

Universität Bielefeld | Postfach 10 01 31 | 33501 Bielefeld

Prof. Dr. Johannes Hellermann
Raum: H 1 - 129
Tel.: 0521.106-4422
Fax: 0521.106-6048
johannes.hellermann@uni-bielefeld.deSekretariat : H. Lehmann
Raum : H 1 - 130
Tel.: 0521.106-6957

Bielefeld, 2. Oktober 2018

Stellungnahme
im Rahmen der öffentlichen Sitzung
des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages
am 8. Oktober 2018
– Drucksachen 19/3440, 19/4543, 19/4556, 19/13 –

Für die Einladung zur Beteiligung an der öffentlichen Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 104c, 104d, 125c, 143e) sowie zu den weiteren Anträgen der Fraktion der AfD, der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Fraktion DIE LINKE bedanke ich mich. Meine Stellungnahme konzentriert sich auf die beabsichtigten Erweiterungen der Bundesinvestitionshilfekompetenz in Art. 104c, 104d GG und die damit in Zusammenhang stehenden Anträge der Fraktionen zur Bildungspolitik. Hierzu möchte ich – angesichts der zur Verfügung stehenden Vorbereitungszeit eher knapp – folgt Stellung nehmen:

I.

Wenn ein stärkeres finanzielles (und damit auch sachliches) Engagement des Bundes im Bereich der (schulischen) Bildung verfassungspolitisch gewollt ist, erscheint der Weg über eine Erweiterung des Art. 91b Abs. 2 GG im Vergleich zu dem über eine Erweiterung der Bundesinvestitionshilfekompetenz zumindest *bundesstaatlich* nicht vorzugswürdig. Die sogenannten unechten Gemeinschaftsaufgaben sind in Art. 91b GG, der auf eine fakultative Zusammenarbeit von Bund und Ländern angelegt ist und die Ausgestaltung in sachlicher Hinsicht wie auch hinsichtlich der Kostentragung ganz der Vereinbarung zwischen

Bund und Ländern überlässt, bislang verfassungsrechtlich deutlich weniger ausgeformt als die Bundesinvestitionshilfekompetenzen.

II.

Die Verantwortungsverteilung im Bundesstaat des Grundgesetzes beruht finanzverfassungsrechtlich – knapp zusammengefasst – grundsätzlich auf der vorrangigen Verteilung der staatlichen Aufgaben, sodann der an die Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben anknüpfenden Lastentragung und schließlich der aufgabenadäquaten Finanzausstattung. In dieser bundesstaatlichen Finanzverfassung des Grundgesetzes sind Bundesinvestitionshilfekompetenzen ein legitimes Instrument, dem jedoch gegenüber der aufgabengerechten Verteilung nicht zweckgebundener, allgemeiner Finanzmittel im Finanzausgleich Ausnahmecharakter zukommt. Das in der Ausweitung der Bundesinvestitionshilfekompetenzen liegende, grundsätzliche verfassungspolitische Problem ist bereits im Zusammenhang mit der Einfügung von Art. 104c GG durch das Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122) ausgiebig und überwiegend kritisch diskutiert und kommentiert worden: Kritisch eingewandt worden ist insbesondere aus demokratiethoretischen Gründen die Verunklarung von Verantwortlichkeiten im Bund-Länder-Verhältnis; außerdem ist ein deutlicher Zentralisierungsschub im Bundesstaat des Grundgesetzes, in dem den Ländern nur noch wenige Bereiche eigenstaatlicher Verantwortlichkeit zukommen, konstatiert worden. Problematisch erscheint insofern vor allem, dass mit Blick sowohl auf die Bildungsinfrastruktur wie auch auf den sozialen Wohnungsbau die Notwendigkeit einer Mitfinanzierung durch den Bund sich kaum mehr überzeugend aus einer besonderen sachlichen Eigenart der mitfinanzierten Aufgabe oder einer besonderen Situation begründen lässt, sondern allein darauf gestützt wird, dass ein bestimmtes – den Sachkompetenzen nach umfassend in Länderhoheit liegendes – Politik- und Aufgabenfeld als solches für gesamtstaatlich bedeutsam gehalten wird, weshalb der Bund zusätzliche Finanzmittel dafür – zweckgebunden – zu gewähren bereit ist. Mit der im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehenen Ausweitung der Bundesinvestitionshilfekompetenzen, insbesondere mit ihrer Erstreckung auch auf den sozialen Wohnungsbau, wird diese verfassungspolitische Problematik im Hinblick auf das bundesstaatliche Gefüge – dessen muss sich der verfassungsändernde Gesetzgeber in Bundestag und Bundesrat bewusst sein – noch einmal verschärft.

III.

Jenseits dieser grundsätzlichen verfassungspolitischen Problematik, bei einer konkret sachbezogenen Betrachtung erscheint die Aufnahme einer Bundesinvestitionshilfekompe-

tenz für den Bereich des sozialen Wohnungsbaus im vorgesehenen neuen Art. 104d GG nachvollziehbar. Ausgehend von der – von mir fachlich nicht zu beurteilenden, aber nicht unplausiblen – Annahme, dass großvolumige staatliche Investitionen in den sozialen Wohnungsbau angezeigt sind, handelt es sich um ein taugliches Instrument, das insbesondere eine *zweckgebundene* Verwendung der vom Bund bereitgestellten Mittel sicherstellt, was sich außerhalb von Bundesinvestitionshilfeleistungen schwierig gestaltet.

IV.

Ausgehend vom derzeit geltenden Art. 104a GG erscheint die beabsichtigte Aufhebung der Beschränkung auf *finanzschwache* Kommunen und Erstreckung auch auf die *Länder* zunächst ambivalent. Einerseits bedeutet sie eine weitere Ausdehnung der Bundesinvestitionshilfekompetenz und damit eine Verstärkung der allgemeinen bundesstaatlichen Problematik; andererseits beseitigt sie jedoch Probleme der bisherigen Regelung, was sie letztlich begrüßenswert erscheinen lässt.

Im bislang geltenden Art. 104c GG, der die Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen in Bildungsinfrastruktur zum Gegenstand hat, sind zwei Anliegen miteinander verkoppelt, das sach-, nämlich bildungspolitische Anliegen der Förderung der Bildungsinfrastruktur, und darüber hinaus auch ein finanzpolitisches Anliegen, das auf die Unterstützung finanzschwacher Kommunen durch den Bund gerichtet ist. Dies ist in mehrfacher Hinsicht problematisch. Die Regelung erlegt dem Bundesgesetzgeber die hoch problematische Aufgabe auf, die Investitionsmittel auf die Länder nach dem Kriterium der Finanzschwäche ihrer Kommunen zu verteilen. Weiterhin ist grundsätzlich die – die Verantwortlichkeit der Länder für die Finanzausstattung ihrer Kommunen potentiell schwächende – partielle, subsidiäre Verantwortungsübernahme des Bundes für die kommunalen Finanzen kritisiert worden. Und die Verkoppelung führt schließlich auch zu gewissen Friktionen: Wenn dem verfassungsändernden Gesetzgeber die Förderung der kommunalen Bildungsinfrastruktur so wichtig ist, leuchtet kaum ein, dass er diese Aufgabe in finanzstärkeren Kommunen diesen bzw. den Ländern überlässt, und umgekehrt überzeugt nicht, dass finanzschwache Kommunen in leistungsstarken Ländern vom Bund unterstützt werden, obgleich die Länder finanziell hinreichend leistungsfähig wären. Die Erweiterung der Bundesinvestitionshilfekompetenz auf alle Kommunen vermeidet diese Probleme und ist – auch wenn sie dem Bund noch uneingeschränkter Einflussmöglichkeiten im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur und damit im Verwaltungs- und Gesetzgebungsraum der Länder gibt – im Ergebnis zu begrüßen.

Die Einbeziehung auch von Investitionen der Länder ist aus bundesstaatlicher Sicht deshalb zu begrüßen, weil sie die Aufgabenverteilung zwischen den Ländern und ihren Kommunen auf diesem Aufgabenfeld als Länderangelegenheit respektiert.

V.

Abgesehen von dem konjunkturpolitischen Förderzweck des Art. 104b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG gilt ganz allgemein, auch mit Blick auf andere Fördertatbestände, dass in der Verwaltungszuständigkeit der Länder liegende Aufgaben unter Umständen eine nicht nur vorübergehende Investitionsförderung durch den Bund verlangen können. Es liegt deshalb ein gewisser innerer Wertungswiderspruch in der Anerkennung solcher, u.U. auch längerfristige Finanzhilfe erfordernder Förderziele und der verfassungsrechtlich zwingenden Anordnung einer befristeten und degressiven Ausgestaltung in Art. 104b Abs. 2 S. 5 und 6 GG, mit der eine Beschränkung auf kurzfristige Investitionshilfen intendiert ist. Mit Recht wird deshalb die Art. 104b Abs. 2 S. 5 und 6 GG zukommende Begrenzungswirkung zurückhaltend bestimmt, insbesondere etwa ein daraus abgeleitetes Wiederholungsverbot verneint. Vor diesem Hintergrund ist begrüßenswert, dass zumindest der neue Art. 104d GG auf die Anordnung der entsprechenden Geltung von Art. 104b Abs. 2 S. 5 und 6 GG verzichtet.

VI.

Um einem Nachlassen der Länder in ihren eigenen Anstrengungen bei der Bewältigung der Aufgaben entgegenzuwirken, schlägt der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung vor, in Art. 104b GG das Merkmal der Zusätzlichkeit der Bundesinvestitionshilfen festzuschreiben. Das Anliegen erscheint im Ausgangspunkt folgerichtig (Bundesinvestitionshilfemittel sind auf der Einnahmenseite richtigerweise nicht als für die Länder finanzkraftverstärkend zu berücksichtigen) und legitim, und die Notwendigkeit einer expliziten Absicherung wächst womöglich mit der Ausdehnung der Bundesinvestitionshilfekompetenz auf Fördertatbestände, die nicht mehr sozusagen per se gesamtstaatlichen Charakters sind, sondern eben zugleich auch Gegenstand der eigenen regulären Verwaltungs- und Investitionstätigkeit der Länder. Die Herausforderung besteht allerdings darin, eine Regelung zu finden, die einerseits die gebotene Rücksichtnahme auf die Haushaltsautonomie der Länder (auch im Hinblick auf ihre Ausgaben auf den vom Bund geförderten Aufgabenfeldern) wahrt, andererseits aber das Merkmal der Zusätzlichkeit der Bundesmittel in der praktischen Umsetzung hinreichend kontrollier-(und durchsetz-)bar macht.

VII.

Im Anwendungsbereich von Bundesinvestitionshilfekompetenzen besteht eine Spannungslage zwischen legitimen Steuerungs- und Kontrollansprüchen des Bundes hinsichtlich der Verwendung seiner Mittel einerseits und der Bewahrung der Eigenverantwortlich-

keit der für die Sachaufgabe originär zuständigen Länder andererseits. Die im Jahr 2017 vorgenommene Einfügung von Art. 104b Abs. 2 S. 3 und 4 GG (und Art. 114 Abs. 2 S. 2 Hs. 2 GG) hat insoweit die Position des Bundes ganz erheblich zu Lasten der Länderautonomie verstärkt. Die dort geregelten, weit in den Hoheitsbereich der Länder hineinreichenden Steuerungs- und Kontrollrechte des Bundes sollen jetzt auch auf die erweiterten bzw. neuen Fördertatbestände nach Art. 104c, Art. 104d GG Anwendung finden, auch wenn sie – worauf der Bundesrat nicht zu Unrecht hinweist – im Bereich der Art. 104c, - 104d GG, wo der Bund anders als regelmäßig im Anwendungsbereich von Art. 104b GG keine Gesetzgebungsbefugnis besitzt, einen besonders empfindlichen Eingriff in die Länderautonomie darstellen. Dass die Einführung noch weitergehender Ingerenzrechte des Bundes durch das Institut der Bundesinvestitionshilfe, also den Umstand der Mitfinanzierung bestimmter Investitionsmaßnahmen der Länder durch den Bund, erfordert oder legitimiert wäre, ist mir nicht erkennbar. Wo die als gesamtstaatlich bedeutsam angesehene Aufgabe eine weitergehende Abstimmung der Maßnahmen beider staatlicher Ebenen verlangt, bleibt die Möglichkeit einer – auch außerhalb des Anwendungsbereichs von Bundesinvestitionshilfen praktizierten – politischen Verständigung von Bund und Ländern, die auch eine Selbstverpflichtung der Länder zu Maßnahmen im eigenen Aufgabenbereich einschließen kann.


Prof. Dr. Joh. Hellermann