



28. September 2018

Öffentliche Anhörung

des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages
am 8. Oktober 2018, 11 bis 15 Uhr, in Berlin

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes

zu dem Beschlussantrag der Fraktionen

CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen

**„Beschlussfassung über die Durchführung öffentlicher Anhörungen gemäß § 70 GO BT zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e) (BR 165/18)“
(BT-Drs. 19/3440)**

Mit der von der Bundesregierung vorgeschlagenen Änderung der Artikel 104c, 125c Grundgesetz sowie der Einführung eines Artikels 104d Grundgesetz soll dem Bund ermöglicht werden, den Ländern und Kommunen mehr Finanzhilfen zu gewähren. Artikel 143e Grundgesetz schafft die Möglichkeit einer Aufgabenübertragung im Bereich der Bundesfernstraßen auf die Länder. Der Bundesrechnungshof hat dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zu dem Gesetzentwurf berichtet.¹ Er nimmt auf der Grundlage seines Berichts zu der Grundgesetzänderung wie folgt Stellung:

1 Finanzhilfen müssen Ausnahmen bleiben

Nach dem Konnexitätsgrundsatz (Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz) tragen Bund und Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, sofern das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Finanzhilfen des Bundes durchbrechen den Konnexitätsgrundsatz und damit ein tragendes Prinzip der föderativen Finanzverfassung. Nach Artikel 104b Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz darf der Bund den Ländern unter bestimmten Voraussetzungen Finanzhilfen für Investitionen gewähren, soweit das Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Erforderlich ist also eine zumindest konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Nach Artikel 104b Absatz 2 Satz 5 und 6 Grundgesetz darf der Bund die Finanzhilfen zudem nur befristet und in begrenztem Umfang gewähren.

¹ Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e) vom 28. September 2018, Gz. I 2 - 2018 - 1054/V 2 - 2018 - 1052.

2 Zusätzlichkeit der Finanzhilfen im Grundgesetz verankern

Der Bundesrechnungshof hält es für unabweisbar, bei der aktuell angestrebten erneuten Erweiterung der Finanzhilfekompetenz des Bundes sicherzustellen, dass die Länder ungeachtet der Finanzhilfen des Bundes die notwendigen eigenen Investitionsanstrengungen aufrechterhalten. Finanzhilfen des Bundes dürfen die eigenen Investitionen der Länder allenfalls ergänzen und nicht ersetzen. Nur so können Finanzhilfen ihre beabsichtigte gesamtstaatliche Wirkung entfalten. Um dies sicherzustellen, hält es der Bundesrechnungshof für zwingend erforderlich, das Kriterium der Zusätzlichkeit für Finanzhilfen ergänzend in Artikel 104b Absatz 2 Grundgesetz aufzunehmen.

Der Bundesrechnungshof schlägt deshalb folgende Ergänzung des Gesetzesentwurfs vor:

Artikel 104b Absatz 2 Satz 5 wird wie folgt geändert:

Hinter die Wörter „*Die Mittel*“ werden die Wörter „*dürfen die eigenen Investitionen der Länder nicht ersetzen; sie*“ eingefügt.²

3 Kommunale Bildungsinfrastruktur ist Ländersache

Der Bund soll nach Artikel 104c Grundgesetz künftig die kommunale Bildungsinfrastruktur aller (nicht nur finanzschwacher) Kommunen finanzieren können, soweit es sich um investive Ausgaben handelt. Die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung der Länder für das Bildungswesen bleibt hingegen unberührt; dementsprechend obliegt ihnen weiterhin vollständig die Verpflichtung, Ausgaben für personelle Ausstattung sowie Instandhaltung, Betrieb und Wartung zu tragen. Mit der Ausweitung der Finanzhilfen auf alle Kommunen und jetzt auch Maßnahmen der Länder greift der Bund tief in die Kernkompetenz der Länder ein. Hierfür besitzt er jedoch nach der bestehenden föderativen Aufgabenteilung keine Kompetenz. Es steht zu befürchten, dass bei diesem massiven finanziellen Engagement die Länder weitergehende Forderungen an den Bund heranzustellen werden, damit die von ihm mitfinanzierte Infrastruktur auch genutzt werden kann. Der Bundesrechnungshof spricht sich deshalb gegen die Änderung des Artikels 104c Grundgesetz aus. Sie widerspricht dem Grundsatz der Subsidiarität und Eigenverantwortlichkeit und löst die Konturen der föderativen Grundstruktur zunehmend auf.

Falls der Bund an der Änderung des Artikels 104c Grundgesetz im Sinne des vorliegenden Gesetzesentwurfs festhält, sollte aus Sicht des Bundesrechnungshofes die zwingende Komplementarität zwischen finanzieller Unterstützung des Bundes und eigenen gleichgerichteten Anstrengungen der Länder und Kommunen deutlich zum Ausdruck gebracht werden. Ohne die Eigenleistungen der Länder für die investive und personelle Ausstattung sowie Instandhaltung, Betrieb und Wartung der Bildungsinfrastruktur verpufft die Wirkung vom Bund finanzierter Sachinvestitionen vollständig. Die von den Ländern zu

² Der Satz lautet somit: „*Die Mittel dürfen die eigenen Investitionen der Länder nicht ersetzen; sie sind befristet zu gewähren und hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen.*“

erbringenden Leistungen sollten daher Fördervoraussetzungen für vom Bund finanzierte Sachinvestitionen sein, denen immer nur additive Wirkung zukommen kann. Ansonsten würde die Neuregelung nur den Rahmen für ein Tätigwerden des Bundes in einem Kernbereich der Länderverantwortung schaffen, ohne dass das notwendige ergänzende Handeln der Länder in ähnlicher Weise verankert und sichergestellt wird.

4 Für soziale Wohnungsförderung nicht mehrfach zahlen

Mit dem neuen Artikel 104d Grundgesetz könnte der Bund den Ländern wieder Finanzhilfen für die soziale Wohnraumförderung gewähren. Diese Förderung war mit der Föderalismusreform I im Jahr 2006 in die alleinige Länderzuständigkeit ab dem Jahr 2007 übergegangen.

Als Ausgleich für den Wegfall seiner Finanzhilfen hat der Bund den Ländern für den Übergangszeitraum 2007 bis 2019 Kompensationszahlungen von insgesamt 10,2 Mrd. Euro auf der Grundlage des Entflechtungsgesetzes gewährt.³

Ab dem Jahr 2020 werden die Länder einen insgesamt um 3,7 Mrd. Euro höheren Anteil am Umsatzsteueraufkommen erhalten, darunter 0,5 Mrd. Euro als Ersatz für die wegfallenden Kompensationszahlungen für die soziale Wohnraumförderung. Nunmehr soll – nach Auslaufen der Entflechtungsmittel und Erhöhung des Anteils am Umsatzsteueraufkommen – wieder auf das Finanzhilfeinstrument des Artikels 104b Grundgesetz zurückgegriffen werden. Dabei hat der Verfassungsgesetzgeber mit Blick auf die Eigenverantwortlichkeit der föderalen Ebenen Finanzhilfen für Bereiche ausgeschlossen, in denen der Bund keine Gesetzgebungsbefugnisse hat.

Der Bundesrechnungshof befürwortet weiterhin die mit der Föderalismusreform I umgesetzte vollständige Bündelung der Gesetzgebungs-, Finanzierungs- und Verwaltungskompetenzen für die soziale Wohnraumförderung bei den Ländern. Die Länder haben deutlich bessere Kenntnisse der sehr unterschiedlichen regionalen und lokalen Wohnungsmärkte. Der Bundesrechnungshof spricht sich deshalb gegen eine Aufnahme von Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau in das Grundgesetz aus.

Sollte der Bund an der Wiedereinführung von Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau festhalten, sieht der Bundesrechnungshof den Verzicht im Gesetzesentwurf auf die entsprechende Anwendung von Artikel 104b Absatz 2 Satz 5 und 6 Grundgesetz kritisch. Der Verzicht bedeutet, dass die soziale Wohnraumförderung unbefristet, ohne grundgesetzlich festgelegte Verwendungsprüfung in regelmäßigen Zeitabständen (Satz 5) und auch nicht degressiv (Satz 6) geleistet wird. Dadurch entsteht ein Dauerfinanzierungstatbestand für einen Bereich, der zum originären Kernbereich der Länderverantwortung zählt. Der Bundesrechnungshof fordert seit langem einen weiteren Abbau der Mischfinanzierungstatbestände. Sie laufen dem Subsidiaritätsprinzip zuwider, verhindern eine klare Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern und bergen die Gefahr ineffektiven und ineffizienten Verwal-

³ Die bisherigen Entflechtungsmittel für die soziale Wohnraumförderung belaufen sich auf 0,518 Mrd. Euro/Jahr. Sie sind im Haushalt 2016 um 0,5 Mrd. Euro und in den Haushalten 2017 bis 2019 (Haushaltsentwurf) um jeweils 1,0 Mrd. Euro aufgestockt worden.

tungshandelns. Zudem führen sie zu Intransparenz sowie zu nicht mehr klar zurechenbaren Verantwortlichkeiten im föderativen Bundesstaat. Der Bundesrechnungshof sieht überdies im Hinblick auf die aktuelle Entwicklung der Baukosten und der Zinsen Risiken, ob mit den Finanzhilfen überhaupt zügig die gewünschte Entspannung auf dem Wohnungsmarkt erzielt werden kann.

Im Falle der erneuten Gewährung von Finanzhilfen sind die Länder aufgefordert, die ihnen übertragenen Mittel – anders als in der Vergangenheit – vollständig und nachweisbar für Zwecke der sozialen Wohnraumförderung einzusetzen, ohne ihr eigenes Engagement zu verringern. Der in der Vergangenheit von den Ländern betriebene bzw. geduldete Abbau des Bestands an gebundenen Sozialwohnungen von 2,5 Millionen (2002) auf 1,2 Millionen (2017) ist zu beenden und umzukehren.

5 ÖPNV-Förderungsbedarf ist zweifelhaft – ÖPNV-Förderung transparenter gestalten

Mit der vorgesehenen Änderung des Artikels 125c Absatz 2 Grundgesetz strebt die Bundesregierung an, die verfassungsrechtliche Voraussetzung für eine gesetzliche Erhöhung und Dynamisierung der Mittel nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz zu schaffen. Die für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) bereits eingeleitete Entflechtung wird damit aufgegeben. Statt der Fortführung der Finanzhilfe sollte der Bund in Erwägung ziehen, den Ländern für diese Aufgabe unmittelbar höhere Anteile am Steueraufkommen zuzuteilen. Sollte der Bund weiterhin eine Verfassungsänderung anstreben, um die Länder bei der Wahrnehmung des ÖPNV durch Finanzhilfen zu unterstützen, dann wäre zumindest eine Zusammenführung der verschiedenen Finanzierungsquellen (Regionalisierungsgesetz, Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, Bundesschienenwegeausbaugesetz, bis zum Jahr 2019 noch Entflechtungsgesetz) unabdingbar, um die zunehmende Intransparenz in diesem „Förderdschungel“ zu beseitigen.

Der Gesetzentwurf lässt offen, inwieweit überhaupt ein Bedarf für eine zusätzliche Bundesfinanzierung besteht. Angesichts hoher Ausgabereise im Bereich des ÖPNV bestehen hier Zweifel. Das im Gesetzentwurf der Bundesregierung erklärte Ziel der Erhöhung und Dynamisierung der Mittel steht in Widerspruch zu Artikel 104b Absatz 2 Satz 5 und 6 Grundgesetz. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, Artikel 125c Grundgesetz um einen Verweis auf diese beiden Sätze zu ergänzen.

Für die spätere Novelle des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes fehlen im Gesetzentwurf Regelungsvorschläge. Die konkreten Auswirkungen der Grundgesetzänderung bleiben daher unklar. Der Gesetzentwurf und die Stellungnahme des Bundesrates enthalten Hinweise auf eine geplante Ausweitung der Förderkriterien, z. B. auf die Bestandssanierung von Infrastruktur des öffentlichen Personennahverkehrs. Dem sollte aus verfassungssystemischen und wirtschaftlichen Gründen mit einer Ergänzung der Gesetzesbegründung ausdrücklich entgegengetreten werden. Solch eine Ausweitung verlagert die Finanzierung für den ÖPNV mehr und mehr auf den Bund. Dies könnte bei den Ländern bewirken, auch die Verantwortung für die Infrastruktur (z. B. für die Instandhaltung) zunehmend an den Bund abzugeben.

6 Öffnungsklausel stellt Verfassungsmäßigkeit des Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetz her

Die Länder können gemäß Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetz beantragen, die Aufgabe der Durchführung von Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren für Bundesautobahnen und Bundesstraßen in Bundesauftragsverwaltung zu übernehmen. Hierfür fehlte bisher eine entsprechende Öffnungsklausel im Grundgesetz. Der neue Artikel 143e Absatz 3 Grundgesetz enthält eine solche – verfassungsrechtlich notwendige – Öffnungsklausel. Der Bundesrechnungshof hatte dies der Bundesregierung empfohlen.

7 Fazit: Verfassungssystematik beachten

Nach der grundgesetzlichen Ordnung ist die Erfüllung staatlicher Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Auch die Bundesgesetze führen die Länder als eigene Angelegenheiten aus, sofern das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt (Artikel 83 Grundgesetz). Die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, tragen Bund und Länder gesondert, sofern das Grundgesetz nichts anderes bestimmt.

Das Grundgesetz geht von einer generellen Zuständigkeit der Länder für alle staatlichen Aufgaben aus, es sei denn, es weist im Einzelfall dem Bund Kompetenzen zu (Artikel 30, 83 Grundgesetz). Die Länder haben die Ausgaben für ihre Aufgaben selbst zu tragen (Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz). Dafür haben sie im Rahmen der laufenden Einnahmen gleichmäßig wie der Bund Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben (Artikel 106 Absatz 3 Satz 4 Nr. 1 Grundgesetz). Entwickelt sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders als es bisher gewesen ist, sind die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer neu festzusetzen (Artikel 106 Absatz 4 Satz 1 Grundgesetz).

Sofern die Finanzkraft der Länder nachweislich nicht ausreicht, den ihnen nach dem Grundgesetz zugeordneten Aufgaben finanziell Rechnung zu tragen, schreibt das Grundgesetz einen klaren Weg vor: Danach sollte der Bund auf Grundlage einer aktuellen Deckungsquotenberechnung den Ländern unmittelbar höhere Anteile am Steueraufkommen zuteilen, anstatt bereits im Zuge der Entflechtung abgeschaffte Finanzhilfen in Bereichen ausschließlicher Länderzuständigkeit wieder aufleben zu lassen. Dieser Weg entspräche der föderativen Aufgabenverteilung des Grundgesetzes, dem Konnexitätsgrundsatz des Artikels 104a Absatz 1 Grundgesetz sowie der darauf aufbauenden Verteilung der Steuern nach Artikel 106 Absatz 3 und 4 Grundgesetz.

Der Ausbau des schwerfälligen Instruments der Mischfinanzierung in Kernaufgaben von Ländern und Kommunen ist nicht nur verfassungssystematisch problematisch. Er steht auch diametral zum Ziel der Föderalismusreform I, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern (Bundestagsdrucksache 16/813).