



Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e GG)

I. Der vorliegende Gesetzesentwurf verfolgt berechtigte Ziele. Die Bildung unserer Kinder ist die vielleicht wichtigste Zukunftsaufgabe. Die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum ist mit dem Zuzug vieler Menschen erheblich schneller gewachsen als das Angebot. Ein funktionierender öffentlicher Personennahverkehr fördert die Wirtschaft und schont die Umwelt. Die Verwaltung der Bundesautobahnen muss zweckmäßig organisiert werden. Die Legitimität politisch gesetzter Ziele erübrigt aber nicht die Frage nach den verfassungsrechtlichen Wegen ihrer Umsetzung.

II. Änderungen des Grundgesetzes sind – mit Ausnahme der hier gewährten formellen Anforderungen des Art. 79 Abs. 1 GG und vorbehaltlich des konkret nicht eingreifenden Art. 79 Abs. 3 GG – nicht selbst am Grundgesetz zu messen. Sie sollten sich aber gleichwohl sinnvoll in das Gesamtgefüge unserer Verfassung integrieren lassen. Dies ist keine Frage bloßer Ästhetik, sondern eine Bedingung funktionierender Verfassungsstaatlichkeit. Das Grundgesetz bildet ein Sinnganzes, dessen Teile in untrennbaren Wechselbeziehungen zueinander stehen. Ein unabgestimmt eingefügter Fremdkörper wirkt daher auf die ungeänderten Bestandteile der Verfassung zurück.

Besondere Bedeutung erlangen bei alledem die grundgesetzlich definierten Zuständigkeiten. Als formelles Recht werden sie gelegentlich nicht hinreichend gewürdigt. Sie treten nicht sekundär hinter materielle Inhalte zurück, sondern liegen diesen voraus. Denn Zuständigkeiten weisen Verantwortung zu. Am deutlichsten wird dies beim Föderalismus. Die Bundesstaatlichkeit lebt von möglichst klaren Kompetenzabgrenzungen. Bund und Länder können und sollen zwar kooperieren, soweit sich ihre je verschiedenen Aufgaben berühren. Die einzelne Aufgabe

ist jedoch nach Möglichkeit entweder der einen oder der anderen Staatsebene zuzuweisen. Anderenfalls entstünden faktische Hierarchien, die der Annahme einer Eigenständigkeit von Bund und Ländern widersprächen. Auch die Rechtsstaatlichkeit erfordert eine eindeutige Zuweisung von Verantwortlichkeiten. Rechtsstaatliche Verfahren, grundrechtliche Bindungen und gerichtliche Überprüfbarkeit verantworteten Staatshandelns können nur wirksam werden, wenn eindeutig ist, wer wann was entscheidet. Und die demokratische Legitimation staatlichen Handelns fordert im Minimum eine Erkennbarkeit getroffener Entscheidungen. Kann der Bürger nicht mehr verstehen, an welcher Stelle über ihn entschieden wird, kann er sich nicht mehr effektiv an der kollektiven Willensbildung beteiligen. Seine Wahlentscheidung verliert dann an demokratischer Substanz.

Eine verlässliche Abgrenzung der Zuständigkeiten ist mithin kein Selbstzweck. Schwindet ihre Transparenz, leiden die Grundprinzipien des Grundgesetzes. Verunklarte Zuständigkeiten können auf diese Weise zur Ursache vieler Folgeprobleme werden. Der greifbare Vertrauensverlust vieler Bürger ist oft auch eine Konsequenz nicht mehr erkennbarer Verantwortlichkeit.

Vor diesem Hintergrund erscheint es politisch sinnvoll, die eingangs benannten Ziele anzugehen. Die Bürger hegen insofern berechtigte Erwartungen an den Gesamtstaat, die dieser aber nur in seiner Gliederung in Bund und Länder erfüllen kann. Im Mittelpunkt der damit erforderlichen Ebenenauswahl sollte jeweils die Frage stehen, ob in der Sache eine Bundeseinheitlichkeit erforderlich oder eine föderale Vielfalt wünschenswert ist. Mit der Antwort sind die rechtspolitischen Weichen für eine möglichst eindeutige Zuordnung der Sachkompetenzen entweder zum Bund oder zu den Ländern gestellt. Kompetenzverschränkungen sind hingegen auf ein unvermeidbares Mindestmaß zu beschränken. „Viele Köche verderben den Brei.“

Die Finanzierungskompetenzen folgen den Sachaufgaben akzessorisch. Der die Ausgabenseite der grundgesetzlichen Finanzverfassung beherrschende Konnexitätsgrundsatz des Art. 104a Abs. 1 GG spricht insofern eine klare Sprache: Bund und Länder „tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben“, womit grundsätzlich nicht die Legislativ-, sondern die regelmäßig kostenträchtigere Vollzugsaufgabe gemeint ist. Mit dem Wort „gesondert“ spricht das Grundgesetz dabei ein allgemeines Verbot von Mischfinanzierungen aus. Ähnlich wie die Sachentscheidung soll also auch die Finanzierungslast eindeutig

zugeordnet sein: Eine Aufgabe wird entweder vom Bund oder den Ländern finanziert, aber grundsätzlich nicht anteilig von beiden Staatsebenen.

Der Sinn dieses strikten, bislang nur von wenigen Ausnahmen durchbrochenen Verbotes von Mischfinanzierungen erklärt sich aus der Rationalität der Finanzierungskompetenzen. Ihre Funktion beschränkt sich darauf, die für die Aufgabenerledigung benötigten Finanzmittel bereitzustellen. Insbesondere errichten sie kein konkurrierendes Steuerungsinstrumentarium für abweichende oder gar gegenläufige Sachentscheidungen. Mischfinanzierungen würden hingegen der sachlich unzuständigen Ebene ermöglichen, über die Modalitäten einer Mittengewährung offen (vgl. Art. 104b Abs. 2 S. 1-4 GG) oder verdeckt sachliche Entscheidungen zu treffen. Die Systematik der grundgesetzlichen Sachkompetenzen würde auf diese Weise unterlaufen. Dass Mischfinanzierungen auch eine Neigung zur gesamtstaatlichen Ausgabenerhöhung in sich tragen, tritt erschwerend hinzu.

Diesen grundgesetzlichen Weichenstellungen sollte nicht entgegnet werden, die Länder seien mit der Finanzierung ihrer Aufgaben überfordert, weshalb der Bund helfend einspringen müsse. Das Argument ist bereits empirisch zweifelhaft. Die Deckungsquoten der Ländergesamtheit waren in den letzten Jahren höher als jene des Bundes. Außerdem ist die Finanzausstattung der Länder jüngst (mit Wirkung ab 2020) zu Lasten des Bundes verbessert worden. Träfe der Einwand zu, zöge das Grundgesetz überdies eine andere Konsequenz: Der Bundesgesetzgeber wäre dann verpflichtet, die Umsatzsteueraufteilung nach Art. 106 Abs. 3 S. 3-6 GG anzupassen und so für ein auf beiden Staatsebenen angemessenes Verhältnis von laufenden Einnahmen und notwendigen Ausgaben zu sorgen. Entsprechendes gilt für den inhaltlich verwandten Kritikpunkt, gerade die finanzkraftschwächeren Länder könnten ihre Aufgaben nicht mehr angemessen erledigen. Auch hier bestehen angesichts des hohen Angleichungsniveaus des horizontalen und vertikalen Finanzkraftausgleichs nach Art. 107 Abs. 2 GG bereits gewichtige tatsächliche Zweifel. Sieht man dies anders, wären jedenfalls zunächst diese Ausgleichsregelungen anzupassen, nicht aber Mischfinanzierungen einzuführen, die sämtliche, das heißt auch die finanzkraftstärkeren Länder unterstützen sollen. Am Rande: Die geplanten Änderungen zielen auch nicht auf eine Förderung finanzschwacher Länder ab. Bei Art. 104c GG soll dieses Tatbestandsmerkmal (dort bislang bezogen auf die Kommunen) gerade entfallen. Und die Gesetzesbegründung zu Art. 104d GG betont, der zusätzliche Wohnraum müsse insbesondere in den wirtschaftlich dynamischen Groß- und Mittelstädten

geschaffen werden, die sich zwar nicht ausnahmslos, aber doch typischerweise in den eher finanzkraftstarken Ländern befinden.

III. Das Grundgesetz drängt somit aus guten Gründen auf eine möglichst eindeutige Zuordnung der Sachkompetenzen bei gleichzeitigem Ausschluss möglichst aller Mischfinanzierungen. Auf dieser Grundlage lassen sich die einzelnen Reformvorhaben differenzierend bewerten:

1. Mit der Ausweitung des erst vor einem Jahr eingeführten Art. 104c GG möchte der Bund künftig Investitionen in die Bildungsinfrastruktur auch unabhängig von einer Finanzschwäche der Kommunen fördern können. Der Reformvorschlag zielt damit auf eine klassische Länderaufgabe. Das Grundgesetz vertraut sie ausschließlich den Ländern an. Die von der Gesetzesbegründung unterstellte gesamtstaatliche Verantwortung von Bund und Ländern für das Bildungs-, insbesondere Schulwesen ist dem Grundgesetz dagegen unbekannt. Überzeugende Gründe, diese gewachsene und bewährte Kompetenzstruktur zu ändern, sind nicht ersichtlich. Vor allem ist nicht erkennbar, warum die Länder – eine im Sinne von Art. 106, 107 GG aufgabenangemessene Finanzausstattung unterstellt – nicht mehr in der Lage sein sollten, sich dieser wichtigen Aufgabe selbst anzunehmen. Die nötige horizontale Abstimmung lässt sich wie bereits in der Vergangenheit durch Staatsverträge oder informelle Kooperationen (z.B. Kultusministerkonferenz) absichern.

Gleichwohl sind gewisse Defizite der gegenwärtigen Bildungs- und namentlich Schulpolitik unverkennbar. Diese sind allerdings weniger der bisherigen Ebenenzuordnung als falschen politischen Schwerpunktsetzungen geschuldet. Sie lassen sich deshalb auch weder durch eine Hochzoning auf den Bund noch durch eine stärkere Politikverflechtung lösen. Vielmehr obliegt es den Ländern, diese Mängel abzustellen. Die nun angestrebte partielle Bundesfinanzierung ist demgemäß auch nicht eigentlich als Hilfe bei dieser wichtigen Aufgabe gedacht, sondern will mit den zu finanzierenden Sachinvestitionen vor allem inhaltlich auf eine andere Schulpolitik hinwirken (Ausbau von Ganztagschulen, stärkere Digitalisierung etc.), die dem auf Länderebene dringend nötigen Diskurs über Ziele und Wege der schulischen Bildung als – bereits extern finanzierte und damit politisch gesetzte – Größe vorgegeben werden soll. Alles in allem sollte Art. 104c GG nicht ausgeweitet, sondern gestrichen werden.

2. Ein neuer Art. 104d GG soll dem Bund die Möglichkeit einer dauerhaften Mitfinanzierung des sozialen Wohnungsbaus ermöglichen. Eine zuletzt gestiegene Nachfrage nach günstigem Wohnraum verschafft diesem Politikfeld eine aktuelle Bedeutung, der sich auf Bundes- oder Landesebene gleichwertig Rechnung tragen ließe. Allerdings hat der verfassungsändernde Gesetzgeber mit der Föderalismusreform I die bewusste Entscheidung getroffen, diese Aufgabe wegen ihres „besonderen Regionalbezugs“ allein den Ländern anzuvertrauen – mit übergangsweiser Gewährung von Entflechtungsmitteln (Art. 143c GG), deren Auslaufen zum 31.12.2019 übrigens vor gerade einem Jahr in die Erhöhung des Länderanteils am Umsatzaufkommen (Art. 106 Abs. 3 GG) „eingepreist“ worden ist.

Möchte man diese Weichenstellung nun revidieren, sollte man dies aber nicht im Wege einer Mischfinanzierung mit indirekter Steuerung des Landeshandelns über eine bundesseitige Definition und Kontrolle der Förderbedingungen umsetzen, sondern dem Bund folgerichtig die originäre Sachverantwortung überantworten. Er sollte also zumindest die Gesetzgebungskompetenz, möglicherweise auch eine Einwirkungsmöglichkeit auf den Vollzug in Gestalt einer Bundesauftragsverwaltung erhalten. Hieran anknüpfend würde eine anteilige oder sogar vollständige Bundesfinanzierung des sozialen Wohnungsbaus kompetenzschonender wirken.

Jedenfalls aber sollte die Mittelgewährung schon wegen der Aktualität ihres Anlasses befristet und degressiv ausgestaltet werden. Dies ließe sich etwa über einen ergänzenden Verweis auch auf die Sätze 5 und 6 von Art. 104b Abs. 2 GG einfach umsetzen.

Am Rande bleibt indes anzumerken, dass Ursache der aktuellen Probleme weniger die Länderkompetenz als die Ungleichzeitigkeit eines dynamischen, so nicht vorhersehbaren Nachfrageanstiegs und einer naturgemäß eher statischen Entwicklung des Wohnungsangebotes ist. Dass mit einer Bundeskompetenz in den vergangenen Jahren mehr Wohnraum entstanden wäre, ist nicht erkennbar. Und auch für die Zukunft werden zusätzliche Bundesmittel nicht über faktische Engpässe wie fehlende Baugrundstücke, strenge Anforderungen des Baurechts, lange Baugenehmigungsverfahren oder ausgeschöpfte Kapazitäten der Bauwirtschaft hinweghelfen. Der praktische Nutzen eines primär monetär ansetzenden Lösungsansatzes sollte daher nicht überschätzt werden.

3. Die zuletzt vor einem Jahr ausgeweitete Übergangsregelung des Art. 125c Abs. 2 GG verstetigt bereits bisher ältere Förderprogramme im Bereich der Gemeindeverkehrsfinanzierung. Diese Regelung soll nun für eine sofortige Erhöhung und Dynamisierung geöffnet werden. Auch hier findet sich kein tragfähiger Grund, über die Bundesfinanzierung Einfluss auf Sachentscheidungen der Länder zu nehmen, zumal ihr Gegenstand einen besonderen Regionalbezug aufweist, der für eine dezentrale Aufgabenerledigung spricht.

Die Vorschrift war ursprünglich auch anders gedacht. Als bloße Übergangsregelung sollte sie die mit der Föderalismusreform I vorgenommene Entflechtung der Sachkompetenzen finanziell abmildern und folgerichtig nach Ablauf einer großzügig bemessenen Frist auslaufen. Nun aber wird Art. 125c Abs. 2 GG in einem Bereich an sich ausschließlicher Länderzuständigkeit zum Instrument einer dauerhaften Verflechtung von Sachentscheidungen über den sachfremden Hebel einer programmgebundenen Mitfinanzierung. Die Norm ist damit im XI. Abschnitt nicht nur systematisch falsch verortet, sondern auch inhaltlich zu bemängeln.

Als Mindestkorrektur sollte die Förderung wiederum befristet und degressiv ausgestaltet werden. Hierzu böte sich auch an dieser Stelle eine entsprechende Anwendung der Sätze 5 und 6 von Art. 104b Abs. 2 GG an, die sich durch eine Ausweitung des schon vorgesehenen Legalverweises auf Satz 4 einfach in den Gesetzesentwurf integrieren ließe. Sinnvoller wäre es indes, zu einer ungeteilten Sachverantwortung einer Staatsebene zurückzukehren.

4. Ein neuer Abs. 3 von Art. 143e GG ändert die gerade erst eingeführte Übergangsregelung zur ebenfalls neuen Bundesautobahnverwaltung nach Art. 90 Abs. 2 GG. Sie ist dabei systematisch falsch verortet, weil sie eine Dauerregel im Übergangsrecht ansiedelt, und inhaltlich fragwürdig, weil sie als Ausnahme von der neuen Regel einen zunächst einfachgesetzlichen Detailkompromiss konstitutionalisiert. Das an sich auf das Grundsätzliche angelegte Grundgesetz verkommt so zur kleinen Münze des politischen Alltagsgeschäfts.

IV. Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit regt an, bestimmte Nachteile der auch von ihm äußerst kritisch beurteilten Finanzhilfen des Bundes in Länderangelegenheiten durch ein Kriterium der „Zusätzlichkeit“ abzufedern (aufzunehmen in Art. 104b Abs. 2 S. 5 GG, auf den die übrigen Fördertatbestände verweisen sollten). Damit soll vor allem der berechtigten Sorge Rechnung getragen werden, die Länder könnten durch die Bundeshilfen verleitet werden, ihre

eigenen Anstrengungen im jeweiligen Sachbereich zurückfahren. Das vom Bund gesetzte politische Ziel würde damit gesamtstaatlich nicht in größerem Umfang als bisher erreicht. Abgesehen von der hier nicht zu beantwortenden Frage, ob und inwiefern dies auch darauf zurückzuführen sein könnte, dass sich vor Ort keine sinnvolle Verwendung für zusätzliche Mittel findet und die eigentliche Ursache daher in einer falschen Bedarfsabschätzung des Bundes zu suchen ist, zöge die vorgeschlagene Abhilfe auch weitere Folgefragen nach sich. So würde die durch sie bedingte engere Zweckbindung der Bundesfinanzierung durch (lösbare) praktische Umsetzungsprobleme und vor allem durch eine weitere Verflechtung von Bundes- und Landeshandeln erkaufte.

Rein praktisch stellte sich zunächst die Frage, welchen konkludent vorausgesetzten Bestand an Länderaktivitäten der Bund „zusätzlich“ unterstützen wollte. Nahe läge es insofern, ein „Normaljahr“ als Referenzpunkt zu definieren, an dem der spätere Mitteleinsatz der Länder gemessen werden könnte. Indessen würde damit ein konkreter status quo versteinert. Künftige Entwicklungen wie etwa Verschiebungen im Bedarf oder ein verändertes Preis- und damit Kostenniveau wären nicht erfasst, sondern ließen sich nur über eine potentiell streitanfällige Neudefinition einfangen. Schwerer wiegt, dass eine solche Momentaufnahme Länder mit aktuell unterdurchschnittlichen eigenen Anstrengungen privilegieren, Länder mit derzeit großem Engagement hingegen bestrafen würde, weil die Schwelle für einen Anspruch auf Bundeshilfen je verschieden anzusetzen wäre. Als kleineres Übel erwiese sich daher die Alternative eines gewichteten Bundesdurchschnitts. Freilich wäre damit zugleich die Folgefrage nach den jeweils sachbereichsspezifisch adäquaten Wertungskriterien einer solchen Gewichtung aufgeworfen. Je umfassender der Bund den Ländern künftig Finanzhilfen gewährt, desto ähnlicher dürfte der Streit hierüber den bekannten Auseinandersetzungen um den hergebrachten Länderfinanzausgleich (ab 2020 Finanzkraftausgleich) werden.

Für die Gesamtarchitektur der Verfassung nochmals gravierender erscheint der mit einer solchen Maßgabe verbundene Eingriff in die Haushaltsautonomie der Länder. Der Bund würde die Länder faktisch zu einer bestimmten Verwendung ihrer eigenen Finanzmittel und damit zugleich zu einer teilweisen Zurückstellung anderer Länderaufgaben drängen. Auswahl und Gewichtung verschiedener Politikziele sind indes Kernelemente des auf Länderebene eigenständig demokratisch zu legitimierenden Staatshandelns. Hinzu träte die Notwendigkeit einer erweiterten Haushaltskontrolle des Bundes über die Länder, die nun – über Art. 104b Abs. 2

S. 4 GG hinaus – auch über die Verwendung ihrer eigenen Mittel Rechenschaft ablegen müssten, wobei Maßstab der Zusätzlichkeit nicht der formale Haushaltsansatz, sondern allein der effektive Haushaltsvollzug sein könnte. Angesichts des in den letzten Jahren zu beobachtenden Ausbaus der Bundeshilfen in Länderangelegenheiten könnten diese zunächst nur punktuellen Einflussnahmen schließlich eine erhebliche Breitenwirkung erreichen. Eine solche Entwicklung kann im Interesse eines lebendigen Föderalismus nicht wünschenswert sein.

Das nachvollziehbare Anliegen, Bundeshilfen auf „zusätzliche“ Maßnahmen zu beschränken, sollte vor diesem Hintergrund schonender in das Verfassungsganze eingefügt werden. Der Bundesstaat des Grundgesetzes ist von wechselseitigem Vertrauen und bundesfreundlicher Zurückhaltung gegenüber dem Internum der jeweils anderen Verbände geprägt und kennt deshalb auch keine allgemeine Bundesaufsicht über das Länderhandeln. In diesem Lichte verbürgt Art. 109 Abs. 1 GG den Ländern eine selbständige und unabhängige Haushaltswirtschaft. Die hierbei einzustellenden Finanzmittel weist zunächst Art. 106 GG der Ländergesamtheit, dann Artikel 107 GG den einzelnen Ländern ungeachtet ihrer je konkreten Aufgaben- und Ausgabenbelastung zu, um die Länder gerade durch diese Lösung von vordefinierten Verwendungszwecken in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben eigenverantwortlich zu erfüllen. Hält man nun die Finanzausstattung aller oder einzelner Länder für nicht mehr aufgabenangemessen, läge es an sich in der Logik des Grundgesetzes, Art. 106 oder 107 GG oder die sie umsetzenden Parlamentsgesetze ohne Bindung an konkrete Sachzwecke zu ändern. Wählt man hingegen – mit dem Scheinargument einer vermeintlichen Leistungsschwäche der Länder – das schlechtere Instrument zuständigkeitsübergreifender Finanzhilfen, fügt man diese in das vorgefundene System weitgehend eigenverantwortlicher Mittelbewirtschaftung, in dem sich konkrete Zweckbindungen nie spannungsfrei umsetzen lassen. Als schonender erwiese sich demgegenüber die bereits derzeit in Art. 104b Abs. 2 S. 5-6 GG gewählte und auch hier (siehe soeben) bevorzugte Regelungstechnik, Bundeshilfen generell befristet und degressiv auszugestalten. Eine Verstetigung der oft anlassbezogen eingeführten Finanzhilfen bedürfte damit immerhin einer regelmäßigen Neudefinition auf der Grundlage zwischenzeitlicher Erfahrungen. Ob die Länder die Bundesmittel „zusätzlich“ oder anstelle ihrer eigenen Ressourcen eingesetzt haben, ließe sich so zumindest im Rückblick abschätzen und bei der weiteren Mittelvergabe berücksichtigen. Der Bund hätte es dabei selbst in der Hand, diesen faktischen Kontrollmechanismus durch entsprechend kurze Programmlaufzeiten zu effektivieren.

V. Fazit: Deutschland ist, anders als Frankreich, kein Einheitsstaat. Das Bekenntnis zum Föderalismus zählt im Gegenteil nicht nur zu den Grundprinzipien unserer Verfassung, sondern hat auch erhebliche identitätsstiftende Bedeutung. Dennoch ließe das Grundgesetz weitreichende Schritte in Richtung auf einen Einheitsstaat zu. Einer Verfassungsänderung unzugänglich sind namentlich die „Gliederung der Bundes in Länder“ und die „grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung“ (Art. 79 Abs. 3 GG). Eine stärkere zentrale Lenkung oder zumindest Koordinierung potentiell aller Politikfelder bliebe dagegen denkbar. Das geeignete Mittel hierzu wären indes erweiterte Sachkompetenzen des Bundes, mindestens zur Gesetzgebung, womöglich auch zur bundeseigenen Verwaltung. Die Finanzkompetenzen hätten jeweils zu folgen. Sie sollten jedoch nicht als Instrument eingesetzt werden, um die föderalen Ausgangsentscheidungen des Grundgesetzes in ihr Gegenteil zu verkehren.