festsetzung der zuwendungsfähigen Ausgaben bemerkte das UVM bei der Aufnahme des Vorhabens in das Programm, dass dies nur ein vorläufiger Kostenrahmen sei, der sich noch verändern könne. Bei einer soliden und qualifizierten Antragsprüfung sollte die Förderung jedoch grundsätzlich ohne Andeutung eines „Spielraums“ in Aussicht gestellt werden, vor allem weil sich Umschichtungen und/oder Erhöhungen ggf. negativ auf die Förderung anderer Maßnahmen auswirken.

Darüber hinaus fehlten Angaben zu Folge- und Betriebskosten des Brückenbaus, die zwar zu Lasten der Städte gehen dürften, im vorliegenden Fall aber bei einer Alternativenabwägung von Interesse gewesen wären.

4.2.3 Sparsamer und wirtschaftlicher Mitteleinsatz

Die wegen der Vorgaben der Landesgartenschau-Veranstalter außerordentlich aufwändige Gestaltung der Brücke führte zu Mehrkosten, die von der Bewilligungsstelle bei der Festsetzung der zuwendungsfähigen Ausgaben jedoch nicht abgesetzt wurden. Dabei hätten einfache Plausibilitätsüberlegungen gezeigt, dass unter Heranziehung vergleichbarer, ebenfalls anspruchsvoller Bauwerke für einen hälftigen Anteil der Stadt Kehl an den Bauausgaben allenfalls eine Größenordnung zwischen rd. 2 und 2,6 Mio. € förderfähig wäre. Nachdem der Standort der Brücke verlegt und damit das Konzept des Kreises aufgegeben wurde, bräuchte es bei der Brücke ohnehin nicht mehr der aufwändigen Planungsidee des Kreisbogens. Eine funktional gestaltete Brücke mit entsprechend geringeren zuwendungsfähigen Ausgaben wäre daher angemessen.

In internen Vermerken hatte das UVM zwar ausgeführt, dass „nur eine im Rahmen bleibende Brücke gefördert wird, also die Stadt Kehl Fördermittel für ihren Anteil von rd. 2,3 bis 2,6 Mio. € erwarten kann“. Ungeachtet dessen wurde das Vorhaben dann aber mit rd. 3,6 Mio. € an zuwendungsfähigen Ausgaben für den Anteil der Stadt Kehl in das GVFG-Programm aufgenommen.

5 Stellungnahme des Ministeriums

Das UVM räumt ein, dass die Stadt Kehl das Vorhaben mit vereinfachten Unterlagen für die Aufnahme in das GVFG-Programm angemeldet habe, die noch nicht den für eine Förderung erforderlichen Nachweis zu Bedarf und Dringlichkeit enthalten hätten. Das Ministerium hält dies aber nicht für zwingend, da es nach der VwV-GVFG auch genüge, wenn diese Voraussetzungen voraussichtlich zum Zeitpunkt der Förderung vorlägen. Das UVM hält auf Grund der ihm bekannten Gegebenheiten die Prognose für möglich, dass diese Voraussetzungen zum Zeitpunkt der Förderung tatsächlich vorliegen werden, da zwischen den beiden Städten nur die durch PKW- und LKW-Verkehr stark belastete Europabrücke zur Verfügung stehe. Gerade der hohe LKW-Anteil an der Verkehrsbelastung und die durch Lkw's erzeugten Luftdruckstöße stelle aber eine latente Unfallgefahr für Fußgänger und Radfahrer dar.

Im Übrigen werde nach Fertigstellung der südlich gelegenen neuen Rheinbrücke für den motorisierten Verkehr keine wesentliche Entlastung und damit keine spürbare Verbesserung der Bedingungen für Fußgänger und Radfahrer auf der Europabrücke zu erwarten sein.

Darüber hinaus würde ein fußgänger- und radfahrergerechterer Umbau der Europabrücke zu hohen Ausgaben führen. Diese seien aber nicht gerechtfertigt, da auch das vorhandene Geh- und Radwegnetz beidseits des Rheins nicht optimal an die Europabrücke angebunden werden könne. Durch die jetzige Lage der Brücke seien für Fußgänger und Radfahrer große Umwege erforderlich. Die Nutzung der Europabrücke durch Radfahrer ist nach Angaben des UVM jahreszeitlich unterschiedlich; sie beträgt im Sommer an Spitzentagen ca. 1.000 Radfahrer. Das Potenzial sei aber weit höher.

Weiterhin hält das UVM entgegen der VwV-GVFG bei der Förderung einer den Rhein überspannenden Geh- und Radwegbrücke die Vorlage eines Generalverkehrsplans oder eines für die Beurteilung gleichwertigen Plans für verzichtbar, da in der Regel ein Generalverkehrsplan lediglich das Hauptstraßennetz einer Kommune aufzeige.

Zu der Finanzierung der Brücke führt das UVM aus, dass von Beginn an vorausgesetzt worden sei, dass die Stadt Kehl – unter der Bedingung von Bedarfs- und Dringlichkeitsnachweisen – einen Zuschuss für die Hälfte einer „normalen“ Brücke über den Rhein erhalten könne. Grundlage für die Berechnung der zuwendungsfähigen Ausgaben von rd. 3,6 Mio. € sei dabei zum einen die Bauausgabe für den günstigeren Entwurf des Wettbewerbs sowie der Kostenteilungsschlüssel 1/3 Kehl – 2/3 Straßburg gewesen. Der Anfang des Jahres vereinbarte neue Kostenteilungsschlüssel zwischen den beiden Städten (Kehl 41 %, Straßburg 59 %) habe seinen Grund offenbar in der Verlegung des Standorts. Der Nachweis, ob diese neue Kostenteilung unter Zuwendungsgesichtspunkten vertretbar sei, stehe aber noch aus und müsse Bestandteil des von der Stadt vorzulegenden Förderantrags sein. Unabdingbarer Ausgangspunkt bleibe aber in jedem Fall, dass nur Ausgaben für eine „normale“ Brücke gefördert werden können.

6 Schlussbemerkung

Der RH spricht sich nicht gegen die Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aus. In diesem Zusammenhang wird der Schaffung von Verkehrsverbindungen, sei es im motorisierten oder nicht-motorisierten Verkehr, große Bedeutung zugemessen. Grenzüberschreitende Verkehrsverbindungen sollten jedoch nur dann eine Förderung erhalten, wenn sie die Voraussetzungen der anzuwendenden Förderrichtlinie erfüllen.

Bei dem vorliegenden Vorhaben trifft dies jedoch nicht zu. Die neue Brücke erhält allein Bedeutung als verbindendes Element im Rahmen der geplanten Landesgartenschau. Über diesen Sachverhalt kann auch die Argumentation der Verwaltung hinsichtlich der saisonal bedingten, kurzfristig starken Nutzung der Europabrücke durch Radfahrer und eines ggf. bestehenden Potenzials nicht hinweg täuschen. Fundierte Prognosen stellen diese Ausführungen nicht dar, zumal da ausgeführt wird, dass die Europabrücke nicht optimal an das vorhandene Geh- und Radwegnetz eingebunden werden kann. Dies würde sich bei einer nur 500 m entfernt gelegenen neuen Brücke kaum anders verhalten.

Des Weiteren hält der RH die Prüfung des Antrags zur Aufnahme in das Programm nach wie vor für unzureichend. In Anbetracht des finanziellen Umfangs des Vorhabens kann es nicht ausreichen, den Bedarfs- und Dringlichkeitsnachweis auf eine voraussichtliche Gegebenheit zum Zeitpunkt der Förderung zu verschieben. Weiterhin ist die Vorlage eines Generalverkehrsplans oder gleichwertigen Plans notwendig, um die Einbindung des geplanten Vorhabens in das bestehende und geplante Geh- und Radwegenetz unter dem Gesichtspunkt „Verbesserung der Verkehrsverhältnisse“ beurteilen zu können. Im Übrigen enthalten Generalverkehrspläne durchaus Aussagen zum Fußgänger- und Fahrradverkehr – der Generalverkehrsplan des Landes von 1995 ist hierfür ein Beispiel.

Obwohl formal der Fördertatbestand einer Kreuzungsmaßnahme nach dem Bundeswasserstraßengesetz besteht, sollte nach heutigem Stand von einer Förderung der neuen Fußgänger- und Radfahrerbrücke abgesehen werden, weil weder die Dringlichkeit noch der längerfristige Bedarf nachgewiesen werden und der Umfang der Bauausgaben keinem sparsamen Mitteleinsatz entspricht. Die knappen Mittel des Kommunalen Straßenbaus sollten für vorrangigere Vorhaben eingesetzt werden.

Sollten die erforderlichen Voraussetzungen für eine Förderung noch nachgewiesen werden, wären die auf Kehl entfallenden zuwendungsfähigen Kosten auf der Grundlage des günstigeren Brückenentwurfs aus dem Wettbewerb neu zu ermitteln.