Ingenieurkammer-Bau
Nordrhein-Westfalen

Körperschaft des öffentlichen Rechts

Zollhof 2, 40221 Düsseldorf
Telefon 0211-13067-111
Telefax 0211-13067-160
E-Mail boekamp@ikbaunrw.de
www.ikbaunrw.de

Ingenieurkammer-Bau NRW Zollhof 2 40221 Düsseldorf

Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen
Frau Carina Gödecke
z.H. Herrn Harald Holler
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

-Per E-Mail-

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/341

Alle Abg

Präsident

15. Januar 2013

Stichwort EMZG NRW – Anhörung A02 – 01.10.2012

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

verbunden mit allen guten Wünschen für das neue Jahr 2013 darf ich mich im Namen der Ingenieurkammer-Bau Nordrhein-Westfalen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf der Landesregierung für ein Entflechtungsmittelzweckbindungsgesetz für Nordrhein-Westfalen sehr herzlich bedanken.

Bedauerlicherweise ist es nicht möglich, am Anhörungstag einen Vertreter der Kammer zu entsenden. Selbstverständlich möchten wir aber die Arbeit der Damen und Herren Abgeordneten unterstützen. Ich darf Ihnen daher in der Anlage unsere Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung übersenden und der Anhörung sowie den weiteren daraus folgenden parlamentarischen Beratungen einen positiven Verlauf wünschen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr.-Ing. Heinrich Bökamp

Ingenieurkammer-Bau
Nordrhein-Westfalen

Stellungnahme der Ingenieurkammer-Bau Nordrhein-Westfalen

zum

Gesetzentwurf der Landesregierung

für ein

Gesetz zur Zweckbindung der dem Land Nordrhein-Westfalen nach dem Entflechtungsgesetz aus dem Bundeshaushalt zustehenden Finanzmittel

(Entflechtungsmittelzweckbindungsgesetz – EMZG NRW), Ds. 16/748

1. Wie bewerten Sie das Gesetzesvorhaben der Landesregierung, bundesseitige Entflechtungsmittel landesseitig mit einer Zweckbindung zu versehen?

Die Ingenieurkammer-Bau Nordrhein-Westfalen begrüßt den von der Landesregierung vorgelegten Gesetzentwurf für eine Zweckbindung der dem Land Nordrhein-Westfalen bundesseitig zufließenden Entflechtungsmittel nachdrücklich.

Bereits durch ein Schreiben der Finanzministerkonferenz mit Datum vom 27. Januar 2011 ist in den Ländern bekannt, dass eine bundesgesetzlich vorgegebene einheitliche Fortführung der Zweckbindung für die Entflechtungsmittel ohne eine erneute Änderung des Grundgesetzes kaum möglich ist. Dies ist eine direkte Folge der Föderalismusreform I, die Bund und Länder einvernehmlich herbeigeführt haben. Eine neuerliche bundesrechtliche Zweckbindung liefe der mit der Föderalismusreform vorgenommenen Entmischung bisheriger Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern zuwider. Allerdings sind länderspezifische Zweckbindungen in den durch die Entflechtungsmittel geförderten Bereichen aufgrund der fortbestehenden Investitionserfordernisse grundsätzlich sehr sinnvoll. Aus Sicht der Ingenieurkammer-Bau wird durch den vorliegenden Gesetzentwurf insbesondere dem Erfordernis der langfristigen Planungssicherheit entsprochen, das gerade im Planungs- und Baubereich relevant ist. Hiervon sind alle von den Beihilfen des Bundes nach dem Entflechtungsmittelgesetz begünstigten Bereiche Hochschulbau, Bildungsplanung, Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden und Wohnraumförderung berührt.
Durch den Gesetzentwurf verdeutlicht die Landesregierung nicht nur den Stellenwert, den sie den genannten Förderbereichen beimisst, sie dokumentiert auch gegenüber dem Bund ein fortgesetztes Förderbedürfnis, aus dem der Bund sich mittelfristig nicht zurückziehen sollte. Verstärkt wird diese Argumentationsführung dadurch, dass die Landesregierung eine im Ländervergleich verbindlichere Festlegung der Zweckbindung vornimmt als solche Bundesländer, die bislang noch keine entsprechende Gesetzgebung auf den Weg gebracht habenhaben bzw. als solche, die einen ausdrücklichen Aufhebungsvorbehalt für die Zweckbindung im Gesetz durch Mehrheitsbeschluss des Parlaments im Einvernehmen mit der Landesregierung vorsehen (z.B. Brandenburg).
Inwieweit über eine Korrektur der im Rahmen der Föderalismusreform I getroffenen Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern mit Blick auf eine nachhaltige Finanzierung der nach dem Entflechtungsgesetz betroffenen Förderbereiche nachgedacht werden muss, ist weitergehender politischer Handlungsauftrag.

2. Welche Bedeutung haben die Entflechtungsmittel des Bundes für die Länder und insbesondere für Nordrhein-Westfalen?

Die Bundesländer stimmen grundsätzlich darüber ein, dass für alle betroffenen Förderfelder auch weiterhin die nach dem Entflechtungsgesetz den Ländern zugewiesenen Finanzmittel des Bundes unentbehrlich sind. Keines der sechzehn Bundesländer ist in der Lage, die diesbezüglichen Investitionsnotwendigkeiten aus den jeweiligen Landesetats zu bewältigen.
Nordrhein-Westfalen profitiert bislang schon in besonderem Maß von den Zuwendungen des Bundes nach dem Entflechtungsgesetz. Mit Ausnahme des Ausbaus und Neubaus von Hoch-

schulen und Hochschulkliniken – hier liegt Nordrhein-Westfalen hinter Bayern auf dem zweiten Rang – erhält es jeweils den größten Anteil an den Entflechtungsmitteln. Die bisherigen Zuweisungen dokumentieren den besonderen Investitionsbedarf Nordrhein-Westfalens in allen vom Entflechtungsgesetz berührten Bereichen.

Die Diskussion um eine Auskömmlichkeit der dem Land Nordrhein-Westfalen vom Bund gewährten Finanzmittel spiegelt sich derzeit auch in der von der Presseberichterstattung erfassten Diskussion um die Verteilung der Regionalisierungsmitel des Bundes zur Finanzierung des ÖPNV wider. Die Landesregierung hat diesbezüglich ein Rechtsgutachten beauftragt, das eine Bemessung der Zuweisungen des Bundes entlang der Einwohnerzahl zugrundelegt und so zu dem Schluss einer finanziellen Benachteiligung Nordrhein-Westfalens kommt. Auch der kürzlich vorgelegte Bericht „Zukunft der Infrastrukturfinanzierung" der sogenannten „Daehre-Kommission" des Bundes offenbart eine grundsätzliche Unterfinanzierung des Verkehrssektors in ganz Deutschland, der sich auf derzeit 7,5 Mrd. € pro Jahr beziffern lässt. Dieser Blick auf die Gesamtproblematik jenseits der reinen Frage der Entflechtungsmittel offenbart jedoch deren generelle Unverzichtbarkeit. Weitere Untersuchungen, wie etwa der bereits 2009 vorgelegte Bericht des Verbands deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) zum Reinvestitionsbedarf in die technische Modernisierung und Barrierefreiheit der Infrastrukturanlagen von ÖPNV und SPNV, untermauern diesen Bedarf weiter.
Darüber hinaus lassen sich aus den vergangenen Jahren die Anstrengungen anführen, die Nordrhein-Westfalen auf dem Feld unternommen hat und prioritär weiter fortführt, sich auch als moderner und innovativer Hochschul- und Wissenschaftsstandort zu erhalten und weiter zu entwickeln, allzumal auch mit Blick auf den Erfolg des Innovations- und Wirtschaftsstandorts eine beständige Anhebung sowohl des quantitativen als auch des qualitativen Niveaus der Hochschulabsolventen anzustreben ist.
Ebenso müssen auch die demographischen und ökologischen Herausforderungen betrachtet werden, an die die nordrhein-westfälischen Wohn- und Siedlungsstrukturen zwingend anzupassen sind.

3. Welche Folgen sind zu erwarten, wenn die Entflechtungsmittel nach dem 31.12.2013 gemäß den Überlegungen der Bundesregierung bis 2019 auf 0,- € zurückgeführt würden?

Die in der Frage aufgeworfene Rückführung der Entflechtungsmittel auf 0,- € entspringt der grundgesetzlichen Vorgabe gemäß Art. 104b Abs. 2, Satz 3 GG, wonach Bundesfinanzhilfen über die Jahre hinaus fallend auszugestalten sind. Allerdings sieht die Revisionsklausel zum Entflechtungsgesetz vor, dass bis zum Ende des Jahres 2013 Bund und Länder gemeinschaftlich prüfen, inwieweit und in welcher Höhe ab dem 1. Januar 2014 bis zum 31. Dezember 2019 weitere Zahlungen des Bundes erforderlich sind und in welcher Höhe diese stattfinden sollen. Bisher ist es in dieser Frage nicht zu einer Verständigung gekommen.
Allein auf der Argumentationsbasis des Grundgesetzes und vor dem Hintergrund der gesamtwirtschaftlichen- bzw. der Haushaltslage des Bundes ist eine Erhöhung der Gesamtzahlungen des Bundes nicht ernstlich zu vermuten. Darüber hinaus ist es sehr unwahrscheinlich, dass die Bundesländer sich im Vorfeld zielorientierter Verhandlungen mit dem Bund über die Fortgewährung von Entflechtungsmitteln auf einen zugunsten von Nordrhein-

Westfalen veränderlichen Zuteilungsschlüssel verständigen werden. Bislang sind ausschließlich dann höhere Zuweisungen an Länder möglich, wenn einzelne Bundesländer die Zweckbindung der Bundeszuweisungen nach dem Entflechtungsgesetz verletzen und daher im folgenden Haushaltsjahr mit Kürzungen konfrontiert werden, die den übrigen Ländern anteilig zufließen. Dieser Fall ist jedoch bisher nicht eingetreten. In der Folge konzentrieren sich die Bundesländer darauf, eine dynamisierte Fortgewährung der Bundeszahlungen auf dem bisherigen Niveau zu erreichen.
Inwieweit sich dies umsetzen lässt, ist derzeitig ebenso spekulativen Annahmen unterworfen wie die Frage, in welcher Weise eine Absenkung der Mittel über die Jahre 2014 bis 2019 erfolgen würde und von daher nicht sicher vorhersagbar.

Werden jedoch beispielhaft die im Haushaltsentwurf der Landesregierung für das Jahr 2013 zugrundeliegenden Entflechtungsmittel für den Bereich der Wohnraumförderung herangezogen, so wird deutlich, dass hier zumindest ab 2019 pro Jahr 89,572 Mio. € für direkte Zwecke der Wohnraumförderung fehlten.
Zusätzlich würden zumindest ab 2019 pro Jahr weitere 7,5 Mio. € für investive Maßnahmen zur Umstrukturierung von Wohnungsbeständen, für den Ersatzwohnungsbau auf Abrissstandorten, für den Wohnungsbau auf Konversionsflächen bzw. für die Aufwertung von Wohnungsbeständen durch Zuschüsse nicht mehr zur Verfügung stehen.
Wird nun das Programmvolumen für die Wohnraumförderung in Nordrhein-Westfalen für das Förderjahr 2013 in Höhe von 800 Mio. € auch für die folgenden Jahre angenommen, so müsste zumindest ab dem Jahr 2019 mit einem jährlich mit mindestens um 12 Prozent niedrigeren Programmvolumen gerechnet werden.
Es ist sehr unwahrscheinlich, dass das Land vor dem Hintergrund der in den kommenden Jahren zur Einhaltung der Schuldenbremse zu intensivierenden Sparanstrengungen diese Verluste zu kompensieren beabsichtigt. Dies gilt umso mehr, da die Entflechtungsmittel des Bundes nicht abhängig sind von einer Komplementärfinanzierung durch das Land. Deutlich wird dies auch daran, dass das Land 2013 seine Komplementärfinanzierung zu den Programmen der Städtebauförderung deutlich beschneiden wird.

Besonders eindrücklich stellt sich die Situation auch im Bereich des kommunalen Straßenbaus dar. Allein für 2013 sind hier 135,5 Mio. € im Landeshaushaltsentwurf veranschlagt. Davon entfallen 129,8 Mio. € auf Entflechtungsmittel des Bundes. Der Anteil des Landes zur Finanzierung des kommunalen Straßenbaus beläuft sich auf lediglich 5,7. Mio. €. Das bedeutet, dass bei einem Wegfall der Entflechtungsmittel, unter angenommener Beibehaltung der Haushaltsdaten für 2013 und ohne weitere Kompensation durch das Land, längstens ab 2019 rund 96 Prozent der bisherigen Finanzierungsgrundlage wegbrächen. Bereits für die außerordentliche Verkehrsministerkonferenz 2011 hat mit Blick auf die zukünftige Neuberechnung der Entflechtungsmittel ab 2014 der Arbeitskreis „Straßenbaupolitik" auf Grundlage entsprechender Angaben des zuständigen Ministeriums für das Jahr 2019 einen rechnerischen durchschnittlichen Fördermittelbedarf in Höhe von 246,16 Mio. € für den kommunalen Straßenbau ermittelt.

4. Ist eine Verlängerung der Gewährung von Entflechtungsmitteln durch den Bund nach Ihrer Meinung notwendig?

Diese Frage ist vor dem Hintergrund der oben geschilderten Situation uneingeschränkt zu bejahen. Zunächst sollten die Entflechtungsmittel wie von den Ländern gefordert bis 2019 in fortlaufend gleicher Höhe unter Zuhilfenahme eines Dynamisierungsfaktors fortgewährt werden, damit inflationsbedingte bzw. Baukostensteigerungen auffangen zu können. Nach 2019 müsste entsprechend neu geprüft werden, in welcher Höhe Entflechtungsmittel gewährt werden müssen.

5. Wenn ja, in welchem Umfang ist ein solcher Finanzbedarf auch über den 31.12.2013 hinaus erforderliche und welches Verfahren würden Sie empfehlen?

Siehe Antwort zu Frage 4.
Darüber hinaus ist unter Berücksichtigung der bisherigen Ausführungen festzuhalten, dass die Zuweisung der Entflechtungsmittel an die Länder unter Maßgabe einer jährlichen Berichtspflicht über deren zweckbezogene Verwendung bislang ohne Beanstandung geblieben ist und sich somit bewährt hat. Auf diese Weise kann weiter verfahren werden. Auch unter diesem Gesichtspunkt ist eine Zweckbindung nach dem Muster der seitens der Landesregierung vorgelegten Gesetzesinitiative sinnvoll.

6. Welche Verbesserungsvorschläge haben Sie zum vorgelegten Gesetzentwurf des EMZG?

Der Gesetzentwurf ist in der vorliegenden Form zielführend.

Laut Aussage der Landesregierung sollen alle Förderprogramme des Landes daraufhin überprüft werden, ob sie auf eine Darlehensvergabe umgestellt werden können. Es bedarf daher der rechtlichen Klärung, ob (vergleichbar den Entflechtungsmitteln für Zwecke der Wohnraumförderung) auch alle weiteren gruppenspezifischen Entflechtungsmitteln der NRW.BANK etwa entsprechenden Fondslösungen zugeführt werden können. Grundsätzlich bedarf es auch der Erwägung, inwieweit dies mit Blick auf die Förderbereiche gleichermaßen sinnvoll ist.