

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des GRW-Gesetzes

A. Problem und Ziel

Die investive Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur (§ 1 Absatz 1 Nummer 2 des GRW-Gesetzes – GRWG) ist einer der wichtigsten Wirkungsbereiche der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). Allerdings führt der Ausschluss der Förderung von Infrastrukturmaßnahmen des Bundes und der Länder (§ 2 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 GRWG) im Bereich des Straßenbaus zu unbefriedigenden Ergebnissen. Der Bau oder Ausbau von Straßen in Landes- oder Bundesverwaltung, der notwendig ist, weil ein im Rahmen der GRW gefördertes Gewerbegebiet an das überregionale Straßennetz angebunden werden muss, ist über die GRW grundsätzlich nicht förderfähig. Nach der Logik des GRWG gelten solche Maßnahmen nicht als Maßnahmen der wirtschaftsnahen Infrastrukturförderung, sondern sind formell dem Land oder dem Bund zuzuordnen. Die Straßengesetze von Bund und Ländern hingegen ordnen diese notwendigen Erweiterungen an bestehender Landes- oder Bundesinfrastruktur nach dem Verursacherprinzip finanziell der Gemeinde zu, sprechen ihnen damit gerade den Charakter der allgemeinen Infrastruktur ab und sehen daher keine Finanzierung durch das Land oder den Bund vor (siehe § 12 Absatz 1 des Bundesfernstraßengesetzes und entsprechende landesrechtliche Regelungen). Die zuständigen Gemeinden können die teuren Ausbaumaßnahmen an Landes- und Bundesstraßen oft nicht finanzieren, sodass entweder an sich sinnvolle Gewerbegebietsentwicklungen nicht umgesetzt oder mit GRW-Mitteln ausgebauten Gewerbegebiete nicht befriedigend genutzt werden können oder die Vermarktung der Flächen erheblich erschwert wird, weil Investoren Zweifel daran haben, dass zeitnah der bedarfsgerechte Straßenausbau erfolgt.

Ziel ist es daher, diesen Wertungswiderspruch im Bereich des Straßenbaus durch eine Änderung des GRWG praxisorientiert zu „glätten“ und den Förderausschluss für Landesmaßnahmen (§ 2 Absatz 2 Satz 2 Halbsatz 2 Nummer 1 GRWG) im Bereich des Straßenbaus in begrenztem Umfang aufzuheben, um die GRW-Förderung zweckdienlich auf Landesmaßnahmen (hier förderrechtlich die Maßnahmen der Landeseigenverwaltung oder Maßnahmen der Landesverwaltung im Bundesauftrag betreffend) zu erweitern, um strukturschwache Regionen noch besser unterstützen zu können. Der Förderausschluss für Bundesmaßnahmen (Bundesautobahnen oder sonstige Bundesstraßen in Bundeseigenverwaltung) bleibt bestehen (Artikel 91a des Grundgesetzes – GG). Für Straßen in Bundesauftragsverwaltung, die wieder in Bundesverwaltung übergehen (zum Beispiel durch

Umwandlung der Auftragsverwaltung in Bundesverwaltung oder Beantragung eines Landes gemäß Artikel 143e Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 90 Absatz 4 GG) gilt daher der Förderausschluss. Am generellen gesetzlichen Förderausschluss für Bundes- und Landesmaßnahmen wird keine Änderung angestrebt, weil die GRW nicht zur Förderung allgemeiner Infrastrukturmaßnahmen herangezogen werden soll, für die eigene Politikbereiche mit eigenen Förderinstrumenten und -mitteln bestehen.

B. Lösung; Nutzen

B.1 Lösung

Um den Förderausschluss für Landesmaßnahmen (§ 2 Absatz 2 Satz 2 Halbsatz 2 Nummer 1 GRWG) im Bereich des Straßenbaus in begrenztem Umfang aufzuheben, wird § 2 Absatz 3 GRWG ergänzt. Die jährliche Mittelausstattung der GRW bleibt davon unberührt.

Eine Konkretisierung der förderfähigen Maßnahmen, der Voraussetzungen und Durchführungsbestimmungen erfolgt im Rahmen des „gemeinsamen Koordinierungsrahmens für die regionale Wirtschaftsförderung“ (§ 4 Absatz 3 GRWG), welcher regelmäßig durch Beschluss des Koordinierungsausschusses (§ 5 GRWG) aktualisiert wird (zuletzt zum 1. Januar 2020). Nach Beschluss der Regelungsänderung wird angestrebt, die GRW-Förderung in diesem im Fördertatbestand „Erschließung, Ausbau und Revitalisierung von Industrie- und Gewerbegebieten“ (Teil II Abschnitt B Ziffer 3.2.1 des Koordinierungsrahmens) zweckdienlich auf Landesstraßen in Landeseigenverwaltung sowie Bundesfernstraßen, die von den Ländern im Auftrag des Bundes verwaltet werden, zu erweitern, sofern straßenbauliche Maßnahmen als Ergänzung sonstiger förderfähiger Maßnahmen anzusehen sind und nicht ohnehin aus Bundes- oder Landesmitteln finanziert werden. Die Gesamtkosten der ergänzenden Anbindungsmaßnahmen auf Grund der Infrastruktureneuerung müssen im Verhältnis zu den insgesamt förderfähigen Kosten angemessen sein. Daher werden die Gesamtkosten der ergänzenden Anbindungsmaßnahmen auf ein Viertel der förderfähigen Kosten der gesamten Maßnahme beschränkt. Eine vergleichbare Anpassung der Förderung in Teil B Ziffer 3.2.2 des Koordinierungsrahmens (Anbindung von Gewerbebetrieben) wird vor dem Hintergrund des Risikos einer allgemeinen Straßenbaufinanzierung durch die GRW nicht angestrebt.

Vordergründig dient die Fördererweiterung dazu, den notwendigen Kreuzungsbau und die Kreuzungserweiterung sowie damit verbundene nachgelagerte Änderungen (z. B. Abbiege- und Beschleunigungsspur; Bau eines Verkehrskreisels; Bau einer Brücke; Geh- und Radwege; Ampelanlagen und Beschilderung) bei der Gewerbegebietsanbindung förderfähig zu stellen, jedoch nur in einigen wenigen Fällen den Ausbau von Straßen(abschnitten) (z. B. Verbreiterungen von Landes- oder auch Bundesstraßen).

B.2 Nutzen

Nach gegenwärtiger Einschätzung auf Basis der Bedarfsangaben der Bundesländer, die zur GRW-Förderung berechtigt sind, wird die Infrastruktureneuerung in etwa drei bis fünf von durchschnittlich 25 bis 30 Fördervorhaben im Fördertatbestand pro Bewilligungsjahr zur Anwendung kommen. In diesen Projekten ist vorgesehen, Kosten ergänzender Anbindungsmaßnahmen bis zu einer Höhe von 25 Prozent der förderfähigen Kosten der gesamten Maßnahme in der Förderung zu berücksichtigen.

Auf Grund der Individualität der erforderlichen Leistungen zur Gewerbegebietserschließung und -anbindung je nach Standortbedingungen und -anforderungen ist die Spannbreite der Kosten der gesamten Maßnahme groß. Bei in den letzten fünf Jahren (2015 bis 2019) geförderten Erschließungsmaßnahmen beliefen sich die förderfähigen Kosten zwischen knapp 167.000 Euro und etwa 11 Millionen Euro (im Durchschnitt 3,2 Millionen Euro; Median 2,1 Millionen Euro), in vereinzelten Fällen auch darüber hinaus. Demnach könnten mit der Regelungserweiterung fiktiv zusätzliche förderfähige Kosten von schätzungsweise knapp 56.000 Euro bis etwa 3,8 Millionen Euro, in vereinzelten Fällen auch weit darüber hinaus, berücksichtigt werden. Die Förderung beträgt bis zu 60 Prozent, unter bestimmten Voraussetzungen bis zu 90 Prozent der förderfähigen Kosten (vgl. Teil II Abschnitt B Ziffer 3.1.1 des Koordinierungsrahmens). Die tatsächliche Spannbreite der mit der Regelungserweiterung adressierten zusätzlichen Kosten wird als ebenfalls sehr groß eingeschätzt – von einigen tausend Euro bis zu mehreren Millionen Euro (z. B. Anbindung mit Brückenneubau). Nach Schätzung der Länder auf Basis bekannter Projekte dürfte für den zentralen Anbindungsteil der Errichtung oder den Ausbau des Knotenpunktes zwischen kommunaler Straße und Landesstraße oder Bundesstraße in Landesverwaltung im Bundesauftrag, auf die angebunden werden soll, von einem Betrag in Höhe von bis zu 1 Million Euro pro Fall auszugehen sein.

C. Alternativen

Im Zuge einer Gesetzesfolgenabschätzung wurde als Alternative zum vorliegenden Regelungsentwurf die bisherige behelfsweise angewandte Praxis der Baulastübertragung geprüft. Durch Übertragung der Straßenbaulast auf die Kommune gelten Straßenbaumaßnahmen dann nicht mehr als Landes- oder Bundesmaßnahmen und werden im Sinne des GRWG förderfähig. Auf Grund des hohen inhaltlichen wie zeitlichen Abstimmungsaufwands ist diese Alternative mit einem hohen Erfüllungsaufwand verbunden. Nach Abwägung der zu erwartenden Folgen und Risiken der Regelungsalternative ist eine Änderung des GRWG vorzuziehen und wird mit diesem Entwurf rechtsförmig umgesetzt. Über die geprüfte Regelungsalternative hinaus sind keine Alternativen ersichtlich, um das mit dem Gesetzentwurf angestrebte Ziel wirkungsvoller und mit weniger Aufwand zu erreichen.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Bund

Keine. Die Regelungsänderung sieht keine Änderung der jährlichen GRW-Mittelausstattung vor.

Länder

Keine. Die Regelungsänderung sieht keine Änderung der jährlichen GRW-Mittelausstattung vor. Die Länder können über ihren Anteil an GRW-Bundesmitteln frei verfügen und diesen auch für Projekte nach der neuen Regelung einsetzen. Die Förderschwerpunkte setzen die Länder aus dem gesamten Förderkatalog der GRW nach den GRW-Regeln eigenständig. Der Finanzansatz oder die Quote der Länder ist von der Regelungsänderung nicht betroffen. Die Regelungsänderung könnte eine Veränderung der prozentualen Verteilung der GRW-Mittel auf die einzelnen GRW-Fördertatbestände bewirken, wenn die Regelungserweiterung bewirkt, dass künftig Industrie- und Gewerbegebietsentwicklungen, die bislang auf Grund der verkehrlichen Anforderungen nicht realisierbar waren, umgesetzt

werden können und dass höhere Fördersummen bei der Einbeziehung der Straßenbaumaßnahmen beantragt werden. Es ist jedoch vorgesehen, die förderfähigen Kosten auf Grund der Infrastruktureuregelung zu beschränken (vgl. Abschnitt B).

Kommunen

Die Regelungsänderung zielt auf eine Erweiterung der förderfähigen Kosten bei der Erschließung, dem Ausbau und der Revitalisierung von Industrie- und Gewerbegebieten ab und eröffnet Kommunen in strukturschwachen Regionen daher die Möglichkeit der finanziellen Erleichterung für bisher nicht umsetzbare Gewerbegebietsentwicklungen. Die Regelung adressiert daher insbesondere auch bisher unterlassene Projekte und entsprechende Förderanträge. Die Nutzung der Regelung ist eine Kann-Option. Bei Nutzung der Regelung entstehen Haushaltsausgaben der Kommunen schon allein auf Grund der Erbringung von Eigenmitteln (i. H. v. 40 Prozent bzw. 10 Prozent, vgl. Teil II Abschnitt B Ziffer 3.1.1 des Koordinierungsrahmens) in Ergänzung zur Förderung. Die tatsächlich zu erbringenden Eigenmittel bemessen sich an den gesamten Kosten der Maßnahme sowie dem gewährten Fördersatz und sind damit fallabhängig und nicht genau zu beziffern. Inwieweit sich dies in höheren Haushaltsausgaben der Kommunen niederschlägt oder durch bestehenden Haushaltsrahmen abgedeckt wird, kann nicht beurteilt werden. Den Kosten für die Erschließung von Gewerbegebieten, für ihre Vermarktung und für die Verbesserung ihrer Auslastung stehen auch Einnahmen der Kommunen gegenüber. Es ist davon auszugehen, dass Kommunen ihrer Entscheidung zum Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur eine Kosten-Nutzen-Analyse zugrunde legen. Die Infrastruktureuregelung wird zudem nur in Einzelfällen zur Anwendung kommen, da bei der weit überwiegenden Anzahl von Erschließungsmaßnahmen die notwendige Anbindung des Industrie- und Gewerbegebietes über die schon jetzt förderfähigen kommunalen Straßen ausreichend ist. Von besonderer Wichtigkeit ist die neue Regelung wegen des hohen Verkehrsaufkommens bei großen Industrie- und Gewerbegebieten.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Dieses Änderungsgesetz hat keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Bürgerinnen und Bürger. Adressat der Regelung sind die Länder bzw. als Träger der Maßnahme Gemeinden und Gemeindeverbände (Vgl. § 2 Absatz 2 Satz 2 GRWG).

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Dieses Änderungsgesetz hat keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Wirtschaft. Adressat der Regelung sind die Länder bzw. als Träger der Maßnahme Gemeinden und Gemeindeverbände (Vgl. § 2 Absatz 2 Satz 2 GRWG). Auf eine Prüfung der Belange mittelständischer Unternehmen kann daher verzichtet werden.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Die Regelungsänderung zielt auf die allgemeine Erweiterung der Fördermöglichkeiten ab, die noch keinen zusätzlichen Erfüllungsaufwand verursacht. Die möglicherweise mit dieser Regelungsänderung verbundene Aufwandserhöhung ist erst mit der Schaffung neuer Fördertatbestände durch die Anpassung des GRW-Koordinierungsrahmens, welcher Bund und Länder zustimmen müssen, und der anschließenden Übernahme der Fördererweiterung in die Förderrichtlinien der Länder begründet.

Bund

Keiner. Die auf Ebene des Bundes notwendige Anpassung des Koordinierungsrahmens im Zuge der Regelungsänderung kann im Rahmen der regelmäßigen inhaltlichen Weiterentwicklung der GRW durch Bund und Länder erfolgen.

Länder

Auf Ebene der Länder ergibt sich durch die Anpassung der Förderrichtlinien und möglicherweise auch Förderanträge schätzungsweise ein einmaliger Erfüllungsaufwand zwischen 300 und 1.000 Euro je Land, welches die Fördererweiterung übernimmt. Darüber hinaus ist von einem jährlichen Erfüllungsaufwand zwischen 5.200 und 12.200 Euro auszugehen, der sich durch den möglicherweise erhöhten Prüfaufwand der Bewilligungsbehörden bei den bundesweit insgesamt drei bis fünf Förderfällen pro Jahr, die von der Regelung Gebrauch machen, ergibt. In einigen Fällen wird sich der Prüfaufwand aber auch reduzieren, wenn durch die integrierten Anbindungsmaßnahmen als Bestandteil des Förderantrags die Prüfung dahingehend entfällt, dass der Maßnahmenträger die Funktionsfähigkeit des zu fördernden Gewerbegebietes sicherstellen kann. Der zusätzliche Aufwand bei der Landesstraßenbaubehörde wird in den meisten Fällen kaum unterscheidbar sein.

Insgesamt wird der Nutzen, der sich aus der Fördererweiterung ergibt, als wesentlich höher eingeschätzt als der beschriebene Verwaltungsaufwand, insbesondere, da die bisher behelfsweise angewandte Praxis der Baulastübertragung auf die Kommune zur Herstellung der Förderfähigkeit einen mindestens ebenso hohen Erfüllungsaufwand für die Landes- und Kommunalverwaltungen erfordert.

Kommunen

Für Kommunen, die von der Fördererweiterung Gebrauch machen, könnte zusätzlicher Erfüllungsaufwand möglicherweise bei der Beantragung der Förderung entstehen, zum Beispiel durch Vorbereitung und Darstellung von Planung und Projektierung der Maßnahmen sowie Abstimmung mit den Landesbehörden und Straßenbaulastträgern der aufzunehmenden Straße. Allerdings handelt es sich hier um Aufwand, der bei den meisten Fällen anderenfalls ohne die Anbindungsförderung ebenso notwendig ist, da in der Regel auch dann eine bedarfsgerechte verkehrliche Anbindung der GRW-geförderten Erschließungsmaßnahmen notwendig ist und angestrebt werden sollte. Belastbare Informationen für die Aufwandsberechnung liegen auf Grund der in der Zukunft liegenden Projekte, von deren Individualität sowie der dahingehenden Unterschiede der Antrags- und Bewilligungsprozesse zu diesem Zeitpunkt nicht vor.

F. Weitere Kosten

Weitere Kosten entstehen durch diesen Gesetzentwurf nicht.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 5. Januar 2021

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Wolfgang Schäuble
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des GRW-Gesetzes

mit Begründung und Vorblatt (Anlage).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

Der Bundesrat hat in seiner 998. Sitzung am 18. Dezember 2020 beschlossen, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des GRW-Gesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

§ 2 Absatz 3 des GRW-Gesetzes vom 6. Oktober 1969 (BGBl. I S. 1861), das zuletzt durch Artikel 269 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„(3) Absatz 2 Satz 2 Halbsatz 2 Nummer 1 gilt nicht

1. für Gemeindeaufgaben, die in den Ländern Berlin und Hamburg wahrgenommen werden,
2. für Maßnahmen der Landeseigenverwaltung oder Maßnahmen der Landesverwaltung im Bundesauftrag im Bereich des Straßenbaus, wenn
 - a) diese Maßnahmen als Ergänzung sonstiger förderfähiger Maßnahmen anzusehen sind,
 - b) die Förderung im Umfang begrenzt und sachdienlich ist und
 - c) die ergänzenden Landesmaßnahmen nicht anderweitig aus Bundes- oder Landesmitteln finanziert werden.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Ziel der Regelung ist es, den Förderausschluss für Landesmaßnahmen des GRW-Gesetzes (§ 2 Absatz 2 Satz 2 Halbsatz 2 Nummer 1 des GRWG) im Bereich des Straßenbaus in begrenztem Umfang aufzuheben, um die Förderung im Fördertatbestand „Erschließung, Ausbau und Revitalisierung von Industrie und Gewerbegebieten“ (Teil II Abschnitt B Ziffer 3.2.1 des Koordinierungsrahmens in der Version vom 1. Januar 2020) auf Landesstraßen in Landeseigenverwaltung sowie Bundesfernstraßen, die von den Ländern im Auftrag des Bundes verwaltet werden, zweckdienlich erweitern zu können. Dem steht das Grundgesetz nicht entgegen.

Die Regelungsänderung dient dem Zweck, Gemeinden die ihnen zugeordneten Kosten der Ausbaumaßnahmen an Landes- und Bundesstraßen in Landesverwaltung im Bundesauftrag, die durch den Anschluss eines GRW geförderten Gewerbegebiets an das überregionale Straßennetz notwendig werden, im benannten Fördertatbestand förderfähig stellen zu können. Dies soll dazu beitragen, dass an sich sinnvolle Gewerbegebietsentwicklungen eher umgesetzt werden können sowie ausgebaute Gewerbegebiete befriedigend genutzt werden, weil die Finanzierung des notwendigen Straßenausbaus zur Herstellung einer bedarfsgerechten Straßenanbindung gesichert ist. Damit werden die Voraussetzungen zur Ansiedlung neuer oder zur Expansion bereits vorhandener Unternehmen in strukturschwachen Regionen geschaffen.

Die Regelungsänderung ist notwendig, da die bestehenden Straßengesetze des Bundes und der Länder die notwendigen Erweiterungen an bestehender Bundes- oder Landesinfrastruktur nach dem Verursacherprinzip finanziell der Gemeinde zuordnen, nach der Logik des GRWG solche Maßnahmen aber nicht als Maßnahmen der wirtschaftsnahen Infrastrukturförderung gelten sondern sind formell dem Land oder dem Bund zuzuordnen sind. Der Bau oder Ausbau von Straßen in Bundes- oder Landesverwaltung, der notwendig ist, weil ein im Rahmen der GRW gefördertes Gewerbegebiet an das überregionale Straßennetz angebunden werden muss, ist daher nach bisher geltendem Recht über die GRW grundsätzlich nicht förderfähig.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Der Förderausschluss für Landesmaßnahmen (§ 2 Absatz 2 Satz 2 Halbsatz 2 Nummer 1 des GRWG) wird durch Ergänzung von § 2 Absatz 3 des GRWG im Bereich des Straßenbaus in begrenztem Umfang aufgehoben. Dadurch kann die Förderung im Fördertatbestand „Erschließung, Ausbau und Revitalisierung von Industrie und Gewerbegebieten“ (Teil II Abschnitt B Ziffer 3.2.1 des Koordinierungsrahmens in der Version vom 1. Januar 2020) auf Landesstraßen in Landeseigenverwaltung sowie Bundesfernstraßen, die von den Ländern im Auftrag des Bundes verwaltet wird, zweckdienlich erweitert werden, sofern straßenbauliche Maßnahmen als Ergänzung sonstiger förderfähiger Maßnahmen anzusehen sind und nicht ohnehin aus Bundes- oder Landesmitteln finanziert werden. Die Gesamtkosten der ergänzenden Anbindungsmaßnahmen auf Grund der Infrastruktureneuerung müssen im Verhältnis zu den insgesamt förderfähigen Kosten angemessen sein. Daher wird angestrebt sie im GRW-Koordinierungsrahmen im Zuge der Fördererweiterung auf ein Viertel der förderfähigen Kosten der gesamten Maßnahme zu beschränken. Der Förderausschluss für Bundesmaßnahmen (Bundesautobahnen oder sonstige Bundesstraßen in Bundeseigenverwaltung) bleibt bestehen (Artikel 91a GG). Für Straßen in Bundesauftragsverwaltung, die wieder in Bundesverwaltung übergehen (zum Beispiel durch Umwandlung der Auftragsverwaltung in Bundesverwaltung oder Beantragung eines Landes gemäß Artikel 143e Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 90 Absatz 4 des GG) gilt daher der Förderausschluss. Dies wurde mit den Ländern im GRW Unterausschuss auf Fachebene auch entsprechend diskutiert.

III. Alternativen

Im Zuge einer Gesetzesfolgenabschätzung wurde zum vorliegenden Regelungsentwurf als Alternative die bisherige behelfsweise angewandte Praxis der Baulastübertragung geprüft. Durch Übertragung der Straßenbaulast auf die Kommune, gelten Straßenbaumaßnahmen dann nicht mehr als Landes- oder Bundesmaßnahmen und werden im Sinne des GRWG förderfähig. Diese Praxis wurde bisher behelfsweise sowohl für Landes- als auch für Bundesstraßen einschließlich der Bundesautobahnen praktiziert. Eine Baulastübertragung kann nur erfolgen, wenn die betroffenen Verwaltungen (Kommune, Land und ggf. Bund) dieser zustimmen. Das Verfahren erfordert einen hohen Verwaltungsaufwand und zieht sich auf Grund des großen Abstimmungsbedarfes über einen längeren Zeitraum hin. Die Baulastübertragung erfolgt durch den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages (koordinierungsrechtlich; Verwaltungsvereinbarung) zwischen dem Erschließungsträger des Gewerbegebietes (Fördermitnehmer) und dem gesetzlichen Baulastträger (für Bundes- und Landesstraßen ist die Landesstraßenbaubehörde Baulastträger, ab 2021 die Autobahn GmbH des Bundes für die Autobahnen). Inhalt des Vertrages z. B. schriftliche Dokumentation der Änderung der Straße, der Regelungen der Zusammenarbeit im Zeitraum der Planung und des Baus, der Ablöse der Unterhaltungslast. Neben dem Aufwand der sich aus der Aufstellung und dem Abschluss des Vertrages ergibt, entsteht ein Mehraufwand durch das notwendige Führen eines Baulast-Verzeichnisses sowie späterer regelmäßiger Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand, langfristig auch Rückübertragung. Auf Grund des hohen inhaltlichen wie zeitlichen Abstimmungsaufwands ist diese Alternative mit einem hohen Erfüllungsaufwand verbunden.

Über die geprüfte Regelungsalternative hinaus sind keine Alternativen ersichtlich, das mit dem Gesetzentwurf angestrebte Ziel, wirkungsvoller und mit weniger Aufwand zu erreichen.

Eine gesetzliche Änderungen über das GRWG hinaus (z. B. Novelle Straßengesetze anstelle des GRWG) wurde nicht geprüft, weil kein allgemein straßenbaurechtlicher Handlungsbedarf gesehen wird, sondern nur angestrebt im Rahmen der Förderung der GRW im Bereich des Straßenbaus in begrenztem Umfang als Ergänzung sonstiger förderfähiger Maßnahmen auch Maßnahmen der Länder förderfähig zu klären, soweit dies sachdienlich ist und die ergänzenden Landesmaßnahmen nicht ohnehin aus Bundes- oder Landesmitteln finanziert werden. In jedem Fall würde eine Änderung des Straßenrechts einen höheren Aufwand bedeuten, da neben den Änderungen auf Bundesebene auch Änderung von 16 Landesstraßengesetzen notwendig wäre.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Artikel 91a Absatz 2 GG, wonach die Gemeinschaftsaufgaben sowie Einzelheiten der Koordinierung durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates näher bestimmt werden.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Die Regelung steht im Einklang mit dem Recht der Europäischen Union.

VI. Gesetzesfolgen

Die Regelungsänderung erlaubt die Anpassung der GRW-Förderung im GRW-Koordinierungsrahmen. Konkret wird angestrebt, die Förderung im Fördertatbestand „Erschließung, Ausbau und Revitalisierung von Industrie und Gewerbegebieten“ (Teil II Abschnitt B Ziffer 3.2.1 des Koordinierungsrahmens in der Fassung vom 1. Januar 2020) auf Landesstraßen in Landeseigenverwaltung sowie Bundesfernstraßen, die von den Ländern im Auftrag des Bundes verwaltet werden, zweckdienlich zu erweitern, sofern straßenbauliche Maßnahmen als Ergänzung sonstiger förderfähiger Maßnahmen anzusehen sind und nicht ohnehin aus Bundes- oder Landesmitteln finanziert werden. Dem steht das Grundgesetz nicht entgegen. Zudem ist die angestrebte Fördererweiterung im Einklang mit dem EU- Beihilfenrecht.

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Die Regelungsänderung stellt keine direkte Vereinfachung von Verwaltungsverfahren dar. Sie vermeidet aber die bisher behelfsweise notwendige Baulastübertragung an die Kommune, um Kosten von Straßenbaumaßnahmen im Zusammenhang mit geförderten Gewerbegebietserschließungen förderfähig zu stellen. Dadurch werden Verwaltungsaufwand aus der Ausstellung und dem Abschluss eines Vertrages zur Baulastübertragung sowie regelmäßiger Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand vermieden. Aus Sicht der betroffenen Kommunen stellt die Regelungsänderung damit eine Vereinfachung dar.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Die mit der Förderung durch die GRW verfolgten Wirkungen sind mittel- bis langfristig ausgerichtet. Die Regelungsänderung leistet insbesondere einen Beitrag zum SDG 8 (inklusive Wirtschaftswachstum und produktiver Vollbeschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für alle), SDG 9 (Aufbau einer widerstandsfähigen Infrastruktur, Förderung breitenwirksamer und nachhaltiger Industrialisierung, Unterstützung von Innovationen), SDG 10 (weniger Ungleichheiten) und SDG 11 (Nachhaltige Städte und Gemeinden). Mit der Gesetzesänderung sollen die Fördermöglichkeiten der GRW erweitert werden, um strukturschwache Regionen noch besser unterstützen zu können. Dies entspricht insbesondere auch der regionalen Dimension von SDG 10, also der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

Im Rahmen der GRW sind die Erschließung, der Ausbau und die Revitalisierung von Industrie- und Gewerbegebieten förderfähig. Das Regelungsvorhaben soll dazu beitragen, dass an sich sinnvolle Gewerbegebietsentwicklungen eher umgesetzt werden können sowie ausgebaute Gewerbegebiete befriedigend genutzt werden, weil die Finanzierung des notwendigen Straßenausbaus zur Herstellung einer bedarfsgerechten Straßenanbindung gesichert ist (= Beitrag zu SDG 9). Damit werden die Voraussetzungen zur Ansiedlung neuer oder zur Expansion bereits vorhandener Unternehmen in strukturschwachen Regionen geschaffen, die bestenfalls mit Investitionen, Wertschöpfung sowie der Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen in strukturschwachen Regionen einhergehen (SDG 8). Das Regelungsvorhaben kann somit positive regionale Entwicklungen befördern, die zur Erreichung der Ziele im Bereich Verhältnis der Bruttoanlageinvestitionen zum BIP (Indikator 8.3.a), im Bereich BIP je Einwohner (Indikator 8.4.a), im Bereich Erwerbstätigenquote (20 bis 64 Jahre) (Indikator 8.5.a) und der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie beitragen. Darüber hinaus können durch die Umsetzung sinnvoller Gewerbegebietsentwicklungen sowie die befriedigende Nutzung ausgebauter Gewerbegebiete möglicherweise neue Flächenerschließungen vermieden werden (= Beitrag zum Ziel Reduzierung Flächeninanspruchnahme Indikator 11.1.a). Zudem sichert die Schaffung betrieblicher Infrastruktur und von Arbeitsplätzen in strukturschwachen Regionen die Bevölkerungsbesiedlung (Indikator 11.1.c Siedlungsdichte).

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die Regelungsänderung sieht keine Änderung der (jährlichen) GRW-Mittelausstattung vor und hat daher keine Auswirkungen auf die Haushaltsausgaben von Bund und Ländern (exkl. Kommunen). Die Regelungsänderung könnte eine Veränderung der prozentualen Verteilung der GRW-Mittel auf die einzelnen GRW-Fördertatbestände bewirken. Es ist jedoch vorgesehen, die Kosten für die Straßenbaumaßnahmen auf Grund der Infrastruktureneuerung im Rahmen der Konkretisierung im Koordinierungsrahmen von Vornherein auf ein Viertel der Gesamtmaßnahmenkosten für die Erschließung, den Ausbau und die Revitalisierung von Industrie und Gewerbegebieten zu beschränken. Zudem wird die Regelungsänderung nur in Einzelfällen (v.a. bei großen Industrie- und Gewerbegebieten) zur Anwendung kommen, da bei der weit überwiegenden Anzahl von Erschließungsmaßnahmen die notwendige Anbindung des Industrie- und Gewerbegebietes über die schon jetzt förderfähigen Straßen in kommunaler Verwaltung ausreichend ist.

Die Regelungsänderung zielt auf eine Erweiterung der förderfähigen Kosten bei der Erschließung, dem Ausbau und der Revitalisierung von Industrie und Gewerbegebieten ab und eröffnet Kommunen daher die Möglichkeit der finanziellen Erleichterung für bisher nicht umsetzbare Gewerbegebietsentwicklungen. Die Nutzung der Regelung ist eine Kann-Option. Bei Nutzung der Regelung sind Haushaltsausgaben der Kommunen schon allein auf Grund der Erbringung von Eigenmitteln (i. H. v. 40 Prozent bzw. 10 Prozent vgl. Teil II Abschnitt B Ziffer 3.1.1 des Koordinierungsrahmens) in Ergänzung zur Förderung erforderlich. Die tatsächlich zu erbringenden Eigenmittel bemessen sich an den gesamten Kosten der Maßnahme sowie dem gewährten Fördersatz und sind damit

fallabhängig und nicht genau zu beziffern. Inwieweit sich dies in höheren Haushaltsausgaben der Kommunen niederschlägt oder durch den bestehenden Haushaltsrahmen abgedeckt wird, kann nicht beurteilt werden.

4. Erfüllungsaufwand

Die Regelungsänderung zielt auf die allgemeine Erweiterung der Fördermöglichkeiten ab, die noch keinen zusätzlichen Erfüllungsaufwand verursacht. Die möglicherweise mit dieser Regelungsänderung verbundene Aufwandserhöhung ist erst mit der Schaffung neuer Fördertatbestände durch die Anpassung des GRW-Koordinierungsrahmens, welcher Bund und Länder zustimmen müssen, und der anschließenden Übernahme der Fördererweiterung in die Förderrichtlinien der Länder begründet. Über die genaue Ausgestaltung dieser möglichen Fördererweiterung wird erst nach der Regelungsänderung abschließend entschieden. Aus bisherigen Diskussionen haben sich als Eckpunkte ergeben, dass der angedachte zu erweiternde Fördertatbestand sowie eine Begrenzung des Umfangs der Förderung auf Grund der Neuregelung in dieser Begründung zur Regelungsänderung genannt werden sollen. Die Darstellungen zum Erfüllungsaufwand beziehen sich daher auf bisherige nicht abgeschlossene Diskussionen zur Fördererweiterung.

Dieses Änderungsgesetz hat auch mit Anpassung der Förderrichtlinie keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Bürgerinnen und Bürger sowie der Wirtschaft. Adressat der Regelung sind die Länder bzw. als Träger der Maßnahme Gemeinden und Gemeindeverbände (Vgl. § 2 Absatz 2 Satz 2 des GRWG).

Erfüllungsaufwand Verwaltung

Die auf Ebene des Bundes notwendige Anpassung des Koordinierungsrahmens im Zuge der Regelungsänderung kann im Rahmen der regelmäßigen inhaltlichen Weiterentwicklung der GRW durch Bund und Ländern erfolgen, so dass kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand zu erwarten ist.

Auf Ebene der Länder ergibt sich durch die Anpassung der Förderrichtlinien und möglicherweise auch Förderanträge schätzungsweise ein einmaliger Erfüllungsaufwand zwischen 300 und 1.000 Euro je Land, welches die Fördererweiterung übernimmt. Diese Abschätzung beruht auf Angaben einzelner Länder, nach denen jeweils zwei Personen mit zwei bis vier Arbeitsstunden zu Lohnkostensätzen zwischen 71 und 75 Euro für die Anpassung der Förderrichtlinien notwendig sind wie auch für die möglicherweise Anpassung der Förderanträge. Darüber hinaus ergibt sich nach Angaben einzelner Länder ein jährlicher Erfüllungsaufwand zwischen 5.200 und 12.200 Euro durch einen möglicherweise erhöhten Prüfaufwand der Bewilligungsbehörden bei den bundesweit drei bis fünf Förderfälle pro Jahr, die von der Regelung Gebrauch machen. In einigen Fällen könnte sich der Prüfaufwand aber auch reduzieren, wenn durch den integrierten Kreuzungs- und Anbindungsausbau als Bestandteil des Förderantrag die Prüfung dahingehend entfällt, dass der Maßnahmenträger die Funktionsfähigkeit des zu fördernden Gewerbegebietes sicherstellen kann. Bei einem erhöhtem Prüfaufwand gehen einzelne Länder für jeden Förderfall je nach Umfang der fachlichen Prüfung von einem Aufwand von sechs bis zehn Personen mit durchschnittlich etwa vier Arbeitsstunden aus, wobei Lohnkostensätzen je nach Land und erforderlicher Prüfung zwischen 55 und 78 Euro variieren. Der zusätzliche Aufwand bei der Landesstraßenbaubehörde wird in den meisten Fällen für kaum unterscheidbar eingeschätzt. Mehraufwand könnte möglicherweise bei einzelnen Fällen durch widmungsrechtliche Vorgänge, Betreuung der Planung und Abnahme von Leistungen etc. entstehen. Die jeweilige Höhe ist dabei von der jeweiligen Änderung der Straßenanlagen abhängig.

Für Kommunen, die von der Fördererweiterung Gebrauch machen, könnte zusätzlicher Erfüllungsaufwand möglicherweise bei der Beantragung der Förderung entstehen zum Beispiel durch Vorbereitung und Darstellung von Planung und Projektierung der Maßnahmen sowie Abstimmung mit den Landesbehörden und Straßenbaulastträgern der aufnehmenden Straße. Allerdings handelt es sich hier um Aufwand der bei den meisten Fällen anderenfalls ohne die Anbindungsförderung ebenso notwendig ist, da in der Regel auch dann eine bedarfsgerechte verkehrliche Anbindung der GRW-geförderten Erschließungsmaßnahmen notwendig ist und angestrebt werden sollte. Belastbare Informationen für die Aufwandsberechnung liegen auf Grund der in der Zukunft liegenden Projekt, deren Individualität sowie der dahingehenden Unterschiede der Antrags- und Bewilligungsprozesse zum Zeitpunkt nicht vor.

Möglicherweise ist insbesondere in den ersten Jahren nach Fördererweiterung mit einer steigenden Anzahl von Anträgen zu rechnen, wenn beispielsweise bisher nicht realisierte Erschließungsvorhaben nun einfacher realisiert werden können. In aller Regel handelt es sich bei der Fördererweiterung aber um einen Teil einer größeren Erschließungsmaßnahme, so dass es langfristig nicht mehr Förderfälle jedoch komplexere zu erwarten sind.

5. Weitere Kosten

Weitere Kosten entstehen durch diesen Gesetzentwurf nicht.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Mit der Gesetzesänderung sollen die Fördermöglichkeiten der GRW erweitert werden, um so Kommunen in strukturschwachen Regionen noch besser unterstützen zu können. Sie wird den Mitteleinsatz und die wirtschaftliche Situation von Kommunen in strukturschwachen Regionen verbessern und trägt so zu gleichwertigen Lebensverhältnissen bei.

Auswirkungen von gleichstellungspolitischer Bedeutung sind nicht zu erwarten, weil mit dem Gesetz keine Regelungen getroffen werden, die sich spezifisch auf die Lebenssituation von Frauen und Männern auswirken. Demographische Auswirkungen sind ebenfalls nicht erkennbar.

VII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung oder Evaluierung der Regelungsänderung im GRWG ist nicht erforderlich.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des GRW-Gesetzes)

Der Förderausschluss für Maßnahmen der Länder (§ 2 Absatz 2 Satz 2 Halbsatz 2 Nummer 1 des GRWG) wird durch Ergänzung von § 2 Absatz 3 des GRWG im Bereich des Straßenbaus in begrenztem Umfang aufgehoben, sofern straßenbauliche Maßnahmen als Ergänzung sonstiger förderfähiger Maßnahmen anzusehen sind und nicht ohnehin aus Bundes- oder Landesmitteln finanziert werden.

Der Bau oder Ausbau von Straßen in Bundes- oder Landesverwaltung, der insbesondere notwendig ist, weil ein im Rahmen der GRW-gefördertes Gewerbegebiet an das überregionale Straßennetz angebunden werden muss, kann so durch Anpassung des entsprechenden GRW-Fördertatbestandes (Teil II Abschnitt B Ziffer 3.2.1 des Koordinierungsrahmens in der Version vom 1. Januar 2020) zweckdienlich förderfähig gestellt werden. Dies soll dazu beitragen, dass an sich sinnvolle Gewerbegebietsentwicklungen eher umgesetzt werden können und ausgebaut Gewerbegebiete befriedigend genutzt werden, weil die Finanzierung des notwendigen Straßenausbaus zur Herstellung einer bedarfsgerechten Straßenanbindung gesichert ist. Damit werden die Voraussetzungen zur Ansiedlung neuer oder zur Expansion bereits vorhandener Unternehmen in strukturschwachen Regionen geschaffen.

Zu Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelung siehe auch Teil A Abschnitt I der Begründung.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft. Da die Regelungsänderung auf die allgemeine Erweiterung von Fördermöglichkeiten abzielt, erlaubt dies die Anpassung von Fördertatbeständen im GRW Koordinierungsrahmens sowie anschließend von Landesrichtlinien, die erst nach Inkrafttreten des Gesetzes möglich sind und eines zeitlichen Vorlaufs bedürfen.

