



Stenografisches Protokoll der 20. Sitzung

Haushaltsausschuss

Berlin, den 8. Oktober 2018, 11.00 Uhr
Marie-Elisabeth-Lüders-Haus
Adele-Schreiber-Krieger-Str. 1, Berlin
Anhörungsraum 3.101

Vorsitz: Peter Boehringer, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einzigiger Tagesordnungspunkt

Seite 11

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

BT-Drucksache 19/3440

Hierzu wurde verteilt:

Ausschussdrucksache 19(8)1645 (Anlage1)
(Stellungnahmen der geladenen Sachverständigen)

Ausschussdrucksache 19(8)1646 (Anlage2)
(weitere Stellungnahme)

Federführend:

Haushaltsausschuss

Mitberatend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Finanzausschuss

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung



Ausschuss Digitale Agenda
Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen

Berichterstatter/in:

Abg. Eckhardt Rehberg (CDU/CSU)

Mitberichterstatter/in:

Abg. Johannes Kahrs (SPD)
Abg. Albrecht Glaser (AfD)
Abg. Otto Fricke (FDP)
Abg. Gesine Löttsch (DIE LINKE)
Abg. Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

- b) Antrag der Abgeordneten Dr. Götz Frömming, Marc Bernhard, Peter Boehringer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Bildungsföderalismus stärken**BT-Drucksache 19/4543****Federführend:**

Haushaltsausschuss

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgen-
abschätzung
Ausschuss Digitale Agenda

Berichterstatter/in:

Abg. Eckhardt Rehberg (CDU/CSU)

Mitberichterstatter/in:

Abg. Swen Schulz (Spandau) (SPD)
Abg. Albrecht Glaser (AfD)
Abg. Otto Fricke (FDP)
Abg. Gesine Löttsch (DIE LINKE)
Abg. Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

- c) Antrag der Abgeordneten Katja Suding, Nicola Beer, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP sowie der Abgeordneten Katja Dörmer, Kai Gehring, Margit Stumpp, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Bessere Bildung durch einen modernen Bildungsföderalismus**BT-Drucksache 19/4556**

**Federführend:**

Haushaltsausschuss

Mitberatend:

Ausschuss für Wirtschaft und Energie
 Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgen-
 abschätzung
 Ausschuss Digitale Agenda

Berichterstatter/in:

Abg. Eckhardt Rehberg (CDU/CSU)

Mitberichterstatter/in:

Abg. Swen Schulz (Spandau) (SPD)
 Abg. Albrecht Glaser (AfD)
 Abg. Otto Fricke (FDP)
 Abg. Gesine Löttsch (DIE LINKE)
 Abg. Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

- d) Antrag der Abgeordneten Petra Sitte,
 Dr. Birke Bull-Bischoff, Brigitte Freihold,
 weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE

Kooperationsverbot in der Bildung vollständig aufheben**BT-Drucksache 19/13****Federführend:**Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgen-
abschätzung**Mitberatend:**

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
 Ausschuss für Kultur und Medien
 Ausschuss Digitale Agenda
 Haushaltsausschuss

Berichterstatter/in:

Abg. Christoph Meyer (FDP)

Mitberichterstatter/in:

Abg. Kerstin Radomski (CDU/CSU)
 Abg. Swen Schulz (Spandau) (SPD)
 Abg. Albrecht Glaser (AfD)
 Abg. Gesine Löttsch (DIE LINKE)
 Abg. Ekin Deligöz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)



9/18

Sitzung des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)

Montag, 8. Oktober 2018, 11:00 Uhr

Es gelten die Datenschutzhinweise unter: <https://www.bundestag.de/datenschutz>.

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
CDU/CSU		CDU/CSU	
Berghegger Dr., André	<i>[Signature]</i>	Brauksiepe Dr., Ralf	_____
Brandl Dr., Reinhard	_____	Brinkhaus, Ralph	_____
Fischer (Karlsruhe-Land), Axel E.	_____	Donth, Michael	_____
Gädechens, Ingo	_____	Feiler, Uwe	_____
Gröhler, Klaus-Dieter	<i>[Signature]</i>	Güntzler, Fritz	_____
Haase, Christian	<i>[Signature]</i>	Hauer, Matthias	_____
Karl, Alois	_____	Kaufmann Dr., Stefan	_____
Körber, Carsten	_____	Klein, Volkmar	_____
Kruse, Rüdiger	<i>[Signature]</i>	Launert Dr., Silke	_____
Lips, Patricia	_____	Magwas, Yvonne	_____
Mattfeldt, Andreas	<i>[Signature]</i>	Michelbach Dr. h.c., Hans	<i>[Signature]</i>
Radomski, Kerstin	<i>[Signature]</i>	Schipanski, Tankred	_____
Rainer, Alois	<i>[Signature]</i>	Steffinger Dr., Wolfgang	_____
Rohberg, Eckhardt	<i>[Signature]</i>	Tillmann, Antje	_____
Rief, Josef	<i>[Signature]</i>	Uhl, Markus	_____



öf

19. Wahlperiode

Sitzung des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)
Montag, 8. Oktober 2018, 11:00 Uhr

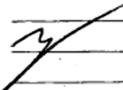
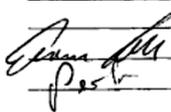
Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
SPD		SPD	
Barnett, Doris		Arndt-Brauer, Ingrid	
Dilcher, Esther	<i>[Signature]</i>	Binding (Heidelberg), Lothar	
Gerster, Martin	<i>[Signature]</i>	Daldrup, Bernhard	
Groß, Michael		Freese, Ulrich	<i>[Signature]</i>
Jurk, Thomas	<i>[Signature]</i>	Hakverdi, Metin	
Kahrs, Johannes	<i>[Signature]</i>	Petry, Christian	
Rohde, Dennis	<i>[Signature]</i>	Post (Minden), Achim	
Schulz (Spandau), Swen	<i>[Signature]</i>	Ryglewski, Sarah	
Schwarz, Andreas	<i>[Signature]</i>	Schiefner, Udo	
Steffen, Sonja Amalie	<i>[Signature]</i>	Stadler, Svenja	<i>[Signature]</i>
AD		AD	
Boehringer, Peter	<i>[Signature]</i>	Glaser, Albrecht	<i>[Signature]</i>
Bühl, Marcus	<i>[Signature]</i>	Herd, Waldemar	
Hohmann, Martin	<i>[Signature]</i>	Lucassen, Rüdiger	
Malsack-Winkemann Dr., Birgit		Otten, Gerold	
Münz, Volker	<i>[Signature]</i>	Weidel Dr., Alice	
Schieke-Ziesing, Ulrike	<i>[Signature]</i>	Wiehle, Wolfgang	



off

19. Wahlperiode

Sitzung des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)
Montag, 8. Oktober 2018, 11:00 Uhr

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
FDP		FDP	
Fricke, Otto	_____	Dürr, Christian	
Ihnen, Ulla	_____	Herbst, Torsten	_____
Klein, Karsten	_____	Link (Heilbronn), Michael Georg	_____
Meyer, Christoph		Luksic, Oliver	_____
Ruppert Dr., Stefan	_____	Teuteberg, Linda	_____
DIE LINKE.		DIE LINKE.	
Bluhm, Heidrun	_____	Bartsch Dr., Dietmar	_____
Leutert, Michael		Bull-Bischoff, Birke	
Löttsch Dr., Gesine	_____	Hunko, Andrej	_____
Perli, Victor	_____	Sitte Dr., Petra	_____
BÜ90/GR		BÜ90/GR	
Deligöz, Ekin		Bayaz Dr., Danyal	_____
Hajduk, Anja	_____	Gehring, Kai	_____
Kindler, Sven-Christian	_____	Ostendorff, Friedrich	_____
Lindner Dr., Tobias	_____	Schick Dr., Gerhard	_____

28. September 2018

Anwesenheitsliste
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32251, Fax: +49 30 227-36339

Seite 3 von 3



Anwesenheitsliste der Mitglieder der mitberatenden Ausschüsse

zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 8. Oktober 2018

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung**

des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e), BT-Drs. 19/3440,

zum Antrag der Fraktion der AfD **Bildungsföderalismus stärken**, BT-Drs. 19/4543,

zum Antrag der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN **Bessere Bildung**

durch einen modernen Bildungsföderalismus, BT-Drs. 19/4556, und

zum Antrag der Fraktion DIE LINKE. **Kooperationsverbot in der Bildung**

vollständig aufheben, BT-Drs. 19/13

Name (in Druckschrift)	Fraktion	Ausschuss	Unterschrift
Esda, Wiebke	SPD	Bildung Finanza	
Hargit Stumpp	BÜNDNIS GRÜNE	Bildung	
Szeesch, Yvonne	AFD	Bildung	
FRÖNNING, BÖTZ	AFD	Bildung	
Brandenburg, Jens	FDP	Bildung	
DIABY, Karim	SPD	Bildung	
Volkes, Anja-Li	SPD	"	
Schulz, Ina	AFD	Bildung	



Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss



Haushaltsausschuss

Name (in Druckschrift)	Fraktion	Ausschuss	Unterschrift
Kaczmarek, Oliver	SPD	BFT	
Joe			
Reinhold, Aygen	FDI	Bun	



Anwesenheitsliste der Sachverständigen

zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 8. Oktober 2018
zum Gesetzentwurf der Bundesregierung **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e)**, BT-Drs. 19/3440,
zum Antrag der Fraktion der AfD **Bildungsföderalismus stärken**, BT-Drs. 19/4543,
zum Antrag der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN **Bessere Bildung durch einen modernen Bildungsföderalismus**, BT-Drs. 19/4556, und
zum Antrag der Fraktion DIE LINKE. **Kooperationsverbot in der Bildung vollständig aufheben**, BT-Drs. 19/13

Sachverständige/r**Unterschrift**

Axel Gedaschko, Senator a. D.
GdW Bundesverband deutscher Wohnungs-
und Immobilienunternehmen e. V.

Prof. Dr. Ulrich Häde
Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)

Prof. Dr. Johannes Hellermann
Universität Bielefeld

Prof. Dr. Thomas Lenk
Universität Leipzig

Prof. Dr. Kai Maaz
Deutsches Institut für Internationale Pädagogi-
sche Forschung (DIPF)

Dr. Katja Rietzler
Institut für Makroökonomie (IMK) der Hans-
Böckler-Stiftung

Prof. Dr. Christian Seiler
Eberhard Karls Universität Tübingen



Deutscher Bundestag

Haushaltsausschuss



Sachverständige/r

Priv.-Doz. Dr. habil. Ulrich Vosgerau
Universität zu Köln

Prof. Dr. Berthold U. Wigger
Karlsruher Institut für Technologie

MR BRH Frank Bauer-Siewert
Bundesrechnungshof

MR BRH Dieter Hugo
Bundesrechnungshof

MR BRH Thomas Schmidt-Wegner
Bundesrechnungshof

Verena Göppert
Deutscher Städtetag

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke
Deutscher Landkreistag

Uwe Zimmermann
Deutscher Städte- und Gemeindebund

Unterschrift

Ulrich Vosgerau
Berthold U. Wigger
Frank Bauer-Siewert
Dieter Hugo
Thomas Schmidt-Wegner
Verena Göppert
Hans-Günter Henneke
Uwe Zimmermann



(Beginn: 11.02 Uhr)

Vorsitzender Peter Boehringer: Guten Morgen, zusammen! Meine Damen und Herren, liebe Sachverständige, liebe Kolleginnen und Kollegen, liebe Vertreter der Ministerien, ich eröffne die 20. Sitzung des Haushaltsausschusses. Diese Sitzung ist eine öffentliche Anhörung. Wir haben die Vertreter der Presse zwar hinausgebeten, aber es wird später alles öffentlich gesendet. Dazu gleich mehr.

Ich rufe den **einzigen Tagesordnungspunkt** auf:

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

BT-Drucksache 19/3440

Hierzu wurden verteilt:

*Ausschussdrucksachen 19(8)1645,
19(8)1646*

Federführend:

Haushaltsausschuss

Mitberatend:

Ausschuss für Inneres und Heimat
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Finanzausschuss
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung
Ausschuss Digitale Agenda
Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen

Berichterstatter/in:

Abg. Eckhardt Rehberg (CDU/CSU)

Mitberichterstatter/in:

Abg. Johannes Kahrs (SPD)
Abg. Albrecht Glaser (AfD)
Abg. Otto Fricke (FDP)

Abg. Gesine Löttsch (DIE LINKE)

Abg. Sven-Christian Kindler
(BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

- b) Antrag der Abgeordneten Dr. Götz Frömming, Marc Bernhard, Peter Boehringer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Bildungsföderalismus stärken

BT-Drucksache 19/4543

Federführend:

Haushaltsausschuss

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung
Ausschuss Digitale Agenda

Berichterstatter/in:

Abg. Eckhardt Rehberg (CDU/CSU)

Mitberichterstatter/in:

Abg. Swen Schulz (Spandau) (SPD)
Abg. Albrecht Glaser (AfD)
Abg. Otto Fricke (FDP)
Abg. Gesine Löttsch (DIE LINKE)
Abg. Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

- c) Antrag der Abgeordneten Katja Suding, Nicola Beer, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP sowie der Abgeordneten Katja Dörner, Kai Gehring, Margit Stumpp, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Bessere Bildung durch einen modernen Bildungsföderalismus

BT-Drucksache 19/4556

Federführend:

Haushaltsausschuss



Deutscher Bundestag

Haushaltsausschuss

Mitberatend:

Ausschuss für Wirtschaft und Energie
Ausschuss für Bildung, Forschung
und Technikfolgenabschätzung
Ausschuss Digitale Agenda

Berichterstatter/in:

Abg. Eckhardt Rehberg (CDU/CSU)

Mitberichterstatter/in:

Abg. Swen Schulz (Spandau) (SPD)
Abg. Albrecht Glaser (AfD)
Abg. Otto Fricke (FDP)
Abg. Gesine Löttsch (DIE LINKE)
Abg. Sven-Christian Kindler
(BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

- d) Antrag der Abgeordneten Petra Sitte,
Dr. Birke Bull-Bischoff, Brigitte
Freihold, weiterer Abgeordneter und
der Fraktion DIE LINKE

**Kooperationsverbot in der Bildung
vollständig aufheben**

BT-Drucksache 19/13

Federführend:

Ausschuss für Bildung, Forschung
und Technikfolgenabschätzung

Mitberatend:

Ausschuss für Familie, Senioren,
Frauen und Jugend
Ausschuss für Kultur und Medien
Ausschuss Digitale Agenda
Haushaltsausschuss

Berichterstatter/in:

Abg. Christoph Meyer (FDP)

Mitberichterstatter/in:

Abg. Kerstin Radomski (CDU/CSU)
Abg. Swen Schulz (Spandau) (SPD)
Abg. Albrecht Glaser (AfD)
Abg. Gesine Löttsch (DIE LINKE)
Abg. Ekin Deligöz (BÜNDNIS 90/DIE
GRÜNEN)

Der Haushaltsausschuss hat einvernehmlich beschlossen, zu dem von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes betreffend die Artikel 104c, 104d, 125c und 143e, die sich auf wichtige Fragen der Beziehungen, der Zuständigkeiten und der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden beziehen, und zu den damit im Zusammenhang stehenden Anträgen der Fraktionen der AfD, der FDP, des Bündnisses 90/Die Grünen und der Linken eine öffentliche Anhörung durchzuführen. Die Überschrift und die Drucksachennummern finden Sie in der Tagesordnung; die Zusammenstellung der gesamten Drucksachen liegt auf Ihren Plätzen aus.

Zu der Veranstaltung darf ich die eingeladenen Sachverständigen sowie die Vertreter des Bundesrechnungshofes und der Kommunalen Spitzenverbände herzlich willkommen heißen. Im Einzelnen sind das - das sollten wir auf jeden Fall durchgehen -: Herr Axel Gedaschko, Senator a. D., vom GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen, Herr Professor Dr. Ulrich Häde von der Europa-Universität Viadrina, Herr Professor Dr. Johannes Hellermann von der Universität Bielefeld, Herr Professor Dr. Thomas Lenk von der Universität Leipzig, Herr Professor Dr. Kai Maaz vom Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung, Frau Dr. Katja Rietzler vom Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung, Herr Professor Dr. Christian Seiler von der Eberhard Karls Universität Tübingen, Herr Privatdozent Dr. habil. Ulrich Vosgerau von der Universität zu Köln, Herr Professor Dr. Berthold Wigger vom Karlsruher Institut für Technologie, dann die Ministerialräte vom Bundesrechnungshof Herr Frank Bauer-Siewert, Herr Dieter Hugo und Herr Thomas Schmidt-Wegner, zudem von den Kommunalen Spitzenverbänden Frau Verena Göppert vom Deutschen Städtetag, Herr Professor Dr. Hans-Günter Henneke vom



Deutscher Bundestag

Haushaltsausschuss

Deutschen Landkreistag und Herr Uwe Zimmermann vom Deutschen Städte- und Gemeindebund. - Ihnen allen ein herzliches Willkommen! Danke für Ihre Bereitschaft, heute hier zu sein. Ich danke Ihnen auch für Ihre schriftlichen Stellungnahmen, die wir als wichtigen Beitrag für unsere Arbeit betrachten.

Begrüßen darf ich zudem die mitberatenden Ausschüsse, denen im Anhörungsbeschluss ausdrücklich das Fragerecht eingeräumt wurde, sowie für die Bundesregierung die Parlamentarische Staatssekretärin Frau Hagedorn. Auch Sie heiße ich herzlich willkommen.

Vor Eintritt in die eigentliche Thematik kurz einige Anmerkungen zur Organisation und zum Ablauf der Anhörung: Die Sitzung wird zeitversetzt ab 17.30 Uhr in voller Länge auf Kanal 1 im Parlamentsfernsehen übertragen, meines Wissens - zumindest teilweise - auch auf YouTube. Da bin ich aber nicht ganz sicher.

Vom Stenografischen Dienst des Deutschen Bundestages wird ein Wortprotokoll gefertigt.

Die schriftlichen Stellungnahmen sind ausgelegt. Sie wurden als Ausschussdrucksache 1645 zusammengefasst - das ist das Konvolut - und dienen als Grundlage für Fragen.

Die Abgabe von Eingangsstatements ist nicht vorgesehen. Ich weiß, dass das einige bedauern, aber so ist es verabredet. Der Ausschuss tritt daher sofort in die erste Fragerunde ein.

Zum Prozedere: Wie in den Anhörungen in unserem Haushaltsausschuss üblich und nach dem in der Vergangenheit praktizierten Verfahren werde ich bei dieser Anhörung in jeder Fragerunde jede Fraktion einmal das Fragerecht ausüben lassen. Ich bitte die jeweiligen Obleute, die Koordination für die Fragerunden zu übernehmen und mir die Fragesteller ihrer Fraktion zu benennen; das ist

bereits weitgehend geschehen. Die bewährte Regel, dass jeder Fragesteller entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen oder aber jeweils eine Frage an zwei Sachverständige stellen kann, gilt auch bei dieser Anhörung. Weitere Fragen sind dann in der nächsten Frage-Antwort-Runde möglich. Nutzen Sie bitte auch die Gelegenheit, Fragen an die Vertreter der Kommunalen Spitzenverbände zu richten. Es gibt - das vielleicht halb-offiziell - keine Redezeitbeschränkung. Nehmen Sie sich die Zeit, die erforderlich ist, um Ihre Punkte so ausführlich wie nötig zu machen, aber werden Sie bitte nicht zu ausschweifend.

Nach diesen Bemerkungen steigen wir nun in die Anhörung ein. Ich bitte den Kollegen Rehberg von der CDU/CSU-Fraktion um die erste Frage.

Eckhardt Rehberg (CDU/CSU): Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. - Meine erste Frage richtet sich an Herrn Professor Dr. Seiler. Herr Professor, wie beurteilen Sie die geplanten Verfassungsänderungen unter finanzverfassungsrechtlichen, föderalen und demokratischen Gesichtspunkten? Ich bitte Sie, hier sowohl Artikel 104c und 104d Grundgesetz in Augenschein zu nehmen als auch die Anträge von FDP und Grünen, was Artikel 91b Grundgesetz betrifft.

Meine zweite Frage geht an einen der Vertreter des Bundesrechnungshofes; welcher der drei Herren antwortet, müssen Sie entscheiden. Sie haben ja massive Kritik an den Grundgesetzänderungen geübt und haben darauf aufmerksam gemacht, dass man, wenn man sich diesem Thema überhaupt nähern wollte, das Merkmal der Zusatzlichkeit in Artikel 104b Grundgesetz aufnehmen müsse. Meine Frage: Warum sehen Sie diese Notwendigkeit?

Ihre Ausführungen waren ja sehr dezidiert. Ich will ein paar Beispiele anfügen, wo Sie auch prüfen bzw. geprüft haben und wo Sie Erfahrung



Deutscher Bundestag

Haushaltsausschuss

haben, nämlich zum einen das Thema Verwendung der Regionalisierungsmittel - ein großer Bereich - und zum anderen das Thema der Entflechtungsmittel. Die Geschichte der Entflechtungsmittel ist folgende: Bis 2013 wurde das über Verwaltungsvereinbarungen geregelt, von 2014 bis 2019 dürfen die gut 3 Milliarden Euro nur investiv zweckgebunden verwendet werden, ab 2020 gehen sie komplett monetär als Umsatzsteuerpunkte an die Länder.

Ein weiteres Beispiel ist das Paket zur Entlastung von Ländern und Kommunen in Höhe von 5 Milliarden Euro, worüber fast niemand redet; ein Teil geht über die Entlastung bei Kosten für Unterkunft, ein Teil über Umsatzsteuerpunkte. Insbesondere zum Thema Umsatzsteuerpunkte ist zu sagen: Einige Länder haben Gleichmäßigkeitsgrundsätze in kommunalen Finanzausgleichsgesetzen; das heißt, sie ziehen die Umsatzsteuer, die der Bund eigentlich für die Kommunen gedacht hat, sofort ab und takten sie in ihre Länderhaushalte ein.

Also: Mit welcher Begründung weisen Sie darauf hin, dass es, wenn man sich überhaupt diesen Grundgesetzänderungen zuwendet, zwingend geboten ist, das Thema Zusätzlichkeit auch im Grundgesetz ins Auge zu nehmen? - Das waren meine beiden Fragen, Herr Vorsitzender.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke. - Dann bitte zunächst Herr Professor Seiler und danach ein Vertreter des Rechnungshofes.

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Seiler (Eberhard Karls Universität Tübingen): Guten Morgen! Ich bemühe mich, das zusammenzufassen. Zunächst vorab: Die Änderung, die hier vorgeschlagen ist, ist nicht verfassungswidrig. Maßstab dafür könnte allenfalls Artikel 79 Absatz 3 Grundgesetz sein, der hier aber sicher nicht eingreift. Über Ihnen ist also der Himmel blau, Sie dürfen das Grundgesetz in dieser Art

und Weise ändern. Damit tragen Sie aber natürlich auch die Verantwortung für die künftige Verfassungsordnung. Dabei muss man im Blick behalten, dass verschiedene Bausteine der Verfassung zusammenwirken, Änderungen in einem Teil der Verfassung wirken zurück auf übrige Bestandteile des Grundgesetzes. Gewissermaßen sind das kommunizierende Röhren. Sie ändern also unbemerkt auch den Sinngehalt anderer Verfassungsbestimmungen.

Zu den drei Einzelaspekten, auf die ich eingehen sollte. Die Finanzverfassung wird allgemein als Folgeverfassung verstanden. Das bedeutet, die Finanzverfassung soll der Sachverfassung folgen und auf dieser Grundlage für eine angemessene Finanzausstattung der jeweils zuständigen Ebene sorgen. Dabei ist - wie im gesamten Grundgesetz - wichtig, dass die Kompetenzen klar und eindeutig abgegrenzt werden. Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz enthält unter anderem ein Verbot der Mischfinanzierung. Aufgaben sind also immer gesondert entweder vom Bund oder von den Ländern zu finanzieren, je nachdem, wer in der Sache die Verantwortung trägt.

Bis jetzt gibt es nur sehr wenige Ausnahmen von diesem Verbot der Mischfinanzierung. Ich halte es für eine kluge Entscheidung, im Grundgesetz bisher nur wenige Ausnahmen vorzusehen. Warum? Kompetenzen weisen Verantwortung zu. Verantwortung sowohl in der Sache wie in den Finanzen muss möglichst eindeutig verortet sein; nur dann funktionieren die anderen Prinzipien des Grundgesetzes, insbesondere natürlich das Bundesstaatsprinzip.

Damit bin ich schon beim zweiten Punkt, den Sie angesprochen haben. Das Bundesstaatsprinzip ist geradezu existenziell darauf angewiesen, dass Zuständigkeiten klar abgegrenzt werden. Mischfinanzierungen bewirken aber immer einen Übergriff in eine jeweils andere Zuständigkeit, weil



Deutscher Bundestag

Haushaltsausschuss

mit der Mittelbewilligung natürlich immer sachliche Kriterien verbunden sind. Man will in der Sache etwas ändern.

Außerdem scheinen mir Mischkompetenzen sowohl in der Sach- als auch in der Finanzverfassung demokratisch bedenklich, weil für den Bürger kaum noch ersichtlich ist, welche Staatsebene die Entscheidung in der Sache trifft und welche Staatsebene über seine Steuergelder befindet. Diese Verflechtung verschiedener Zuständigkeiten macht es für den Bürger kaum noch erkennbar. Demokratische Legitimation wird erschwert.

Vor diesem Hintergrund bewerte ich die einzelnen Änderungen tendenziell kritisch, wobei ich immer voraussetzen will: Selbstverständlich muss jede Staatsebene nach dem Grundgesetz angemessen finanziert sein. Sollten Sie zu der Einschätzung kommen, dass es hierbei ein Defizit gibt, dass also eine Ebene und/oder Länder nicht über angemessene Finanzmittel verfügen, dann wäre das richtige Rädchen, um dieses Problem zu beheben, eine Änderung des Artikels 106 oder des Artikels 107 Grundgesetz oder der auf dieser Grundlage ergangenen Parlamentsgesetze. Dann müssten alle Ebenen angemessen mit Finanzen ausgestattet sein, wobei ich mir die Nebenbemerkung erlaube, dass ich glaube, dass die Länder im Moment finanziell gar nicht schlecht dastehen. Man muss sich nur einmal die Deckungsquoten von Bund und Ländern anschauen. Ich bezweifle also, dass der empirische Befund zutrifft, dass die Länder finanziell nicht in der Lage wären, die Aufgabe so zu übernehmen. Sie haben politisch halt andere Schwerpunkte gesetzt. Das ist in einer Demokratie aber nicht per se kritikwürdig.

Vor diesem Hintergrund - Sie baten um eine kurze Einschätzung zu den einzelnen Themen -: Artikel 104c Grundgesetz greift in die Kernkompetenz der Länder ein, nämlich im Bereich der Bildung. Hier erscheinen mir Einflussnahmen

des Bundes besonders sensibel. Es geht ja in der Sache um inhaltliche Steuerung. Ganztagschulen, Digitalisierung, das sind die Beispiele, die in der Gesetzesbegründung genannt sind. Da geht es ja nicht um die Infrastruktur, sondern um die Inhalte, wie Schule künftig aussehen soll. Da wäre ich für Zurückhaltung dankbar.

Die Änderung bezüglich Artikel 104d Grundgesetz, würde ich sagen, ist eher neutral zu sehen. Allerdings hat man bei der Föderalismusreform das gerade bewusst den Ländern übergeben, weil damals der verfassungsändernde Gesetzgeber zu der Einschätzung kam, das sei ein Thema mit besonderem regionalem Bezug. Warum man das jetzt zurückdrehen will, weiß ich nicht, aber wenn, sollte man dem Bund die Sachkompetenz geben und nicht bloß über eine Finanzierungs-kompetenz in die Sachkompetenz hineinwirken.

Zum letzten Aspekt, den Sie angesprochen haben. Eine Gemeinschaftsaufgabe hielte ich für die schlechteste aller Lösungen, weil die Kompetenzverflechtung dann nochmals intensiver wäre. Die von mir aufgezeigten Probleme würden nochmals erheblicher sein.

Zur Klarstellung: Das ist keine Äußerung dazu, ob die Ziele in der Sache sinnvoll sind, sondern nur dazu, wie man die Finanzierungsströme sinnvoll gestaltet, damit verantwortungsvolles Entscheiden möglich bleibt.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke, Herr Professor Seiler. - Das Wort hat Herr Hugo vom Bundesrechnungshof.

Sachverständiger MR Dieter Hugo (Bundesrechnungshof): Vielen Dank. - Herr Rehberg, Sie sprachen das bislang in Artikel 104b Grundgesetz nicht vorhandene Tatbestandsmerkmal der Zusatzlichkeit an. Wir sind - das haben Sie auch erwähnt - grundsätzlich eigentlich für eine andere Lösung, nämlich über Artikel 106 Grundgesetz;



Herr Professor Seiler hat das angesprochen. Wenn man aber die Lösung über Finanzhilfen anstrebt und weitere Maßnahmen plant, dann halten wir es für wichtig, quasi vor der Klammer, das heißt in Artikel 104b, dieses ungeschriebene Tatbestandsmerkmal der Zusätzlichkeit verfassungsrechtlich normativ zu verankern.

Die Erfahrungen aus der Vergangenheit, aus den letzten 15 Jahren, sind in der Tat geeignet, darauf zu rekurrieren. Wir haben beispielsweise bei den Regionalisierungsmitteln festgestellt - das sind allerdings vorläufige Prüfungsfeststellungen -, dass die Eigenbeiträge der Länder hier bei nur 40 Prozent bzw. sogar unter 40 Prozent liegen. Beim sozialen Wohnungsbau haben wir feststellen müssen, dass dieser trotz erheblicher Leistungen des Bundes - im Zeitraum von 2007 bis 2019 betragen die Entflechtungsmittel rund 10,2 Milliarden Euro - zurückgegangen ist. Die Zahl der Wohneinheiten mit Sozialbindung lag 2002 noch bei 2,5 Millionen und ist im Jahr 2017 auf 1,2 Millionen deutlich zurückgegangen; das heißt, die Länder haben die Mittel, die sie vom Bund bekommen haben, offensichtlich nicht zweckgemäß eingesetzt, mal ganz abgesehen davon, dass sie wohl auch nicht eigene Mittel in angemessener Größenordnung eingesetzt haben.

Vor diesem Hintergrund halten wir es für zwingend erforderlich, das Merkmal der Zusätzlichkeit in Artikel 104b Grundgesetz zu verankern, um zumindest sicherzustellen, dass der Bund keine Ersatzinvestitionen vornimmt, dass also die Länder quasi auf Kosten des Bundes ihre Haushalte entlasten. Man muss vielmehr dafür sorgen, dass die zusätzlichen Mittel auch tatsächlich zusätzlich eingesetzt werden für Investitionen in den Bereichen Bildung und sozialer Wohnungsbau. - Vielen Dank.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke sehr. - Die nächste Frage von der SPD. Herr Kahrs, bitte.

Johannes Kahrs (SPD): Genau wie den geschätzten Kollegen Rehberg interessiert auch mich das Thema Zusätzlichkeit. Herr Professor Häde, hätte eine solche Regelung Vorrang gegenüber der Haushaltsautonomie der Länder nach Artikel 109 Absatz 1 Grundgesetz?

Meine zweite Frage geht an Herrn Professor Hellermann: Wenn es einen politischen Konsens zur Aufnahme des Kriteriums der Zusätzlichkeit geben sollte, welche Erwägungen sollten bei der Wahl der Formulierung in Artikel 104b Grundgesetz bedacht werden?

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke. - Herr Professor Häde, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Häde (Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)): Danke schön. - Ich möchte kurz vorweg sagen, dass Artikel 104b und übrigens auch Artikel 104c Grundgesetz Finanzhilfen erlauben und schon im Begriff der Finanzhilfen eine gewisse Form der Zusätzlichkeit mitangelegt ist; denn Finanzhilfen heißt, der Bund darf nicht voll finanzieren. Darüber, wie groß der Anteil der Länder sein muss, kann man sich sicher streiten. Aber eine hundertprozentige Finanzierung des Bundes ist schon nach dem Begriff der Finanzhilfen nicht zulässig.

Sie haben vor allem nach dem Zusammenhang mit Artikel 109 Grundgesetz gefragt, der die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern trennt. Dieser Artikel ist allerdings nicht völlig änderungsfest, sondern allenfalls sein Kernbereich. Wenn man an anderer Stelle Modifikationen oder Einschränkungen der Haushaltsautonomie der Länder im Grundgesetz vorsieht, so wie es hier beabsichtigt ist, dann ist das aus meiner Sicht zulässig, solange man diesen Kernbereich nicht berührt. Ich sehe nicht, dass hier der Kernbereich der Autonomie der Länder über Ausgaben und Einnahmen beeinträchtigt wäre.



Vorsitzender Peter Boehringer: Danke. - Herr Professor Hellermann, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Johannes Hellermann (Universität Bielefeld): Vielen Dank. - Vielleicht darf auch ich zu Anfang kurz sagen, dass mir finanzverfassungsrechtlich dieses Merkmal der Zusätzlichkeit systemgerecht erscheint. Bundesinvestitionshilfen sind eben Mittel, die jenseits der regulären Finanzausstattung der Länder zur Erfüllung ihrer Aufgaben gewährt werden und sich ihre Verwendung dementsprechend auch als zusätzlich darstellen muss. Wenn das nun näher geregelt werden soll, meine ich, muss man allerdings im Sinn behalten, dass politisch, verfassungspolitisch jedenfalls, die Rücksichtnahme auf die Haushaltsautonomie gewahrt bleibt. Man wird nicht erwarten können, dass man die Länder dazu bringen kann, an Haushaltsansätzen früherer Jahre für denselben Investitionsbereich in einem starren Sinne festzuhalten.

Insofern, meine ich, kann man ein solches Merkmal verankern, müsste schauen, dass man in geeigneter Form Rechtfertigungslasten der Länder etabliert für den Fall, dass sie ihre Bemühungen in bestimmten Bereichen absenken, ohne dass man dabei auf ganz starre Festlegungen setzen könnte. - So viel aus der Hand zunächst zu der Frage.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke auch dafür. - Die nächste Frage kommt von der AfD. Kollege Glaser, bitte.

Albrecht Glaser (AfD): Ich richte die Frage an Herrn Dr. Vosgerau und vielleicht an die Vertreterin des Städtetages. Zunächst - aus der Diskussion genommen - vielleicht zum Zusätzlichkeitsmerkmal, dem doch eine gewisse verfassungsrechtliche Bedeutung beigemessen wird: Wie kann man sich praktisch vorstellen, dass das gewährleistet ist? Das kann man ja in die Verfassung schreiben, aber wie die Länderhaushalte im

Übrigen gestaltet werden und ob sich das als ein Add-on-Betrag, der vom Bund fließt, darstellt oder ob nicht an anderer Stelle genau das rausgeschwitzt wird, ist - so kann man wohl vermuten - gar nicht darstellbar. Der Kontrollmechanismus nach Artikel 104b Absatz 2 liest sich in der deutschen Verfassung in der Tat ungewöhnlich: Man kann Einsicht in die Bücher nehmen und Untersuchungen anstellen. - Das als Vorschrift in einer Verfassung statt in irgendeiner Geschäftsordnung zu lesen, ist schon ungewöhnlich. Also die Frage: Wenn man dann die Leistung im Bildungsbereich, beim Wohnungsbau, wo auch immer erbringt und keine Möglichkeit hat, die übrige Finanzstruktur der Länderhaushalte zu beeinflussen, muss das Abenteuer insofern nicht danebengehen?

Die zweite Frage: Wo ist verfassungsrechtlich die Grenze, wenn man an diesem Mischfinanzierungssystem herumbastelt? Irgendwann muss ja mal eine Grenze kommen, wo Artikel 79 Absatz 3 tatsächlich berührt ist. Vielleicht können Sie dazu eine juristische, verfassungsrechtliche Erörterung anstellen.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke. - Zunächst Dr. Vosgerau.

Sachverständiger Dr. Ulrich Vosgerau (Universität zu Köln): Die erste Frage ist ja eine durch und durch praktische, stärker eine praktische als eine wissenschaftliche; also, da fragen Sie mich was. Ich kann mir eigentlich nicht vorstellen, wie das gehen soll. Die normale Reaktion der Länder, wenn sie die Zusatzmittel bekommen, ist selbstverständlich die, dass sie das erst mal einpreisen und sagen: Prima, dann sparen wir was; das können wir für andere Sachen ausgeben. Wir haben sowieso zu wenig Geld, weil wir mit den Sozialausgaben überbürdet werden, da wir ja als Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen - Artikel 83 -; das sind vor allem die ganzen sozialrechtlichen Ansprüche; dafür geht



das Geld drauf. - Deswegen fühlen sich die Länder, jedenfalls subjektiv, immer in einer großen Finanznot. Also, sie preisen das ein.

Jetzt geht es darum - noch nicht in dem uns vorliegenden Entwurf, aber jedenfalls in den Vorschlägen mehrerer Experten und auch des Städtetages, glaube ich -, dass man da bitte reinschreiben soll: Das sind ausschließlich zusätzliche Mittel. - Wie man das überwachen soll, weiß ich nicht. Das ist im Grunde eine Tätigkeit des Bundesrechnungshofes. Der Bundesrechnungshof könnte dann feststellen: Die haben die Mittel eingepreist und haben keine zusätzlichen Aufwendungen gemacht. - Dann wird das eben festgestellt. Einen unmittelbaren Zwangsmechanismus, da was zu ändern, gibt es so eigentlich nicht.

In diesen Zusammenhang gehört, glaube ich, auch - das ist ja auch auffällig -, dass in dem neuen Reformvorschlag, obwohl die sonstigen Regeln des bereits 2017 geänderten Artikels 104b Absatz 2 übernommen werden sollen, ausgerechnet Artikel 104b Absatz 2 Sätze 5 und 6 nicht in Bezug genommen werden. Es wurde hier von Experten gefordert - von Herrn Hellermann, glaube ich -, das doch bitte mit zu übernehmen. Das ist sicherlich sinnvoll. Es ist eben sehr auffällig. Diese Vorschriften würden eine Degression vorsehen; sie würden vorsehen, dass die Bundesfinanzhilfe keine Dauereinrichtung ist, sondern zeitlich befristet und degressiv ausgestaltet werden muss. Das steht hier bisher ausdrücklich nicht drin. Das gehört in diesen Zusammenhang. Das fällt auf. Ich wüsste nicht, wie das zu kontrollieren ist.

Die zweite Frage ist eher wissenschaftlicher, fundamentaler Natur: Wo ist hier die Grenze erreicht? Wie sieht das mit der Verfassungswidrigkeit aus? - Kollege Seiler hat Ihnen ja schon attestiert, über Ihnen sei der Himmel blau. Ich würde mir das nicht vorbehaltlos zu eigen machen. Ich würde sagen: Der Himmel ist vorübergehend

noch blau. Sie sind hier aber auf einem Weg, der noch lange nicht zu Ende ist. Sie werden auf diesem Weg weitergehen, und irgendwann muss hier eine Grenze erreicht sein.

Ich steige mal praktisch ein und sage Ihnen ganz unmittelbar das allererste Beispiel - ich glaube, das ist anderen auch schon aufgefallen -: Artikel 104c, der ja erst letztes Jahr in die Verfassung eingeführt worden ist, um den sogenannten DigitalPakt zu ermöglichen - sonst wäre der verfassungswidrig gewesen -, der jetzt, ein Jahr später, schon wieder abgeändert werden soll, wird in Kürze wiederum abgeändert und erweitert werden müssen, aus dem einfachen Umstand heraus, dass man also nun den Gemeinden die neue IT-Ausstattung bezahlt und die dann anfangen, in den Schulen Cloud Learning und solche Sachen zu machen, und alsbald fällt denen auf: Wir brauchen vor allen Dingen erst mal geschultes Personal, das dieses Cloud Learning und die ganze IT betreut. Wir brauchen an jeder Schule mindestens einen wirklich gut qualifizierten IT-Menschen, wahrscheinlich auch mehrere. Die ganze Infrastruktur muss gewartet werden; es muss dauernd neue Software aufgespielt und beschafft werden; sonst funktioniert das nach kurzer Zeit gar nicht mehr oder wird anfällig für Missbrauch und Hacking. - Das sind alles Riesenfolgekosten, die auf die Länder zukommen, und zwar dadurch, dass der Bund sagt: Wir zahlen euch 5 Prozent - sei es auch nur so viel -, damit ihr die neue IT erst mal anschaffen könnt.

Die Folgekosten, die danach kommen, sind viel höher. Da sitzen die Länder auf den Kosten. Schon nach einem Jahr wird die Forderung sein, Artikel 104c erneut anzupassen, weil eben auch das Personal und die Wartung bezahlt werden müssen. Das heißt, Sie dürfen sich nicht vorstellen, dass Sie den Weg, auf dem Sie jetzt sind und den Sie eingeschlagen haben, irgendwann beenden und sagen können: Jetzt ist es gut. Wir haben



die Verfassung immer wieder geändert; jetzt hören wir damit auf. - Nein, nach der Föderalismusreform ist vor der Föderalismusreform.

Geschichtlich sieht es so aus, dass ursprünglich im Grundgesetz vorgesehen worden ist - das mag natürlich in der heutigen Welt so nicht mehr funktionieren -, dass es eine ganz klare Abgrenzung zwischen der Bundes- und der Länderebene gibt. Wir haben auch nur diese zwei Ebenen; das ist verfassungsrechtlich geschützt. Die Haushalte sind getrennt. Die Länder sind haushaltsautonom - jeder zahlt für seine Aufgaben -, wobei die Länder, wie bereits erwähnt, die Bundesgesetze als eigene Aufgabe ausführen. Hierin liegt schon immer ein Finanzproblem.

1969 haben wir dann den Weg in den sogenannten kooperativen Föderalismus beschritten. Es war damals ein Herzensprojekt der SPD, die Bildung grundlegend zu reformieren und zu einer wichtigen Gemeinwohlaufgabe für den Gesamtstaat zu erklären. 1969 begann das dann mit der Einführung der Artikel 91a, 91b, 104a in das Grundgesetz.

In der Zeit seit 1969 haben wir einen beträchtlichen, einen wirklich grundstürzenden Verfassungswandel erlebt - das ging vielleicht teilweise nicht anders -, der so aussah, dass immer mehr Gesetzgebungskompetenzen, insbesondere die gesetzgeberische Entscheidung über die Steuern, auf den Bund übergegangen sind, hauptsächlich durch Wahrnehmung konkurrierender Gesetzgebungskompetenzen, und dass die Zuständigkeiten der Länder - insbesondere die Gesetzgebungszuständigkeiten sind damit gemeint - immer stärker zusammengeschnürt sind.

Und heute haben die Länder eben nur noch ein sehr, sehr bescheidenes Hausgut: Das ist einmal der Bereich Bildung und Kultur - inzwischen auch total überlagert durch die Tätigkeit der Kultusministerkonferenz, die in der Verfassung gar

nicht vorgesehen ist, aber die es offenbar auch geben muss - und zum anderen die innere Sicherheit, jetzt ebenfalls stark vom Bund überlagert. Es ist also nicht mehr viel übrig. Deswegen hat das Bundesverfassungsgericht ja nicht von ungefähr den ganzen Bildungs- und Kulturbereich als *das* Hausgut der Länder bezeichnet.

Die sogenannte Föderalismusreform I von 2006 hat zwar die Überlagerung des Föderalismus durch direkten Bundeseinfluss durchaus gestärkt, war aber damals, 2006, noch von einer Art Kompromissgedanken getragen. Man wollte nämlich zwei Dinge in Ausgleich bringen. Man wollte einerseits, unter anderem im Bildungsbereich, den Einfluss des Bundes durch direkte Zahlungsmöglichkeiten stärken. Man wollte aber andererseits den Ländern Teile ihrer verlorenen Gesetzgebungskompetenzen ein Stück weit zurückgeben, was dann geschah durch die damalige Reform des Artikels 72 Absatz 2 und 3 des Grundgesetzes, die meines Erachtens durchaus verunglückt ist. Da sind ganz komplizierte, praktisch kaum anwendbare Vorschriften entstanden. Das war aber nicht das Ende. Als man die Föderalismusreform I 2006 gemacht hat, hatte man noch das Gefühl: Wir stellen den Föderalismus jetzt auf neue Füße.

Es blieb nicht dabei. 2009 kam die Föderalismusreform II mit der Einführung der Artikel 91c und 91d, also wiederum stärkere Möglichkeiten des Bundes, auf die Länderpolitik durch Mitbestimmungsrechte, die durch die Bereitstellung neuer Finanzströme erkaufte wurden, Einfluss zu nehmen.

Es gab 2017, wie bereits erwähnt, die Einführung des Artikels 104c, der für neuen Bundeseinfluss sorgt.

Es mag sein, dass all diese Reformen, wenn man sie einzeln, für sich, isoliert betrachtet, wie man das ja rechtsmethodisch erst mal machen muss,



per se noch verfassungsgemäß gewesen sind und dass auch die jetzt vorgeschlagene Reform wiederum isoliert, für sich betrachtet gerade noch verfassungsgemäß ist. Sie merken ja, dass - wenn ich es richtig wahrgenommen habe - eine ganz starke Skepsis alle juristischen Gutachten grundiert. Eigentlich sind alle juristischen Gutachter hier mehr oder minder dagegen, sagen aber gleichzeitig, na ja, verfassungswidrig sei das nicht. Herr Seiler konstatiert das ganz knapp, und Herr Kollege Häde geht auch ein bisschen darauf ein. Ich wäre mir hier nicht so sicher. Ich sage nicht, dass das verfassungswidrig sei. Es gibt also diese bereits erwähnte Möglichkeit.

Vorsitzender Peter Boehringer: Herr Dr. Vosgerau, ich darf um Kürze bitten, wenn Sie das noch zu Ende führen. Danke.

Sachverständiger Dr. Ulrich Vosgerau (Universität zu Köln): Sofort. - Da wir über eine Verfassungsänderung reden, kommt nur verfassungswidriges Verfassungsrecht infrage; Artikel 79 Absatz 3. Es stellt sich irgendwann die Frage, ob die Gesamtschau der erwähnten Reformen irgendwann einmal den Föderalismus wirklich aufhebt. Wenn das bei diesem Gesetz noch nicht der Fall ist, auch nicht in der Gesamtschau mit den übrigen Reformen, dann ist das doch der Fall mit der zweiten, dritten oder spätestens vierten Reform, die sich an diese Reform anschließen wird, anschließen muss.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke sehr. - Es war jetzt zwar auch noch der Deutsche Städtetag angesprochen, aber die AfD hat ihre zwei Fragen und auch die Redezeit in dieser Runde ausgeschöpft. Frau Göppert, ich muss Ihren Beitrag um eine Runde vertagen, so leid mir das tut. Ich bitte um etwas Geduld für Ihr Statement.

Für die FDP nun die Kollegin Suding, bitte.

Katja Suding (FDP): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Ich habe zwei Fragen an Herrn Professor Wigger. Sie gehen in Ihrer Stellungnahme darauf ein, Herr Wigger, dass es einen Wettbewerb im Bildungssystem nur geben kann, dass er nur funktionieren kann, wenn wir vergleichbare Standards haben. Vergleichbare Standards, nationale Bildungsstandards sind ja auch das Ziel des gemeinsamen Antrags von FDP und Grünen. Jetzt würde ich Sie gerne fragen, inwieweit Sie die Bildungsstandards, die die Länder ja bereits miteinander vereinbart haben, für unzureichend halten, um die Leistungsfähigkeit der Schulsysteme miteinander zu vergleichen, und wie Sie in dieser Hinsicht den Vorschlag, den FDP und Grüne gemacht haben, bewerten. - Das ist die erste Frage.

Die zweite Frage bezieht sich auf die Finanzierung. Wenn man sich die Beiträge der Sachverständigen anguckt, dann stellt man fest: Es scheint ja durchaus einen Konsens zu geben, dass insgesamt durch Kommunen und Länder zu wenig investiert wird. Aber es herrscht keine Einigkeit darüber, ob denn die Länder und Kommunen in der Lage sind, die Herausforderungen zu bewältigen, oder ob da der Bund einspringen soll. Jetzt würde ich gerne wissen, wie Sie sich die zu geringen Investitionen erklären und was getan werden muss, um diese zu erhöhen, damit sie ausreichend sind.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke. - Zwei Fragen an Professor Wigger. Sie haben das Wort, Herr Wigger.

Sachverständiger Prof. Dr. Berthold U. Wigger (Karlsruher Institut für Technologie): Vielen Dank. - Zum Wettbewerb und zu den vergleichbaren Standards, vielleicht zunächst einmal konzeptionell: Wenn wir Wettbewerber haben, dann brauchen wir natürlich irgendeine Größe, an der wir festmachen können, wie gut die Wettbewerber im Wettbewerb dastehen, also in welchem



Umfang sie jetzt die Güter oder Dienste oder was auch immer erbringen, die die Nachfrager sich wünschen. Die Nachfrager können das, genau genommen, nur dann in irgendeiner Weise sinnvoll vergleichen, wenn sie ein messbares oder irgendwie bewertbares Kriterium haben.

Wir haben in Deutschland bedingt durch den Bildungsföderalismus eine Situation, in der wir im Prinzip 16 verschiedene Standards haben. Es gibt zwar Vereinbarungen, aber die sind zunächst einmal nicht vollständig bindend. Das hat dazu geführt, dass wir unterschiedliche Standards haben, was die Dauer der Ausbildung angeht, ob man jetzt 12 oder 13 Jahre bis zum Abitur benötigt. Es hat Auswirkungen darauf, welche Kernfächer belegt werden müssen und welche nicht. Es hat große Auswirkungen darauf, welche Schulformen sich herausgebildet haben und wie die Übergänge von dieser zu jener Schulform sind. Wir sind also weit davon entfernt, vergleichbare Standards zu haben.

Man kann das, genau genommen, sogar als ein spezielles Wettbewerbsergebnis ansehen. Wettbewerb per se ist ja weder gut noch schlecht, sondern Wettbewerb ist einfach eine Folge der Tatsache, dass Ressourcen in irgendeiner Weise knapp sind. Ob der Wettbewerb nun gute oder weniger gute Resultate hervorbringt, hängt ganz einfach daran, welchen Ordnungsrahmen man für diesen Wettbewerb wählt. Zu einem guten Ordnungsrahmen gehört, dass tatsächlich vergleichbare Standards vorliegen. Wenn das nicht so ist, dann neigen die Wettbewerber sogar dazu, sich durch nicht vergleichbare Standards dem Wettbewerbsdruck zu entziehen.

Wir kennen das beispielsweise aus Gütermärkten. Wenn man eine überschaubare Anzahl von Anbietern hat, etwa Anbieter für Smartphones oder Handys, dann besteht ein gewisser Anreiz, diese Smartphones wechselseitig inkompatibel zu machen, weil das den Wettbewerb schwächt.

Man könnte in gewisser Hinsicht sagen, dass wir auch im deutschen Bildungsföderalismus eine Situation haben, wo es nicht ganz leicht fällt, die Standards miteinander zu vergleichen, die in den einzelnen Ländern erbracht werden. Allerdings dort, wo wir messen können, zeigt sich, dass der bisherige Bildungsföderalismus zu durchaus sehr unterschiedlichen Resultaten geführt hat, und hier kann man sich dann fragen: Wie kann es dazu kommen?

Damit bin ich vielleicht schon ein Stück weit bei der zweiten Frage: Finanzieren Kommunen und Länder zu wenig, und wenn das so sein sollte, woran mag das liegen? - Hier muss man vielleicht einmal nicht allein darauf schauen, wie viel Geld wir jetzt in dieser und jener Situation haben - denn das wechselte ja ohnehin über die Zeit -, sondern man muss vielleicht darauf schauen, welche spezifischen Anreize wir für die einzelnen Gebietskörperschaften bzw. für die Entscheidungsträger in den Gebietskörperschaften haben, ausreichend in die Bildung zu investieren.

Ich denke, ein ganz guter Start hier ist, dass man sich zunächst einmal überlegt, dass Entscheidungen, ökonomische, aber auch sonstige Entscheidungen, immer dann gut sind, wenn die Entscheidungsträger die vollen Kosten und die vollen Erträge ihrer Entscheidungen auf dem Schirm haben. Das ist aber in der Bildung in der gegenwärtigen Situation, so wie wir sie ausgestaltet haben, nicht vollständig der Fall; denn Bildung führt zu Erträgen auf ganz unterschiedlichen gesellschaftlichen Ebenen. Wir haben kommunale Erträge, wir haben regionale Erträge, die sich vielleicht eher auf der Landesebene materialisieren; aber wir haben eben auch ganz spezifische Erträge, die sich national materialisieren.

Ich will Ihnen das an einem vielleicht etwas zugespitzten Beispiel versuchen zu erläutern. Wenn ein Land seinen Bürgern eine gute Bildung bereitstellt, dann führt das sicher auch dazu, dass



Deutscher Bundestag

Haushaltsausschuss

die Bürger dieses Landes einen guten Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Umgekehrt: Wenn die Bildung nicht so gut ist, dann mag der Zugang zum Arbeitsmarkt schlechter sein. Aber die Erträge eines besseren oder schlechteren Zugangs zum Arbeitsmarkt werden durch das Land nicht voll internalisiert; denn die Kosten, beispielsweise höhere Arbeitslosigkeit, werden national durch die sozialen Sicherungssysteme getragen. Und das spricht dafür, dass bei der Bildung eben auch der Bund mitgestalten und natürlich auch mitfinanzieren sollte.

Jetzt kehre ich wieder zurück zu den vergleichbaren Standards. Was muss auf nationaler Ebene sichergestellt sein? Es muss auf jeden Fall sichergestellt sein, dass wir vergleichbare Standards haben, die alle Länder oder die Schulsysteme in allen Ländern zu erfüllen haben; die müssen auf nationaler Ebene gemessen und kontrolliert werden, und das erfordert gewisse Steuerrechte des Bundes; sonst haben wir eben folgende Situation - ich nehme ein einfaches Beispiel -: Alle trainieren für einen 100-Meter-Lauf; das ist der gedachte Standard. Wenn die einen 110 Meter, die anderen 90 Meter trainieren, dann ist nicht so ganz klar, wie leistungsfähig sie wechselseitig darin sind. Und die Sache wird auch nicht dadurch besser, dass man regional irgendwie Besonderheiten berücksichtigt. Also, bei einem 100-Meter-Lauf macht es keinen Unterschied, ob die einen in Lederhosen antreten und die anderen im Matrosenanzug. Das ist einfach dann nicht mehr so entscheidend; das macht die Sache nicht besser.

Ich denke, dass ich damit erst mal fertig bin. - Danke.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke, Professor Wigger. - Die nächste Frage kommt von der Fraktion Die Linke, Frau Dr. Löttsch.

Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Meine Damen und Herren,

ich möchte zwei Fragen stellen an Frau Dr. Rietzler. Die erste Frage: Wie dramatisch ist Ihrer Auffassung nach der Investitionsstau bei den kommunalen Verkehrswegen und den Schulen? Können Sie das beziffern und auch eine Einschätzung dazu geben, wie sich das auf das Leben in den Kommunen auswirkt? Und die zweite Frage ist, ob Sie konjunkturelle Risiken sehen bei der geplanten Grundgesetzänderung, also insbesondere vor dem Hintergrund der Schuldenbremse, und, wenn ja, welche.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke. - Beide Fragen an Frau Dr. Rietzler. Bitte schön.

Sachverständige Dr. Katja Rietzler (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung): Ich denke, der Investitionsstau ist jetzt schon seit mehreren Jahren ein wichtiges Thema; darüber haben wir schon viel gelesen. Ich verweise auf die aktuellen Zahlen aus den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Da gibt es verschiedene Möglichkeiten, das abzugrenzen. Eine sehr vernünftige ist, auf die aufgelaufenen negativen Nettoinvestitionen zu schauen: In welchem Umfang waren die Abschreibungen höher als die neuen Investitionen? Wurde also nicht ausreichend investiert, um Verschleiß wieder auszugleichen?

Da liegen wir bei den Kommunen seit 2002 jetzt bei knapp 82 Milliarden Euro. Das ist die eine Zahl. Ansonsten hat ja auch der Deutsche Städtetag in seiner Stellungnahme beispielsweise den Investitionsrückstand von etwa 48 Milliarden Euro in der Schulinfrastruktur erwähnt. Die Größenordnung des Betrags in der Verkehrsinfrastruktur - den Betrag habe ich jetzt nicht auswendig im Kopf - läuft laut Kommunalpanel in eine ähnliche Richtung. Das ist ein erheblicher Stau; er hat sich eben seit anderthalb Jahrzehnten entwickelt und ist sicher nicht in drei Minuten zu überwinden. Er ist zudem regional sehr ungleich



Deutscher Bundestag

Haushaltsausschuss

verteilt. Das ist, glaube ich, auch ein ganz wichtiger Punkt, wenn man darüber redet, ob man sich weiter am Kriterium „Finanzschwäche“ orientiert oder nicht.

Wenn wir uns anschauen, wie unterschiedlich Investitionen in den vergangenen Jahren in Deutschland ausgefallen sind, dann fällt stark auf, dass insbesondere in Nordrhein-Westfalen oder im Saarland extrem wenig investiert wurde und in Bayern zum Beispiel im Vergleich mit NRW mehr als das Doppelte investiert wurde. Das kumuliert sich über die Zeit und verursacht sehr große Disparitäten. Diese Disparitäten müssen wir angehen; denn in Bereichen, wo viel investiert wurde, weil Sozialbelastungen niedrig und Einnahmen hoch sind, ist auch nicht so ein großer Stau vorhanden. - So viel zur Frage eins.

Zur Konjunktur. Wir erleben seit einigen Jahren mit den längsten Konjunkturaufschwung seit der Wiedervereinigung. Er erstreckt sich durchgehend über 21 Quartale. Das ist für die öffentlichen Haushalte sehr schön, wird aber nicht ewig andauern. Man kann sich, glaube ich, nicht darauf verlassen, dass sich die Einnahmesituation der öffentlichen Haushalte auch in der Zukunft weiterhin so darstellen wird wie aktuell. Es ist vielmehr damit zu rechnen, dass wir in den nächsten Jahren auch wieder einen Konjunkturabschwung bekommen werden und die Finanzausstattung der Gebietskörperschaften dann ganz anders aussieht. Wir brauchen für diese längerfristig angelegte Aufarbeitung der Problemlage „Investitionsstau“ eine dauerhaft gesicherte Finanzierung.

Das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz zum Beispiel greift mit seinem ersten Block schon seit 2015. Die Mittel fließen spärlich ab. Die Gesamtsumme des Fonds hat mit 7 Milliarden Euro ungefähr die Größenordnung des Substanzverschleißes auf der kommunalen Ebene innerhalb eines Jahres. Das verdeutlicht, dass möglicherweise

auch weitere Bundesprogramme in ihrer Größenordnung nicht ausreichend sein werden und eben immer punktuell erfolgen. Es ist wichtig, eine langfristige und auch konjunkturfeste Lösung zu finden.

Wir, das IMK, haben wiederholt vorgeschlagen, dass man die Schuldenbremse um eine sogenannte goldene Regel ergänzen sollte, sprich: dass man Investitionen von der Schuldenbremse ausnimmt. Darüber kann man auch nachdenken. - Danke.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke sehr. - Die nächste Frage für Bündnis 90/Die Grünen. Herr Kindler.

Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich möchte mich am Anfang erst mal sehr herzlich bedanken für die Stellungnahmen und die Teilnahme der Sachverständigen, der Vertreterinnen und Vertreter vom Rechnungshof und der kommunalen Spitzenverbände. Das ist, glaube ich, sehr wertvoll für uns im Rahmen der parlamentarischen Arbeit.

Ich will zwei Fragen an Professor Dr. Maaz stellen. Erstens. Der Vorschlag der Bundesregierung sieht ja vor, dass die Finanzhilfen für Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur nach Artikel 104c jetzt nicht mehr auf das Kriterium „Finanzschwäche“ abzielen, aber trotzdem weiterhin zeitlich befristet sein sollen und degressiv ausgestaltet sein müssen. Unserer Ansicht nach, aber auch nach Ansicht vieler Expertinnen und Experten ist es ja so, dass der Finanzbedarf an Schulen in der Zukunft nicht abnehmen, sondern eher steigen wird. Ich nenne das Stichwort „Digitalisierung“, aber auch die Stichworte „Inklusion“, „Integration“, „individuelle Förderung“, „mehr Heterogenität in den Schulen“ und „Fachkräftemangel“. Es gibt viele Bereiche, wo man sagen kann, dass Schulen eigentlich besser ausgestattet sein müssen. Deswegen wäre die



Frage, was Sie davon halten, dass zum Beispiel im Gegensatz zum sozialen Wohnungsbau nach Artikel 104d, bei dem auf eine Befristung verzichtet werden soll, hier zeitlich befristet werden und degressiv ausgestaltet sein soll.

Zweitens. Der gemeinsame Bildungsbericht 2018 von Bund und Ländern stellt ja in seinen Empfehlungen fest, dass es vielfältige Anstrengungen von unterschiedlichen Institutionen, Gruppen und Personen für eine Weiterentwicklung des Bildungssystems braucht und dass Lösungen nicht von einzelnen Akteuren in bestimmten Bereichen zu erbringen seien, sondern dass man da vor allen Dingen eine gemeinsame Anstrengung braucht. Deswegen ist die Frage, ob die Möglichkeiten der bundesseitigen Mitfinanzierung der Infrastruktur, wie das der Vorschlag der Bundesregierung vorsieht, ausreichen oder ob insgesamt mehr Kooperation und mehr gemeinsame Bildungssteuerung möglich und auch wünschenswert wären.

In diesem Zusammenhang verweise ich auch noch mal auf den Antrag der Grünen und der FDP zur Änderung des Artikels 91b Grundgesetz und frage, ob das ein gangbarer Weg wäre, diesen Ansprüchen gerecht zu werden.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke. - Beide Fragen gingen an Professor Maaz. Bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Kai Maaz (Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF)): Vielen Dank. - Zur ersten Frage: Herr Vosgerau ist darauf ja schon am Beginn eingegangen; ich würde das ähnlich sehen. Wenn man die zeitliche Befristung letztendlich nur auf die Frage der Digitalisierung bezieht - auf die anderen Punkte, die Sie angesprochen haben, würde ich bei der Beantwortung der zweiten Frage zu sprechen kommen und diese erst mal völlig außen vor lassen -, dann ist es sicherlich

so, dass die Ausstattung mit entsprechender Infrastruktur eine notwendige Voraussetzung ist, um sich letztendlich auch sich verändernden Lebens- und Bildungswelten anzupassen. Es ist nötig, die Infrastruktur hierfür in den Schulen bereitzustellen; aber das ist bei weitem keine hinreichende Investition.

Die Vorstellung, es sei ausreichend, unsere Schulen mit digitaler Infrastruktur auszustatten und dafür zu sorgen, dass überall Whiteboards hängen und dass alle Schülerinnen und Schüler Tablets zur Verfügung haben - die sie in den meisten Fällen ohnehin schon haben -, ist nicht richtig. Das wird mitnichten dazu führen, dass sich das Bildungssystem auch nur ansatzweise verbessern wird. Es gibt überhaupt gar keinen Grund zu der Annahme, dass sich durch reine Infrastrukturmaßnahmen Bildungsprozesse verändern. Im Gegenteil: Die Gefahr ist sogar, dass sich Bildungsprozesse möglicherweise selektiv verändern und die, die wir eigentlich gezielt fördern wollen, von diesen Dingen am wenigsten profitieren.

Deswegen ist meines Erachtens die dringlichste Aufgabe, dafür zu sorgen, dass wir Konzepte entwickeln, wie wir mit den digitalen Möglichkeiten umgehen. Wir müssen uns fragen: Welche Konsequenzen hat Digitalisierung im Schulkontext? Warum sollte man überhaupt mit digitalen Medien Lernarrangements mitgestalten? Welche Annahmen haben wir darüber? Darüber wissen wir insgesamt sehr wenig. Das ist eine, wie ich finde, wirklich wichtige Voraussetzung, der wir uns stellen müssen. Das wird nicht mit einer temporären Finanzstruktur möglich sein, sondern letztendlich nur durch die Schaffung einer Infrastruktur, die dynamisch ist, die auf Entwicklungen auch in anderen Feldern eingehen kann. Das ist meines Erachtens auch die viel größere Herausforderung als der reine Ausbau der Infrastruktur; so wichtig dieser auch in den einzelnen Schulkontexten ist.



Zur zweiten Frage. Sie haben ja eine Reihe von Herausforderungen genannt: Inklusion, individuelle Förderung, soziale Disparitäten, die nach wie vor, auch 18 Jahre nach PISA 2000, im internationalen Vergleich in Deutschland verhältnismäßig stark ausgeprägt sind. Hier brauchen wir Lösungen, und die Lösungen, die wir in den letzten 18 Jahren entwickelt haben, sind möglicherweise nicht entsprechend zielführend.

Konzepte zu entwickeln, wie man mit Digitalisierung umgeht, wie Inklusion gelingen kann, wie man mit Heterogenität umgehen kann, ist eine Herausforderung, die momentan, wenn ich das aus einer rein bildungswissenschaftlichen Perspektive betrachte, eher individuell, in Form eines Flickenteppichs bearbeitet wird. Es gibt keine Strategie, die wirklich versucht, ein Konzept darzulegen und dieses auch strukturell weiterzuentwickeln. Es gibt Ansätze, und zwar immer da, wo Bund und Länder zusammengearbeitet haben. Ich nenne das Beispiel Ganztagsprojekt aus dem Jahr 2004. Das war eine Initiative, die zu einem massiven Ausbau von Ganztagsangeboten an den Schulen geführt hat. Das Problem ist aber, dass es an dieser Stelle beim Ausbau des Ganztags geblieben ist, die Frage der Qualität und der Standards wiederum überhaupt nicht thematisiert wurde. Was guter Ganztags ist, wissen wir nicht. Wir haben sowohl zwischen den Ländern und den Kommunen als auch zwischen den einzelnen Ländern unterschiedliche Ausbaumformen in der Organisationsform. Das geht momentan sogar so weit, dass es uns nicht mal möglich ist, über alle Bundesländer hinweg verlässliche Zahlen zu Betreuungs- bzw. Beteiligungsquoten im Ganztags zu generieren, weil diese statistisch einerseits über die Abfrage der Kultusministerkonferenz erhoben werden, andererseits aber, wenn es Hortangebote sind, über die Statistik der Kinder- und Jugendhilfe erfasst werden. Und in einigen Ländern, in denen es Mischformen gibt, kann man letztendlich keine Trennung hinnehmen.

Das heißt, die Frage des Qualitätsstandards ist auch eine Frage, die nur gemeinsam mit den verschiedenen Akteuren angegangen werden kann. Als Bildungswissenschaftler kann ich das verfassungsrechtlich nicht einschätzen, halte es aber für absolut notwendig, dass die Kompetenzen auf den verschiedenen Ebenen der Gesellschaft hier zusammenarbeiten, um Konzepte zu entwickeln, und sich miteinander austauschen und voneinander lernen, um damit die eigentlichen Probleme im Bildungssystem wirklich anzugehen. Momentan schieben wir die eigentlichen Probleme eher von uns weg, als sie zu lösen.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke sehr. - Dann gehen wir nahtlos in die zweite Fragerunde über und beginnen wieder mit der CDU/CSU. Herr Rehberg.

Eckhardt Rehberg (CDU/CSU): Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. - Mir seien einige wenige Vorbemerkungen gestattet. Erstens: Finanzsituation der Gebietskörperschaften. Wenn diese mal schlechter werden sollte, dann verschlechtert sie sich besonders beim Bund stark, nicht nur weil der Bund durch den Bund-Länder-Finanzausgleich ab 2020 monetär 10 Milliarden Euro verliert, sondern auch weil es eine massive Verschiebung von Steuerpunkten zugunsten von Ländern und Kommunen gibt.

Zweite Bemerkung: Finanzsituation der Länder. Der Nettosaldo der Haushaltsüberschüsse lag 2017 bei 10,5 Milliarden Euro und in 2016 bei 8,8 Milliarden Euro. Wir sprechen über originäre Aufgaben der Länder.

Zu den Sozialausgaben möchte ich nur eine Anmerkung machen: Für die Grundsicherung im Alter sind aktuell 7,5 Milliarden Euro veranschlagt. Vor sechs Jahren wurde etwa ein Viertel davon noch von den Kommunen getragen; heute trägt der Bund 100 Prozent. Ich könnte das so weiterführen.



Deutscher Bundestag

Haushaltsausschuss

Der Bundesrechnungshof sagt, dass 74 Milliarden Euro im Bundeshaushalt Durchlaufposten für Länder und Kommunen sind. Eigene Berechnungen sprechen von Entlastungen von über 20 Milliarden Euro per anno.

Ich habe eine Frage an Herrn Professor Henneke, und zwar auch im Kontext des eben Gesagten. Herr Professor Henneke und einige Gutachter haben ja darauf verwiesen, dass es sinnvoller wäre, Umsatzsteuerpunkte statt Finanzhilfen in den Fokus zu nehmen. Meine Frage an Sie ist: Was sind denn Ihre Erfahrungen? In bestimmten Bereichen kommt über die Umsatzsteuer - ich habe das in der ersten Runde schon angedeutet - mehr Geld zusammen. Beim Bund sind es zwar Steuermindereinnahmen; aber bei den Ländern bzw. Kommunen sind es Steuerermehreinnahmen. Welche Erfahrungen haben Sie mit der Weiterreichung auch mit Blick auf das Gute-Kita-Gesetz und die Betriebskostenzuschüsse für Kitas? Ich habe auch das 5-Milliarden-Euro-Paket angesprochen, Stichwort: Gleichmäßigkeitsgrundsatz.

Meine zweite Frage geht an Herrn Gedaschko. Der Bund stellt ja allein in diesem Jahr 1,5 Milliarden Euro für den sozialen Wohnungsbau zur Verfügung; im letzten Jahr war es ebenso viel. Wir haben ja gehört, dass der soziale Wohnungsbau in den letzten 15 Jahren massiv zurückgefahren wurde. Meine Frage geht in die Richtung: Welche Erfahrungen haben Sie mit den Ländern gemacht? Nordrhein-Westfalen wurde hier lobend erwähnt. Ich kann auch die Hansestadt Hamburg oder den Freistaat Bayern lobend erwähnen, die nach meinen Zahlen deutlich über das hinausgehen, was ihnen an Bundesmitteln zur Verfügung gestellt wird. Nach meinen Berechnungen stellen sie zu 1 Euro aus Bundesmitteln mehr als 1 Euro Landesmittel bereit. Was sind Ihre Erfahrungen in diesem Bereich mit den Ländern? Was müsste gemacht werden, damit wir dann wirklich einen Mehrwert aus dieser Grundgesetzänderung haben? Das Stichwort ist

auch hier wieder „Zusätzlichkeit“. - Das wären meine beiden Fragen. Danke.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke sehr. - Zunächst war also der Deutsche Landkreistag gefragt. Herr Professor Henneke.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Günter Henneke (Deutscher Landkreistag e. V.): Herr Rehberg, vielen Dank. - Im ersten Teil meiner Antwort entspreche ich Ihren Erwartungen, im zweiten Teil tue ich das nicht; das kündige ich vorher an.

(Heiterkeit bei den Abg.
Eckhardt Rehberg
(CDU/CSU) und
Johannes Kahrs (SPD))

Wenn Sie Mehrwertsteuerpunkte an die Länder geben und sagen: „Bitte gebt das an die Kommunen weiter“, dann - das haben Sie ja in Ihrer ersten Einlassung selber ausgeführt; das ist der Gleichmäßigkeitsgrundsatz - fließt das Geld etwa in Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern, jetzt auch in Hessen nicht weiter oder wird verrechnet. Es gibt aber einen anderen Weg. Insofern ist richtig: Wenn man Geld an die Länder gibt und sagt: „Gebt das an die Kommunen weiter“, kann es sein, dass es dort nicht ankommt.

Gucken Sie sich das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zensus 2011 vom 19. September 2018 noch mal an. Da steht das drin, was Herr Seiler vorhin gesagt hat und was der Bundesrechnungshof in seiner Stellungnahme ganz deutlich gesagt hat. Wir reden nicht nur über Artikel 106 Absatz 4 Grundgesetz und die Umsatzsteuerverteilung an Bund und Länder. Vielmehr haben wir bei der Umsatzsteuerverteilung drei Partner: Bund, Länder und Kommunen. Im neuen FAG ab 2020 haben wir auch nicht mehr die Regelung, in der wir Prozentsätze haben, sondern wir haben drei aufgelistete Partner. Das steht in Artikel 106 Absatz 3 Satz 4 und Absatz 4



Satz 1, aber auch Artikel 106 Absatz 5a mit bestimmten Prozentsätzen. Da sagt das Bundesverfassungsgericht:

Der Senat hat ... wiederholt festgestellt, dass Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG den Staat verpflichtet, den Kommunen ggfs. die Mittel zur Verfügung zu stellen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen.

Das sind Steuermittel und Finanzausgleichsmittel. Dann sagt es weiter:

Diese Aufgabe trifft zuvörderst die Länder. ... Gegen die Länder richtet sich ... daher auch der Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung, aufgabenangemessene Finanzausstattung oder einen Mehrbelastungsausgleich.

Das heißt aber: Der Bund ist nicht aus dem Spiel. Der Bund kann im Verhältnis zu den Kommunen etwas tun, nämlich für eine angemessene Steuerausstattung sorgen.

Deshalb ist das, was Herr Seiler gesagt hat, und auch das, was der Bundesrechnungshof gesagt hat, aus meiner Sicht fundamental richtig. Wenn irgendwer noch Beweise brauchte, dass es richtig ist, am bisherigen System festzuhalten und Steuermittel für Daueraufgaben und Finanzhilfen für vorübergehende Aufgaben vorzusehen, dann hat er diese eben im Dialog zwischen dem Grünen und Herrn Maaz erhalten. Meine Schlussfolgerung ist eine völlig andere.

Das heißt: Wenn Sie Daueraufgaben haben - dazu gehört das Thema Personal, dazu gehört Infrastruktursicherstellung in eigenen Aufgaben -, dann müssen diese durch eigene Steuermittel, durch Finanzausgleichsmittel ergänzt und nicht durch Anschubfinanzierung finanziert werden. Sie können ja der Bundesregierung nun nichts

unterstellen. Der DigitalPakt Schule soll am Donnerstag mit den Kommunen verabredet werden. Wir als kommunale Seite sind noch nie beteiligt worden - außer am Einführungsgespräch im März 2017.

Im DigitalPakt Schule steht ausdrücklich: Der Bund leistet eine Anschubfinanzierung für Infrastruktur. Er regelt aber im DigitalPakt gleichzeitig, was Sie alles angemahnt haben, nämlich die Wartung, die Lehrerfortbildung, die Cloud-Bildung usw. All das hat der Bund im Blick, aber er regelt die Finanzierung nur ein bisschen. Er weiß, dass das alles auf Dauer anfällt, er will alles regeln; aber er lässt dann, nach der Anschubfinanzierung von 5 Milliarden Euro, den kommunalen Bereich und die Länder mit der Finanzierung der dauerhaften Aufgaben alleine. Deshalb hat die „FAZ“ die Berichterstattung über das vermeintliche Gute-Kita-Gesetz mit der Überschrift „Schlechtes Kita-Gesetz“ kommentiert; denn hier wirkt derselbe Mechanismus. Das heißt: Der Bund leistet nur eine Anschubfinanzierung.

Meines Erachtens gilt das für all das, worüber wir hier reden. Wenn wir über den kommunalen Investitionsstau reden, dann ist klar, dass dieser besteht. Das ist unbestreitbar. Das heißt, wir sind uns im Sachverhalt ganz einig; nur die Therapie kann nicht in immer neuen Finanzzuweisungen an immer noch mehr Stellen bestehen. Die Therapie kann erst recht nicht darin bestehen - Herr Gedaschko, wenn Sie mir gleich widersprechen wollen, sagen Sie es -, Finanzhilfen beim sozialen Wohnungsbau, einem Feld, auf dem der Bund nichts zu sagen hat, auf Dauer anzulegen. Das sind außerdem Finanzhilfen auf einem Feld, auf dem der Bund schon bezahlt hat - nicht nur bis 2019, sondern ab 2020 auch schon mit Umsatzsteuerpunkten.

Insofern muss die Antwort sein: Der Bund kann den Kommunen unmittelbar helfen, ohne dass



Deutscher Bundestag

Haushaltsausschuss

wir ständig die Platte „Es kommt bei den Kommunen nicht an“ auflegen müssen, nämlich durch verbesserte Steuerbeteiligung. Und wenn etwas angeschoben werden muss, dann kann das über Finanzhilfen geschehen, die aber nur situativ, entweder in konjunkturellen Sondersituationen oder zur Angleichung unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet, geleistet werden sollten.

Zur Angleichung: Ich war Mitglied der Föko I. In einer Stellungnahme steht, es gebe eine vermeintliche Widersprüchlichkeit bezüglich der Nichtdauerhaftigkeit. Nein, das war keine Widersprüchlichkeit, sondern wir haben - ich kann mich an die Sitzung im Bundesrat genau erinnern - festgestellt: Wenn etwas, wie die Seehäfen, 40 Jahre lang dauerhaft finanziert wird und der Finanzierungsbedarf immer noch fortbesteht, dann zeigt das, dass die Finanzhilfe irgendwie nicht gewirkt hat oder dass sie an der falschen Stelle geregelt worden ist. Also hat man bewusst Befristung und Degression eingeführt, mit Verlängerungsmöglichkeit sicherlich. Aber wenn in 40 Jahren die Angleichung unterschiedlicher Wirtschaftskraft mit dem Instrument nicht bewirkt wurde, dann stimmt an dem Instrument etwas nicht.

Dann muss ich also nicht nachlegen. Und genau das, Herr Gedaschko - Überleitung von mir jetzt -, soll beim Wohnungsbau gemacht werden. Und genau das streben FDP und Grüne auch in der Bildungsinfrastrukturfinanzierung an. Es ist aus unserer Sicht sozusagen auf Dauer; auch das hat Herr Seiler genauso deutlich gesagt wie der Bundesrechnungshof in seinen Stellungnahmen. Was da passiert, ist ein massiver Eingriff in die Kompetenzen von Ländern und Kommunen mit begrenzter Finanzierung.

Insoweit sage ich: Die Probleme sind richtig erkannt, aber die Lösungen sind nicht die richtigen, und wir suchen deshalb andere Lösungen.

Und die bestehen ganz sicher nicht - Herr Rehberg, jetzt bin ich wieder fröhlich bei Ihnen - in der Verteilung von Umsatzsteuerpunkten an die Länder, wenn es um die Erfüllung kommunaler Aufgaben geht. - Danke.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke, Herr Henneke. Dank auch für die bereits erfolgte Überleitung an Herrn Gedaschko vom GdW Bundesverband. - Bitte schön.

Sachverständiger Axel Gedaschko (GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V.): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Überraschenderweise befürworten wir sehr die Einführung eines Artikels 104d, und ich sage gleich auch: mit dem Zusatz der Zusätzlichkeit. Warum? Die Vergangenheit hat gezeigt - das ist ja schon angeklungen -, dass tatsächlich drei Bundesländer - maßgeblich Nordrhein-Westfalen, Bayern und Hamburg - über die Jahre hinweg die Mittel so verwendet haben, wie es eigentlich einmal gedacht war.

Es gibt dann Bundesländer, die haben diese Mittel genommen, um Altprogramme abzufinanzieren. Leuchtendes schlechtes Vorbild ist dabei die Stadt, in der wir uns hier befinden. Berlin wundert sich dann noch heute über die Situation, in der es sich befindet. Aktuell leuchtendes schlechtes Beispiel ist Thüringen; dort werden die Mittel überwiegend zur Lehrerfinanzierung eingesetzt. Oder, drittes Beispiel, Mecklenburg-Vorpommern, wo beispielsweise die Mittel nicht in ländliche Regionen fließen, nur sehr restriktiv ausgegeben werden, deshalb nur in den größeren Städten eingesetzt werden. Das hat zur Folge, dass die Unternehmen, die in diesen Gebieten unterwegs sind, völlig bewegungsunfähig sind. Die Häuser verfallen, weil kein Geld für eine Modernisierung da ist. Denn das ist das andere Thema: Es geht nicht nur um Neubau, es geht auch um Modernisierung von Beständen, die hinterher trotzdem noch bezahlbar bleiben für



die Menschen, die dort wohnen. Das kann nicht mehr stattfinden. Die Mieten liegen in diesen Gebieten teilweise bei unter 3 Euro pro Quadratmeter; davon können Sie keine Investitionen mehr tätigen.

Auf der anderen Seite: Selbstverständlich haben die Länder das Geld bekommen, sie haben es aber nicht so ausgegeben, wie es einmal gedacht war. Jetzt können wir sagen: Verfassungsrechtlich/juristisch einwandfrei gedacht ist es natürlich, wenn man das System, das man jetzt hat, beibehält. Aber die Lebenswirklichkeit in Deutschland ist so, dass wir uns jetzt entscheiden müssen zwischen juristisch ganz sauber und dem Versuch, den Menschen tatsächlich wieder bezahlbare Wohnungen zu geben. Vor diesem Hintergrund empfehlen wir dringend, Artikel 104b mit dem Kriterium der Zusätzlichkeit zu füllen; ansonsten würde die Situation entstehen, die wir heute haben: Beim Neubau von Sozialwohnungen liegt die Zahl der Fertigstellungen in allen Ländern bei 26 000 pro Jahr. Wir bräuchten auf mittlere Sicht ungefähr 80 000. Wie viele wir auf ewig brauchen, das weiß kein Mensch; das hängt von der wirtschaftlichen Situation und Entwicklung in Deutschland ab. Aber wir können feststellen: Wir haben ein Riesendefizit.

Wenn der Mitteleinsatz des Bundes von den Bundesländern gedoppelt würde, also 1,5 Milliarden plus 1,5 Milliarden Euro, würden wir auf ungefähr 45 000 Wohnungen pro Jahr kommen. Wenn wir ferner noch berücksichtigen, dass ein Großteil der Wohnungen, die aus der Bindung fallen, kommunalen Unternehmen gehören und diese kommunalen Unternehmen von ihren Städten und Kommunen so gehandelt werden, dass diese Wohnungen trotzdem bezahlbar bleiben, dann können wir feststellen, dass wir damit schon einen Riesenschritt weiter Richtung 80 000 wären und dem Ziel der Erreichung von tatsächlich bezahlbarem Wohnen in Deutschland wieder näherkämen.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke sehr. - Für die SPD dann die nächste Frage vom Kollegen Schulz.

Swen Schulz (Spandau) (SPD): Schönen Dank. - Ich möchte die Professoren Häde und Hellermann auf den Bereich Bildung ansprechen. Das Aufbrechen des Kooperationsverbotes ist ja hier ein wichtiges Thema. Nun haben wir einen vorgeschlagenen Weg, der viel Zustimmung erfährt, aber eben auch aus verschiedenen Richtungen kritisiert wird; wir erleben das ja bei dieser Anhörung. Die einen sagen: „Das ist zu viel Bund“, und die anderen sagen: „Das ist noch nicht genug Bund“. Wie beurteilen Sie den Vorschlag der Bundesregierung in diesem Spannungsverhältnis, gerade auch im Vergleich zu der neu vorgeschlagenen Norm Artikel 104d „Sozialer Wohnungsbau“, bei der ja Artikel 104b Absatz 2 Sätze 5 und 6, also Befristung und Degression - anders als bei Bildung in Artikel 104c - ausdrücklich nicht gelten sollen?

Vorsitzender Peter Boehringer: Eine Frage an Professor Hellermann und die gleich Frage an Herrn Häde. Von der Reihenfolge her war zunächst Herr Häde angesprochen.

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Häde (Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)): Es erscheint mir recht naheliegend, dass, wie schon mehrfach gesagt worden ist, Finanzhilfen Ausnahmen sein sollen, die jedenfalls nicht für dauerhafte Aufgaben eingesetzt werden. Wenn man das so sieht, dann erschiene es auch folgerichtig, wenn man für alle Finanzhilfen etwa die Maßnahme bzw. die Voraussetzung der befristeten Gewährung und der Degressivität vorsehen würde. Das würde für eine einheitliche Behandlung sprechen.

Aus meiner Sicht sind das aber nicht, wie vorhin Herr Vosgerau ausgeführt hat, Fragen, die verfas-



sungsrechtlich schon kurz vor der Verfassungswidrigkeit stehen, sondern es sind verfassungspolitische Entscheidungen. Der Bundestag, im Zusammenspiel mit dem Bundesrat, hat da aus meiner Sicht vielleicht nicht den ganz blauen Himmel, aber doch noch relativ viel Spielraum, sich nach seinen politischen Prioritäten auszurichten; und natürlich wird man auch das sehen müssen. Den Stellungnahmen der Länder können wir ja entnehmen, dass sie ohnehin sehr viel mehr Spielraum haben möchten, also möglichst keinen Einfluss des Bundes auf die Sachausgestaltung, natürlich möglichst auch nicht degressiv und befristet. Dazu kann man aus verfassungsrechtlicher oder verfassungspolitischer Sicht kaum noch etwas sagen. Ich würde da, wie gesagt, eher auf eine gewisse einheitliche Behandlung der Finanzhilfen abstellen wollen.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke. - Herr Hellermann.

Sachverständiger Prof. Dr. Johannes Hellermann (Universität Bielefeld): Vielen Dank. - Ich glaube, bei diesen ganzen Diskussionen bewegen wir uns in einem Spannungsfeld. Es geht einerseits darum, bundesstaatliche Strukturen zulasten der Länder nicht zu stark, nicht unnötig weit zu beeinträchtigen, zu reduzieren, durchaus Eigenstaatlichkeit der Länder zu bewahren, gleichzeitig aber auch darum, drängende Sachanliegen zielgerichtet angehen zu können; das ist sozusagen die grundsätzliche Spannungslage, in der da will ich Herrn Häde voll zustimmen - der Gesetzgeber große Freiheit hat und bei der ich Artikel 79 Absatz 3 nicht in Sichtweite sehe.

Wenn es darum geht, wie man diese Spannungslage auflöst, ist zu sagen: Das ist eine verfassungspolitische Aufgabe des Gesetzgebers. Aus meiner Sicht, sozusagen verfassungssystematisch/verfassungspolitisch, würde ich jedenfalls, um das kurz einfließen zu lassen, den Weg über eine Änderung der Bundesinvestitionshilfen

einer Änderung etwa von Artikel 91b vorziehen. Es ist nicht zufällig so, dass die Gemeinschaftsaufgaben in der Föderalismusreform besonders in der Kritik gestanden haben, weil sie eben nicht nur eine Mitfinanzierung des Bundes, sondern eine umfassende Mitwirkung etablieren und ermöglichen und weil sie mit den geringeren verfassungsrechtlichen Strukturen, die sie bieten, auch weniger Garantiegehalt für die Eigenstaatlichkeit der Länder bieten.

Was nun die nähere Ausgestaltung der Bundesfinanzhilfen bzw. Bundesinvestitionshilfen angeht, unterscheide ich mich, glaube ich, insofern ein bisschen von anderen Stellungnahmen hier, als ich das Wesen, die Essenz, das Besondere von Investitionshilfen nicht so sehr und zwingend in der Kurzfristigkeit sehe, sondern eher darin, dass man bestimmte Anliegen unterstützt, bei denen die Verwaltungszuständigkeit der Länder in einem Spannungsverhältnis zur gesamtstaatlichen Bedeutung und Auswirkung der Aufgabe steht.

Deshalb ist es, wie ich meine, verfassungssystematisch durchaus zu rechtfertigen, dass auch Investitionshilfen längerfristig sein können. Von daher hätte ich etwa gegen die Nichtgeltung von Befristung und Degression im Bereich des sozialen Wohnungsbaus im Entwurf des Artikels 104d nichts einzuwenden. Es ist dann - da würde ich mich jetzt einer Einschätzung enthalten - Aufgabe des Gesetzgebers, zu entscheiden, ob in bestimmten Sachgebieten eine Befristung verfassungspolitisch angezeigt ist oder aber nicht. - Vielen Dank.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke auch. - Dann machen wir weiter mit der AfD-Fraktion. Herr Glaser, bitte.

Albrecht Glaser (AfD): Also, meine sehr verehrten Damen und Herren, vielleicht ein bisschen weg von der rechtlichen Frage, ob das zulässig ist



oder nicht, hin zu der sehr viel wichtigeren Frage: Was funktioniert am besten?

Deshalb noch einmal ganz kurz als Anschlussbemerkung an Sie, Herr Gedaschko: Sie sagen ja: Zusätzliche Mittel - wunderbar, großartig. Zusätzlich muss sein. - Aber dazu, wie Operationalisierbarkeit des Merkmals nachher in der praktischen Welt tatsächlich gehen soll, haben wir bisher nichts gehört. Es gibt auch keinen Vorschlag, im Gegenteil: Es gibt empirische Befunde dafür, dass es nicht funktioniert.

Deshalb meine Frage an die Vertreter der beiden Spitzenverbände; ich unterstelle dabei jetzt, dass Herr Henneke vielleicht den kreisangehörigen Raum ein bisschen mitnehmen kann. Ich bitte um Verständnis, Herr Zimmermann, da ich nur zwei Fragen habe. Wenn ich die jetzt stelle, weiß ich wegen der Verankerung des kreisangehörigen Raums bei den Kreisen, dass sie sich da wahrscheinlich gut aufgehoben fühlen. Das unterstelle ich jetzt einmal.

Meine Frage an Sie lautet einfach und klar: Was wäre also besser? Wollen Sie direkt eine bessere Finanzausstattung - mit der Folge, dass Sie alles bei den Schulen, bei den Straßen, beim Wohnungsbau angemessen in Ihren Beritt steuern können, weil Sie Handlungsverantwortung und das zusätzliche Geld haben? Oder würden Sie sich mehr diese berühmten zusätzlichen Finanzierungen mit den entsprechenden Kontrollinstrumenten wünschen? Für Sie, Herr Henneke, ist es jetzt fast eine rhetorische Frage, wenn ich sie stelle. Aber vielleicht können Sie dann noch einmal sagen: Wie könnte man die kommunalen Finanzen verbessern, wenn die Länder klebrige Hände haben, was früher schon ständige Redewendung war - in diesem Bereich kenne ich mich ja ganz gut aus - und sich wahrscheinlich auch nicht geändert hat?

Meine Bitte wäre, diese ganz einfache Frage zu beantworten: Bessere Finanzausstattung und damit volle eigene Verantwortung, oder aber diese berühmte Zuschussregel, um die ja die ganze Diskussion heute geht? Und wenn ja: Wie kann man das so steuern, dass das im kommunalen Raum passiert und das letztlich nicht etwa, wie bei Umsatzsteuerpunkten, die verändert werden, bei den Ländern kleben bleibt und im kommunalen Raum im Grunde nicht ankommt?

Vorsitzender Peter Boehringer: Herr Henneke, das war eine Frage an Sie und an Frau Göppert. Selbstorganisation bitte für die Reihenfolge.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Günter Henneke (Deutscher Landkreistag e. V.): Wir werden wahrscheinlich unterschiedlich antworten.

Herr Glaser, auf eine einfache Frage aus meiner Sicht eine einfache Antwort: Für Aufgaben, die für alle anfallen und für alle zu erfüllen sind - darüber reden wir bei der Bildungsinfrastruktur -, ist meines Erachtens Steuerausstattung völlig vorzugswürdig.

Die Steuerausstattung darf aber nicht so erfolgen - und das ist gegenwärtig das Problem -, dass mit erhöhter Steuerausstattung das Gefälle zwischen den Kommunen weiter wächst, insbesondere das West-Ost-Gefälle. Das kann man ändern, indem man bei den Ländern die Umsatzsteuer nach Einwohnern verteilt und die übrigen Steuern nach Finanzschwäche. Bei den Kommunen verteilen wir die Umsatzsteuer nach Wirtschaftskraft. Das heißt, wenn wir den kommunalen Umsatzsteueranteil deutlich erhöhen würden, müssten wir ihn anders, aufgabenangemessener verteilen, damit das Gefälle zwischen den Kommunen nicht größer wird. Das kann man machen. Es steht aber in Artikel 106 Absatz 5a Grundgesetz: orts- und wirtschaftsbezogener Schlüssel. Das heißt, wir müssten Artikel 106 Absatz 5a insoweit anpassen. Der Grund, warum



man das damals so reingeschrieben hat, war: Man hat damals nur an den Ersatz der Gewerbesteuer gedacht. Hier müssten wir weiterdenken.

Insofern ist die Antwort aus meiner Sicht ganz einfach, und sie ist auch befriedend zwischen den Kommunen; denn das führte nicht, wie man immer sagt, zu mehr Geld für Kommunen in Bayern und gar keins mehr für Kommunen in Thüringen oder Sachsen, wo die finanzschwächsten Kommunen sind.

Trotzdem kann man nicht sagen, dass das die einzige Antwort ist. Wir haben ja jetzt die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“. Wenn wir Aufgaben haben, die ganz unterschiedlich streuen - das ist etwa bei Artikel 125c der Fall hinsichtlich der Frage GVFG, was nicht über alle Kommunen gleich streut, oder bei der Frage der Förderung der Agrarstruktur und der ländlichen Räume oder so etwas -, oder wenn wir Finanzhilfen benötigen zur Angleichung unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet, die wir ja bisher schon haben, dann geht das naturgemäß nicht über Steuern. Das heißt, wenn Sie sozusagen ungleiche Förderbedingungen haben für Aufgaben, die nicht völlig für alle im Raum wirken, dann ist das durch Steuern nicht zu lösen, dann müssen Sie Finanzhilfen einsetzen oder - drittes Instrument - Bundesbeteiligung an Geldleistungen, mit denen Sie die Wirkung erzielen können, unterschiedliche Sozillasten durch Bundesbeteiligung unterschiedlich abzufedern.

Es geht also um drei Instrumente. Erstes Instrument: Daueraufgaben bzw. Aufgaben für alle durch Steuern; das ist für Digitalisierung der Schulen aus meiner Sicht der klassische Fall, auch beim sozialen Wohnungsbau. Dann: der bisherige Artikel 104b Absatz 1 Nummer 2 „Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet“. Und: Bundesbeteiligung an Geldleis-

tungsgesetzen. Diese drei Instrumente sind meines Erachtens völlig ausreichend. Sie bilden die Gleichheit ab, schaffen Freiraum und haben auch zwei Ventile für Unterschiedlichkeit.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke sehr. - Frau Göppert.

Sachverständige Verena Göppert (Deutscher Städtetag): Aus Sicht des Städtetages sehen wir das etwas anders, zwar nicht bezogen auf die letzten Ausführungen zur Bundesbeteiligung an den Geldleistungsgesetzen, die ja mit steigenden Sozialausgaben zu tun haben und damit, wie der Bund da unterstützen kann, aber hinsichtlich der Rolle des Bundes bei den Finanzhilfen.

Es ist hier schon zum Ausdruck gekommen, dass man sich anschauen muss: Ist es eine gesamtstaatliche Aufgabe? Wie sind die Auswirkungen eines, ich sage jetzt mal, maroden Bildungssystems auf allen Ebenen? - Da liegen die Auswirkungen nicht allein auf der kommunalen Ebene, sondern es ist für die Länder, es ist für den Bund wichtig, ein funktionierendes Bildungssystem zu haben; denn das hat Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort Deutschland, auf den Arbeitsmarkt in Deutschland und auch auf den internationalen Wettbewerb. Deshalb sehen wir es schon als richtig an, dass der Bund hier über Finanzhilfen unterstützen kann. Ich sage ausdrücklich „kann“; es geht ja nicht um ein Muss, sondern es wird eine Möglichkeit eröffnet, den Kommunen über die Länder notwendige Mittel zur Verfügung zu stellen. Und da sehen wir auch den Bund mit in der Pflicht. Allein über allgemeine Zuweisung von Geldern kann diese zielgerichtete Wirkung nicht erreicht werden. Das gilt für die Bereiche, die jetzt mit den Grundgesetzänderungen angesprochen sind, also für sozialen Wohnungsbau, die Verkehrsfinanzierung und auch das Bildungssystem.



Wir als Städtetag halten also den Vorschlag für gut und richtig und unterstützen ihn auch. Wir könnten uns an der ein oder anderen Stelle, was die degressive Ausgestaltung angeht, im Bereich der Bildungsinfrastruktur auch Änderungen vorstellen; aber wir unterstützen den Vorschlag, der im Gesetzentwurf zum Tragen kommt.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke sehr. - Wir setzen fort mit der FDP. Kollege Dürr, bitte.

Christian Dürr (FDP): Vielen Dank. - Meine Frage richtet sich an Professor Wigger und an den Bundesrechnungshof.

Ich will noch mal auf die Ausführungen von Professor Wigger in der ersten Fragerunde zu sprechen kommen, in denen es insbesondere nicht darum ging, wie wir die Finanzstruktur neu ordnen, sondern darum, wie wir die Frage beantworten, dass zurzeit in Deutschland die Bildungsinfrastruktur und insbesondere die Bildungsqualität nicht das erfüllt, was wir von ihr erwarten. Er hat von einem neuen Wettbewerbsrahmen gesprochen und insbesondere davon, hier auch Externalitäten mit dem Ziel zu internalisieren, bei der Bildungsqualität nach vorne zu kommen. In diesem Zusammenhang - das ist ja in der ersten Runde schon angesprochen worden - haben die Regierungsparteien in ihrem Gesetzentwurf darauf verzichtet, den Artikel 104b Absatz 2, wo es um die zeitliche Befristung und die Degressivität geht, zu ändern, sondern sie sagen: Nein, auch und gerade hier sollen für die Finanzierung durch den Bund die zeitliche Befristung und das degressive Abbauen weiterhin gelten.

Ich erinnere mich als Landespolitiker noch sehr genau an bisherige Programme, an das vorhin schon genannte IZBB-Programm, das Ganztagschulprogramm, ich erinnere mich daran, wie ich damals viele schöne rote Bänder durchgeschnitten habe. Ich habe mich immer mal kritisch gefragt, ob das alles so wahnsinnig effizient war.

Vor diesem Hintergrund lautet also meine Frage an Professor Wigger und den Bundesrechnungshof: Werden wir, wenn wir es zeitlich befristet und degressiv machen, nicht unter Umständen eine Art Windhundprinzip auslösen? Werden wir wirklich Steuermittel weiterhin treffsicher einsetzen, oder wird das eher Mitnahmeeffekte auslösen, was dann ja unter Umständen auch vom Bundesrechnungshof zu Recht kritisiert werden könnte?

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke. - Zunächst Professor Wigger.

Sachverständiger Prof. Dr. Berthold U. Wigger (Karlsruher Institut für Technologie): Vielen Dank. - Ich hatte ja vorhin ausgeführt, dass die Erträge auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen anfallen. Das tun sie natürlich dauerhaft. Das spricht dafür, dass man eine gemeinsame Finanzierungsverantwortung nicht zeitlich befristet, sondern tatsächlich dauerhaft wahrnimmt. Das spricht auch nicht dafür, dass man es degressiv ausgestaltet, wenn man es dauerhaft macht. Insofern sehe ich hier schon eine Rolle für den Bund, die jetzt über einen gewissen Zeitraum hinausgeht.

Was die Frage der Effizienz anbelangt: Das ist natürlich am Ende etwas, was mit spezifischen Vereinbarungen zu tun haben wird, und das ist natürlich auch ein Punkt, der, wenn man dann auf die Gesetzesebene geht, wohl bedeutet, dass man das, was man tut, auf jeden Fall auch wird evaluieren müssen; das halte ich für sinnvoll.

Ich will mal ein Beispiel dafür geben, wo wir gemeinsame Finanzierungsprogramme in der Bildung haben: nämlich in der Hochschulbildung. Da gibt es inzwischen eine ganze Menge von Programmen. Einige Programme entpuppen sich als äußerst erfolgreich; dazu gehört beispielsweise die Exzellenzinitiative. Bei anderen Programmen ist es gar nicht so leicht, überhaupt



irgendwelche positiven Folgen zu sehen. Beispielsweise ist es bei einem Projekt zum „Qualitätspakt Lehre“ bei mir am Lehrstuhl nicht so ganz leicht, positive Effekte beim Output an den Universitäten zu finden. Das zeigt: Wir brauchen erstens eine Evaluierung. Wir müssen uns zweitens Gedanken darüber machen: Wie effizient kann so etwas ausgestaltet werden?

Was die Mitnahmeeffekte anbelangt, muss man bei den spezifischen Finanzhilfen darauf achten, wie man sie ausgestaltet. Ich hatte in meinen Ausführungen zu Anfang bereits auf die Anreize der jeweiligen Entscheidungsträger hingewiesen. Wir kennen natürlich Finanzhilfen, bei denen die Ausgestaltung der empfangenden Gebietskörperschaft einen Anreiz gibt, ihr Ausgabenniveau weiter aufrechtzuerhalten, beispielsweise durch sogenannte Matching-Grants, also durch Eigenbeteiligung der empfangenden Behörde. Es ist ganz wichtig, dass man das richtig macht. Aber das wird dann von den spezifischen Vereinbarungen abhängen. Ein ganz entscheidender Punkt ist: Das kann weder zeitlich befristet sein, noch sollte es degressiv ausgestaltet sein.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke schön. - Die Frage von Kollegen Dürr ging auch an den Bundesrechnungshof. Zur Antwort wieder Herr Hugo.

Sachverständiger MR Dieter Hugo (Bundesrechnungshof): Vielen Dank. - Zur Frage der degressiven Ausgestaltung und der zeitlichen Befristung: Das sehen wir schon etwas anders. Es ist hier verschiedentlich schon zum Ausdruck gebracht worden, dass die Finanzhilfen von ihrer Ausrichtung her grundsätzlich zeitlich befristet sind. Wenn wir über den Bund Daueraufgaben finanzieren müssen oder sollen, dann haben wir dazu die Möglichkeit über Artikel 106 Grundgesetz. Wir halten das auch deshalb für den besten Weg - das ist hier angesprochen worden -, weil mit diesen Investitionen letzten Endes gewisse Folgekosten

im Bereich des Unterhalts, des Betriebs und der personellen Ausstattung verbunden sind.

Vor diesem Hintergrund ist es, denke ich, eigentlich richtig, dass der Artikel 104b Grundgesetz - er ist letztes Jahr durch die Ergebnisse der Bundesländer-Verhandlungen hineingekommen - grundsätzlich diese Befristung und die Degressivität für alle Finanzhilfen vorsieht. Wenn man das jetzt für gewisse Finanzhilfen aushebelt, laufen wir in eine Dauerfinanzierung, die durchaus problematisch ist, gerade im Bildungsbereich, wo der Bund - das ist zumindest derzeit die Verfassungslage - keine Gesetzgebungszuständigkeit hat.

Vielleicht noch ein Wort zur Zusätzlichkeit. Es kam zum Beispiel von Herrn Glaser die Ansicht, dass das nicht operationalisierbar wäre. Das sehen wir schon etwas anders; ich war in meinem Vorleben auch Haushälter. Also: Sie können das sicherlich nicht objektbezogen machen, aber Sie können selbstverständlich beispielsweise den Finanzplanungsrahmen der letzten fünf Jahre nehmen, einen Durchschnittswert bilden und das quasi als Untergrenze für den entsprechenden Nachweis der Länder nehmen, dass sie in ihrer neuen Finanzplanung nicht unterhalb dieser Größenordnung bleiben. So ist die Zusätzlichkeit in gewisser Weise abgesichert. Das ist nicht objektbezogen, aber das kann man schon hinkriegen. Das gibt es auch in anderen Bereichen. Wenn ich das richtig sehe, gibt es auch bei den Gemeinschaftsaufgaben solche Möglichkeiten, eine gewisse Zusätzlichkeit abzusichern.

Wie gesagt: Aus unserer Sicht ist die Finanzhilfe im Bildungsbereich wirklich nur als Ausnahmeinstrument zu sehen und sollte dann auch befristet sein. Wenn man da eine Dauerfinanzierung sinnvoll findet - insbesondere im Bereich der Schulen, auf kommunaler Ebene -, dann müsste



man das über Steuern regeln. Das ist auch möglich; das ist schon verschiedentlich angesprochen worden. - Danke schön.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke sehr. - Wir setzen fort mit der Fraktion Die Linke. Frau Bull-Bischoff, bitte.

Birke Bull-Bischoff (DIE LINKE): Herzlichen Dank. - Ich habe eine Frage an Professor Maaz, und zwar ausdrücklich aus bildungswissenschaftlicher Perspektive. Wir haben über die Frage der Bildungsfinanzierung diskutiert; die Frage von Verlässlichkeit und Verbindlichkeit ist gestellt worden - darauf nimmt ja der Antrag von FDP und Grünen Bezug. Es ist die Frage diskutiert worden, welche Kosten in Betracht gezogen werden müssen - die Nachfolgekosten -, zudem ging es um Zukunftsfragen. Ich will darauf hinweisen, dass das Thema „digitale Bildung“ vor 10, 15, 20 Jahren eine solche Zukunftsfrage gewesen ist, ebenso das Thema „inklusive Bildung“ vor einigen Jahren.

Wir, die Linke, haben die Frage des Herangehens im Rahmen einer Gemeinschaftsaufgabe aufgeworfen. Es geht also darum, Bildung als Gemeinschaftsaufgabe zu installieren und zu denken. Sie haben vorhin gesagt: Das macht mehr Mitwirkung möglich. - Das wirft die Frage nach Qualität von Bildung auf; das wären die Fragen: Welche Standards beziehen sich auf Bildung? Was ist Qualität? Was ist gute Bildung?

Ich möchte Sie ausdrücklich aus bildungswissenschaftlicher Perspektive fragen: Wie sollte die Zuständigkeit für Bildung gestaltet werden - und zwar jenseits der für mich in Teilen durchaus nachzuvollziehenden Argumentation, dass auch das föderalistische System als solches Bedeutung hat? Ausdrücklich aus bildungswissenschaftlicher Perspektive: Wo ist die Zuständigkeit für Bildung am besten aufgehoben?

Vorsitzender Peter Boehringer: Okay. Klare Frage. - Professor Maaz, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Kai Maaz (Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF)): Vielen Dank für die Frage, die ja ganz viele Aspekte hat. - Sie haben das Stichwort „gute Bildung“ genannt. Was ist gute Bildung? Darüber könnte man jetzt lange reden. Die Frage lässt sich aus meiner, auch aus bildungswissenschaftlicher Perspektive nicht ganz einfach beantworten.

Man könnte einfach schauen: Was ist in den letzten Jahren - insbesondere seit PISA - passiert? Bund und Länder haben Bildung als Gemeinschaftsaufgabe verstanden, beispielsweise als sich Bund und Länder gemeinsam auf Bildungsstandards verständigt haben, die zumindest den Hauptschulabschluss und den mittleren Schulabschluss betreffen; beim Abitur sieht es ein bisschen anders aus. Was die Einhaltung, die Implementation dieser Bildungsstandards betrifft, sieht es auf der Länderebene und auf der kommunalen Ebene schon wieder anders aus, sodass wir es hier mit großen Unterschieden zu tun haben. Ich denke, dass es wichtig ist, genau solche Schlüsselthemen, Standardsetzung, Vergleichbarkeit, anzusprechen.

Vielleicht etwas zum Stichwort „Vergleichbarkeit“. Man muss sich vorstellen, dass es zwar den mittleren Bildungsabschluss in Deutschland gibt, dass es in den 16 Bundesländern aber zehn verschiedene Bezeichnungen für diesen Abschluss gibt. Für jemanden, der sich nicht täglich mit Bildung auseinandersetzt, erklärt sich nicht wirklich, warum das so sein sollte. Ich könnte andere Beispiele bringen.

Angesichts dieser formalen Strukturfragen sollte man sich zumindest erst einmal gemeinsam an einen Tisch setzen. Die letztendliche Verantwortung wird und sollte meines Erachtens auch in



Zukunft bei den Ländern bleiben; das steht gar nicht zur Disposition. Aber in einen inhaltlichen Austausch zu kommen, um sich über die Kernfragen und -probleme zu verständigen, ähnlich wie das Bund und Länder im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe jetzt tun, halte ich für zielführend.

Sicherlich müsste man auch darüber nachdenken - das wird gegenwärtig gemacht; wenn man sich überlegt: der letzte Bildungsstaatsvertrag, den wir haben, kommt, zumindest in der Urform, aus den 60er-Jahren; er wurde in der Zwischenzeit geändert -: Wie können wir genau diese zentralen Fragen in Bereichen der Kooperation auch über Verträge zwischen Bund und Ländern, die die Zusammenarbeit neu regeln, neu strukturieren, wieder auf die Tagesordnung setzen? Wie das dann im Einzelnen aussieht, kann ich Ihnen jetzt, an dieser Stelle, nicht sagen. Aber zumindest muss man die Rahmenbedingungen schaffen, um darüber nachzudenken: Wie könnten solche neuen Formen der Steuerung, der Kooperation zwischen den Ebenen aussehen? Das hielte ich für den ersten wichtigen Schritt.

Vorsitzender Peter Boehringer: Vielen Dank. - Wir setzen fort mit Bündnis 90/Die Grünen. Frau Hajduk, Ihre Frage bitte.

Anja Hajduk (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herr Maaz, ich kann daran gut anschließen, weil ich dazu gerne noch mal nachfragen wollte. Ich glaube nämlich, dass die Thematik dieser größten Zukunftsaufgabe und der stärkeren Kooperation dabei auch jenseits verschiedener verfassungsrechtlicher Positionen, die es auch hier in diesem Raum gibt - wie wir Grüne uns da aufgestellt haben, ist ja bekannt -, gedacht werden muss: Inwieweit kann man im Hinblick auf diese Kooperationsmöglichkeiten schon konkreter in effizienten Strukturen denken? Sie haben gerade in Ihrer Antwort gesagt, das müsse man dann sehen. Aber

vor diesem Hintergrund - wir haben Kultusministerkonferenzen; ich komme aus dem Haushaltsbereich, nicht aus dem Bildungsbereich - glaube ich, dass, wenn wir diese Diskussion mit noch mehr Kraft nach vorne bringen wollen, die Überlegung ganz sinnvoll wäre: Was ist für eine effiziente Struktur eigentlich wünschenswert? Deswegen möchte ich Sie jenseits der föderalen Befindlichkeiten und jenseits von verfassungsrechtlichen Grenzen - wir sind ja dabei, die Verfassung zu verändern - fragen, was Bildungsforscher bei einer effizienten Kooperationsstruktur verschiedener Gebietskörperschaften für wichtig erachten - das wäre meine erste Frage -, um eine Bildungssteuerung in einer Kooperationsstruktur wirksam zu machen.

Zweite Frage. Wir haben im Moment hier auf der Bundesebene eine heiße Diskussion in einem ganz bestimmten Bereich: Es geht um einen eklatanten Fachkräftemangel. In dem ganzen Bereich Pflege, Altenpflege, Krankenpflege wird das sehr heiß diskutiert. Das ist heute nicht unser Thema, aber ich glaube, es gibt - das zu erkennen, dazu gehört nicht viel Fantasie; es gibt ihn ja wahrscheinlich auch, er wird meiner Wahrnehmung nach nur nicht ganz so heiß diskutiert - potenziell und schon jetzt massive Fachkräfteengpässe im Bildungsbereich. Deswegen wäre meine zweite Frage: Inwiefern brauchen wir bildungspolitische Realitäten, mit denen man sich auch in Form von Kooperationen zwischen Länder- und Bundesebene einer koordinierten Fachkräfteoffensive widmen könnte? Könnte auch das einen Schub bekommen durch eine stärkere Kooperation im Bildungsbereich?

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke. - Beide Fragen also noch mal an Professor Maaz.

Sachverständiger Prof. Dr. Kai Maaz (Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF)): Vielen Dank. - Die erste Frage ist eine hochspannende und gleichzeitig eine ganz



schwierige Frage, sodass ich Ihnen jetzt hier in der Kürze der Zeit sicherlich kein komplettes Steuerungsmodell entwickeln kann. Aber nehmen wir das Beispiel, das am heutigen Tage schon oft strapaziert wurde: die Digitalisierung. Dass wir heute, 2018, davon reden, ob und wie man letztendlich Schulen ausstatten kann, damit sie in der Digitalisierung der Lebensumwelt standhalten können, ist eigentlich schon ein Stück weit absurd. Das erste Smartphone gab es vor zwölf Jahren, die Entwicklung betrifft jetzt schon wieder völlig andere Dinge. Deswegen wäre hier sicherlich - um das auch noch mal zu nennen - eine zeitlich befristete, einmalige Investition in keiner Weise zielführend, weil die Dynamik so stark ist.

Was kann man für eine effiziente Steuerung daraus ableiten? Möglicherweise, diese Themen, diese Herausforderung frühzeitig - auch gemeinsam im Sinne der Gemeinschaftsaufgabe - zu erkennen, zu definieren und dann Strategien zu entwickeln, wie man ihr begegnen kann. Das wurde beispielsweise nach PISA 2000 gemacht, indem man sieben Handlungsfelder definiert hat. Die Umsetzung dieser sieben Handlungsfelder scheiterte meines Erachtens in einigen Bereichen daran, dass es Konfusionen bei den Zuständigkeiten gab. Es gab zwar ein bundesweites Programm zur Förderung der Ganztagschulen, es gab aber letztendlich keine Evaluation dessen, um zu schauen: Welche Strukturen sind erfolgreich, welche müssen weiterentwickelt werden?

Hier geht es um die Frage: Wie kann man die verschiedenen Akteure in dem Prozess der Definition von Herausforderungen, der Entwicklung von Maßnahmen, der Implementation von Maßnahmen und der Evaluation von Maßnahmen zusammenbringen? Das funktioniert meines Erachtens in einem ersten Schritt wirklich nur gemeinsam an einem Tisch mit den verschiedenen Verantwortlichkeiten. Daraus müssen sich dann

Formen der Steuerung in den verschiedenen Gebieten entwickeln.

Wir haben damit, wenn man das auf den Hochschulbereich bezieht - da sind schon Beispiele gekommen -, sehr positive Erfahrungen gemacht; das würde auch ich sagen. Die Exzellenzinitiative ist ein positives Beispiel. Das können wir aber, auch bezogen auf die Zuständigkeiten, nicht eins zu eins auf das Schulsystem übertragen, weil die Antragsverfahren hochkompetitiv sind. Das haben wir im Schulsystem nicht. Wir können nicht nur die Schulen fördern, die die besten Angebote machen, sondern im Gegenteil: Wir müssen möglicherweise diejenigen am stärksten fördern, die die schlechtesten Angebote - aus welchen Gründen auch immer - machen.

Zweites Beispiel - auch das wurde schon genannt -: „Qualitätsoffensive Lehrerbildung“. Auch da würde ich die Einschätzung teilen: Die letztendlich wirklich messbaren Erfolge werden überschaubar sein, auch in der zweiten Runde. Hier könnte man fragen, welche Möglichkeiten der Steuerung zwischen Bund und Ländern man möglicherweise entwickeln kann.

Sie merken, ich kann Ihnen kein ganz konkretes Steuerungsmodell nennen. Das, was ich mir als Bildungswissenschaftler vorstelle, ist ein partizipatives Steuerungsmodell, das nicht Top-down versucht, Bildungsreformen darzustellen, sondern letztendlich die Analyse an der Basis vornimmt und dann gemeinsam mit der Basis versucht, Maßnahmen zu entwickeln und das System weiterzuentwickeln.

Ein ganz entscheidender Punkt in dem Zusammenhang scheint mir, dass es rechenschaftspflichtig sein muss. Auch Schule muss sich einer Rechenschaftspflicht unterziehen. Wir haben zwar ein Bildungsmonitoring, wir haben aber in Deutschland eher eine Strategie, die das Bildungsmonitoring aufseiten der Länder sieht.



Auch hier könnten Länder und Bund viel stärker zusammen agieren, um letztendlich zu einem gemeinsamen Bildungsmonitoring zu kommen und nicht zu einem, das durch die 16 Länder bzw. die KMK getragen wird.

Mit Ihrer zweiten Frage sprechen Sie eine der größten Herausforderungen an, vor der wir in den nächsten Jahren und Jahrzehnten stehen werden. Der Fachkräftemangel lässt sich von der frühen Bildung bis ins Hochschulsystem und in der Weiterbildung beschreiben. Er wird in den nächsten Jahren viel prominenter werden. Im Schulbereich sehen wir, dass es momentan Bundesländer gibt, bei denen ein Drittel der Neueinstellungen Personen sind, die als sogenannte Seiteneinsteiger ins System kommen. Das muss nicht per se ein Problem sein, aber es stellt sich natürlich die Frage nach entsprechenden Qualifizierungs- und Weiterqualifizierungsmöglichkeiten.

Es wird einen weiteren Anstieg durch gestiegene Zuwanderungen nach Deutschland geben, durch - das sind positive Effekte der Müttererwerbstätigkeit - Ganztagsbetreuung und durch Investitionen in frühe Bildung. Das heißt, es werden mehr Bedarfe entstehen. Insofern halte ich es für notwendig, dass Bund und Länder zusammen überlegen: Welche Strategie kann man entwickeln, um diesen Bedarf in der Zukunft sicherzustellen? Dass möglicherweise strukturelle Wettbewerbsprobleme zwischen den Ländern bestehen, die um die besten Lehrkräfte werben, ist nachvollziehbar, aber in der Sache nicht förderlich, weil es letztendlich nichts an dem Gesamtbedarf, sondern nur temporär etwas ändert. Ohne die Allokation der Lehrkräfte zentral steuern zu wollen, ist es notwendig, dass man es zumindest als gesamtgesellschaftliche Herausforderung betrachtet.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke sehr. - Wir setzen fort mit der Union. Herr Schipanski, bitte.

Tankred Schipanski (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Ich habe zwei Fragen an Herrn Professor Seiler. Im Rahmen der Diskussion - Sie haben das in Ihrer Stellungnahme auch noch mal richtig dargestellt - haben wir ja gesehen: grundsätzliche Aufgabentrennung zwischen Bund und Ländern, Kompetenzen, Zuständigkeitsverteilung, Verantwortungsbereiche.

Wir befinden uns aber natürlich auch in einem Bundesstaat mit einem Bundesstaatsprinzip. Sie haben in Ihrem Statement vorhin den kooperativen Föderalismus noch einmal ausdrücklich angeführt. Ich bin dankbar, dass Sie in Ihrer schriftlichen Stellungnahme auch noch mal auf die Möglichkeit eines Staatsvertrages hinweisen. Ich glaube, insbesondere mit Blick auf die Bildungsstandards, die hier in der Diskussion angesprochen wurden - das hat der Professor Maaz ja auch noch mal ausdrücklich betont -, dass sich solche Bildungsstandards über eine staatsvertragliche Lösung finden lassen.

Ich will auf das Ziel des Artikels 104c Grundgesetz hinaus. Ich komme aus dem Bildungsausschuss und möchte den eigentlichen Grund angehen, warum wir den Artikel 104c Grundgesetz anpacken: Das ist der DigitalPakt. Ich denke, es muss verfassungsrechtlich auch in diesem Bereich möglich sein, dass der Bund Anschubfinanzierung leistet. Ich denke schon, dass der Artikel 104c mit den Finanzhilfen dafür die richtige Richtung vorgibt. Gleichwohl stand - vielleicht wissen Sie es - auch der Artikel 91c als Rechtsgrundlage für diesen DigitalPakt zur Debatte. Mich würde Ihre Einschätzung dazu interessieren, weil ich herausgehört habe: Sie sind mit dem Artikel 104c nicht ganz so glücklich.

Auch die zweite Frage zielt auf den DigitalPakt ab - er ist ja der Anlass, auch mit Blick auf den Koalitionsvertrag, warum wir an die Änderung des Grundgesetzes gehen. Sie haben vorhin er-



klärt: Man greift durch den Artikel 104c in Zuständigkeitsbereiche ein, wo eigentlich die Länder die Finanzen und die Verantwortung haben. Inwieweit können denn zukünftig die Länder diesen Artikel 104c zum Anlass nehmen, um den Bund um ergänzende Finanzierungen für ihre eigenen Aufgabenbereiche zu bitten? In der Gesetzesbegründung haben wir versucht, das mit Blick auf Ganztagschule und DigitalPakt zu begrenzen. Meinen Sie, die Begrenzung in dieser Gesetzesbegründung ist ausreichend? Oder sind der Wortlaut und die Begründung so weitgehend, dass sich das zu einem Wunsch-dir-was vonseiten der Länder entwickeln könnte? - Vielen Dank.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke. - Das Wort hat Professor Seiler.

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Seiler (Eberhard Karls Universität Tübingen): Vielen Dank. - Zunächst: Ich habe mich nicht gegen Bundeskompetenzen im Bildungsbereich gesperrt. Mir ging es darum, dass Sachfragen über Sachkompetenzen zugeordnet werden und Finanzfragen über Finanzkompetenzen. Und die haben eine jeweils verschiedene Rationalität. Das in Erinnerung zu rufen, ist ganz wichtig.

Die Frage, wer in der Sache entscheiden soll, muss eben über die Zuordnung der Sachkompetenz geregelt werden. Die Finanzkompetenz muss dann folgen. Wenn Sie also dem Bund stärkere Einflussmöglichkeiten im Bildungsbereich zuschreiben möchten, dann wäre es eine saubere Lösung, die Gesetzgebungskompetenzen zu ändern, also eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes zu begründen und sie entsprechend den Ländern zu entziehen. Dann könnte man zum Beispiel auch bundesweite Standards setzen. Das kann man tun - man muss nur die richtigen Instrumente dafür wählen.

Ich habe mich hinsichtlich der Frage, welche Ebene die richtige für Bildungsfragen ist, neutral

verhalten. Was ich für die schlechteste Lösung halte, ist, die Sachverantwortung bei den Ländern zu halten und dann das Mittel der Finanzkompetenzen zu nutzen, um darüber andere Zwecke zu regeln. Das ist gewissermaßen eine Zweckentfremdung des Instruments Finanzkompetenz; das ist das Problem. Das erzeugt Irrationalitäten und einen Kompetenzmischmasch, was nicht dazu führt, dass am Ende die beste Entscheidung herauskommt. Wenn der Volksmund sagt: „Viele Köche verderben den Brei“, dann ist das manchmal nicht ganz verkehrt. Das muss man in Erinnerung haben. Ob Artikel 91c vor diesem Hintergrund die bessere Lösung wäre - da hätte ich meine Zweifel.

Um es klarzustellen: Ich habe keine verfassungsrechtlichen Bedenken geäußert. Rechtlich - das habe ich ja klar gesagt - ist es zulässig, was Sie vorhaben. Sie dürfen das Grundgesetz so ändern; das Grundgesetz hindert Sie nicht daran, es so zu ändern - das war meine Formulierung mit dem blauen Himmel. Ich halte es nur nicht für klug, wenn Sie dies tun. Sie sollten, wenn Sie Instrumente der sachlichen Steuerung wünschen, die Sachkompetenz anpassen und nicht die Finanzkompetenz zweckentfremden. Diese Einschätzung erstreckt sich auch auf den Artikel 91c. Das wäre nicht besser, sondern im Zweifel vielleicht sogar schlechter. Aber darüber müsste ich noch mal nachdenken; da will ich mich jetzt spontan nicht festlegen.

Zur zweiten Frage: Können die Länder künftig den Bund um ergänzende Finanzierungen bitten? - So, wie es jetzt formuliert ist, scheinen daraus keine künftigen Ansprüche der Länder gegen den Bund in weiteren Sachbereichen zu erwachsen. Überhaupt habe ich die Formulierung so verstanden, dass es nur eine Ermächtigung des Bundes ist: Er kann finanzieren, muss es aber nicht machen; er könnte also auch keinen Gebrauch von dieser Ermächtigung machen. Da



Deutscher Bundestag

Haushaltsausschuss

werden die Länder sicherlich keinen verfassungsgerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf zusätzliche Mittel haben. - Dass das politisch eine Dynamik erzeugt und dann weitere Wünsche formuliert werden, liegt wahrscheinlich nicht ganz fern; aber das ist keine Rechtsfrage, das ist eine politische Einschätzung.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke sehr. - Für die SPD Herr Kaczmarek, bitte.

Oliver Kaczmarek (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Meine beiden Fragen gehen an Herrn Professor Hellermann.

Ich möchte darauf eingehen, dass wir die rechtlichen Voraussetzungen dafür schaffen wollen, etwas umzusetzen. Wir haben in der letzten Wahlperiode das Grundgesetz geändert, um Schulansierungen zu ermöglichen, und wollen es in dieser Wahlperiode erweitern, um unter anderem den DigitalPakt auf die Spur zu bringen, ihn umzusetzen; denn internationale Studien zeigen uns, dass es da Handlungsbedarf sowohl hinsichtlich der Kompetenzen bzw. Leistungen der Schüler als auch der infrastrukturellen Ausstattung gibt.

Ich komme zu meiner ersten Frage. Die alte Bundesregierung hat einen Weg der Umsetzung über den Artikel 91c, über die Zusammenarbeit bei informationstechnischen Systemen, vorgeschlagen. Das war für die SPD keine ausreichende Grundlage für die Umsetzung des Digitalpakts. Ich frage Sie, wie Sie das sehen; denn für uns ist das eine wichtige Information dafür, unter welchen Voraussetzungen wir den DigitalPakt verfassungsrechtlich vernünftig absichern können.

Zu meiner zweiten Frage. Das, was wir als Koalition wollen, ist ja, dass wir Länder und Kommunen bei Investitionen in die Bildungsinfrastruktur unterstützen können. Wir wollen nicht

neue Zuständigkeiten beim Bund schaffen. Deswegen meine Frage, wie Sie vor dem Hintergrund, dass wir Investitionen in die Bildungsinfrastruktur unterstützen wollen, die beiden vorgeschlagenen Modelle bewerten, nämlich das Modell, hier eine neue Gemeinschaftsaufgabe zu schaffen, wie Grüne und FDP es vorschlagen, und den Weg der Erweiterung des Artikels 104c, den wir vorschlagen.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke. - Herr Hellermann, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Johannes Hellermann (Universität Bielefeld): Zunächst: Ich halte Artikel 91c in der Tat nicht für eine taugliche, hinreichende Grundlage. Es lässt sich schon entstellungsgeschichtlich gut nachweisen, dass das Anliegen vor allem darin bestand, die Interoperabilität der IT-Systeme von Bund und Ländern zu verbessern. Nicht zufällig ist die Überschrift des Abschnittes, in dem sich Artikel 91c findet, damals um das Stichwort „Verwaltungszusammenarbeit“ ergänzt worden. Auch die einzelnen Absätze zeigen, dass das der Fokus dieser Regelung gewesen ist. Diese Bestimmung nun zu nehmen, um eine Ermächtigung für die Etablierung von digitaler Bildungsinfrastruktur zu ermöglichen, würde meines Erachtens ihren Anwendungsbereich überdehnen. Es hieße ja, dass der Bund schon nach geltendem Verfassungsrecht in der Bildungspolitik - jedenfalls im digitalen Bereich - mit im Spiel wäre, und zwar im Sinne eines Zusammenwirkens. Das, meine ich, ist nicht von Artikel 91c gedeckt, sodass ich es in der Tat für nötig halte, hier auf eine andere, neue Rechtsgrundlage zu wechseln. - So viel zur ersten Frage.

Zur zweiten Frage habe ich mich vorhin schon halb ungefragt - ein bisschen geäußert. Jedenfalls aus einer bundesstaatlichen Perspektive geht es jetzt nicht darum - Sie haben das als Ausgangspunkt formuliert -, im bundesstaatlichen Gefüge



Deutscher Bundestag

Haushaltsausschuss

eine neue Sachaufgabe des Bundes zu formulieren. Aus einer bundesstaatlichen Perspektive ist der Weg über eine Modifikation des Artikels 91b der weitaus größere Eingriff in die Bundesstaatlichkeit, in die Eigenstaatlichkeit der Länder. Dort wird eben nicht nur eine Finanzhilfe oder Finanzierungszuständigkeit des Bundes, sondern ein Zusammenwirken etabliert. Ich habe vorhin schon gesagt: Gerade diese Formen des auch verwaltungsmäßigen Zusammenwirkens sind bei der Föderalismusreform besonders kritisch gesehen worden, weil sich dann die Sachverantwortungen in der Tat miteinander verzahnen.

Man muss zugestehen, dass auch im Bereich der Investitionshilfen die Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes im Laufe der Jahre über Änderungen des Artikels 104b erweitert worden sind. Der Bund gewinnt über Finanzhilfen durchaus auch Möglichkeiten der inhaltlichen Einflussnahme - das sollte man nicht als gering einschätzen oder vernachlässigen -, aber es bleibt deutlich hinter dem zurück, was ein Artikel 91b in modifizierter Form bewirken würde. Da schlägt bei mir das Herz nun eher für den Bundesstaat, weshalb ich die zurückhaltendere Variante verfassungssystematisch, verfassungspolitisch bevorzugen würde.

Vorsitzender Peter Boehringer: Vielen Dank. - Wir setzen mit der AfD-Fraktion fort. Dr. Frömming, bitte.

Dr. Götz Frömming (AfD): Vielen Dank für das Wort, Herr Vorsitzender. - Meine Frage hat einen finanzwissenschaftlichen und einen verfassungsrechtlichen Aspekt. Deshalb würde ich sie gerne zunächst an Herrn Professor Lenk und dann auch an Dr. Vosgerau richten.

Wir haben heute Morgen vor allen Dingen darüber gesprochen, inwieweit die vorgesehenen Gesetzesänderungen überhaupt zulässig sind. Da gab es zwar viel Skepsis, aber unter dem Strich

war der Tenor doch: Ja, kann man schon so machen. - Weniger haben wir dann über die Frage gesprochen - wir sind jetzt dabei -, ob überhaupt eine Verfassungsänderung notwendig ist, um die dargestellten Ziele zu erreichen.

Wenn auf allen Ebenen Einigkeit bestünde, also sowohl beim Bund als auch bei den Ländern und Kommunen, dann könnte man doch darauf vertrauen, dass diese Ziele auch ohne eine Verfassungsänderung umgesetzt werden könnten, vorausgesetzt, die jeweils zuständigen Stellen, also die Kommunen und auch die Länder, hätten die entsprechenden Mittel. Dann wäre natürlich die Frage, ob wir hier überhaupt über das Richtige diskutieren und ob wir uns nicht vielmehr den Artikel 106 vornehmen müssten, anstatt hier über Grundgesetzänderungen punktuelle Veränderungen vorzunehmen.

Wenn allerdings auf den verschiedenen Ebenen keine Einigkeit über die Notwendigkeit der Ziele bestünde, dann wäre die verfassungsrechtliche Frage, ob wir uns hier nicht in einen Bereich begeben - der Teil geht jetzt an Herrn Vosgerau -, in dem wir in eine Bevormundung von Ländern und Kommunen seitens des Bundes hineingerauten. Da würde mich interessieren, wie Sie das verfassungsrechtlich bewerten. - Danke schön.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke. - Zunächst Herr Lenk, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Thomas Lenk (Universität Leipzig): Herzlichen Dank für diese Frage; denn wir haben hier bisher verfassungsrechtliche und bildungspolitische Aspekte behandelt, aber weniger die finanzwissenschaftlichen, wobei Herr Henneke da durchaus schon den einen oder anderen Ansatz gemacht hat.

Grundsätzlich scheint es hier ja so zu sein, dass hinsichtlich der Ziele, die hier verfolgt werden -



nämlich Verbesserung der Finanzierung der Bildungsinfrastruktur, des sozialen Wohnungsbaus oder der Verkehrsinfrastruktur -, alle der gleichen Meinung sind. Aber aus finanzwissenschaftlicher Sicht sind mit Blick auf die föderalen Strukturen, die in unserem Grundgesetz angelegt sind, sehr große Zweifel an dem Umsetzungsweg angebracht; das hinterfragen Sie ja.

Dass die Änderungen, die bei den Finanzen vorgenommen werden sollen - die Mittel für die Bildungsinfrastruktur etc. sollen erhöht werden -, notwendig sind, ist unstrittig. Dabei arbeitet man aber an einem Symptom, das besagt, dass wir - da bin ich bei Herrn Henneke - eine reformbedürftige Primärverteilung haben. Das heißt, die Verteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund, Ländern und Kommunen - danach haben Sie gefragt - muss überdacht werden.

Damit komme ich zu Artikel 106 Grundgesetz. Mit den Grundgesetzänderungen, die hier jetzt vorgeschlagen sind, würde man eigentlich nur das Symptom behandeln, aber nicht die Ursache - aus finanzwissenschaftlicher Sicht - systematisch angehen. Das heißt - auch das haben die Verfassungsrechtler hier schon gesagt -, normalerweise hat die Einnahmenverteilung der Aufgabenverteilung zu folgen. Wenn sich auf der Aufgabenseite Ziele herauskristallisieren, die allen besonders wichtig erscheinen, dann muss man schauen, auf welcher Ebene die entsprechenden Aufgaben angesiedelt sind, und für ihre Erfüllung sinnvollerweise die dafür notwendigen Einnahmen vorsehen. Das heißt, meine Antwort wäre, die Einnahmenverteilung letztendlich an die geänderten Anforderungen der Aufgabenverteilung anzupassen.

Jetzt war die Frage: Muss man hier das Grundgesetz angehen, oder ginge es auch anders? - Wenn es um eine substanzielle Stärkung der Kommunen hinsichtlich Selbstverwaltung und finanzieller Eigenverantwortung geht, dann muss

man zunächst einmal schauen: Haben die ganzen Fachförderprogramme etc. in der Vergangenheit richtig gewirkt, oder mussten wir sehen, dass die Verwendung der Hilfen im Rahmen von Fachförderprogrammen rechtlich strikt begrenzt war? Warum sind die Hilfen zum Teil gar nicht richtig abgerufen worden? Es gibt ganz viele Gründe, warum die Fachförderprogramme in der Vergangenheit vielleicht gar nicht so gewirkt haben, wie man es erwartet hatte.

Was hier noch nicht diskutiert wurde - ich bitte aber, daran zu denken, wenn man jetzt wieder irgendwelche Finanzhilfen an bestimmte Auflagen knüpft -: Wir haben einen Abbau von Verwaltungspersonal in den kommunalen Kernverwaltungen. Gleichzeitig haben wir gestiegene Anforderungen an Qualität und Dokumentation, wenn man irgendwelche Finanzhilfen abrufen will. Es wäre viel einfacher, wenn die Kommunen allgemeines Geld hätten und selbst entscheiden könnten. Dann bräuchten sie zum einen nicht mehr die Anforderungen an Qualität und Dokumentation zu erfüllen. Zum anderen entfielen bei allgemeinem Geld die Sachbindungen. Man könnte die Mittel also auch nutzen, um Personal in den entsprechenden Bereichen einzustellen; das haben wir jetzt schon in verschiedenen Argumenten gehört.

Zudem müsste man nicht mehr darüber streiten, was zu den Investitionen zählt. Selbst wenn man es am finanzwissenschaftlichen Investitionsbegriff festmacht, stellt sich - gerade auch angesichts der Umstellung auf die Doppik - die Frage, inwieweit Investitionen von laufenden Sachaufwendungen abzugrenzen sind. Das wird länderspezifisch sehr unterschiedlich gehandhabt. Gerade was die Schulen etc. angeht, ist ja vieles schon vorhanden, was vielleicht jetzt renoviert oder anders ausgestattet werden muss. Das würde nicht über Investitionen laufen, sondern über den laufenden Sachaufwand. Auch da begäbe man



sich aus finanzwissenschaftlicher Sicht also aufs Glatteis.

Das heißt: Ich plädiere für einen anderen Weg, der breitere Möglichkeiten der Nutzung der zusätzlichen Finanzen eröffnet und es erlaubt, im Hinblick auf das Ganztagsangebot eventuell den einen oder anderen im Personalbereich dezentral zu unterstützen. Darüber könnten dann eben die Kommunen entscheiden. Es geht also um eine Verbesserung der kommunalen Einnahmehasis im Hinblick auf die gesteckten Ziele. Man kann das über die Gemeinschaftssteuern erreichen.

Herr Henneke hat es angesprochen: Wir können es auf der vertikalen Ebene angehen, indem wir etwas bei der Verteilung der Umsatzsteuer auf Bund, Länder und Kommunen verändern. Im Moment sind die Kommunen mit 2,2 Prozent bei den Umsatzsteuerpunkten dabei. Das kann man erhöhen. Man kann das benötigte Volumen berechnen und es anschließend in Prozentpunkte umrechnen.

Bei den 2,2 Prozent stellt sich die Frage, woran dieser Umsatzsteueranteil gebunden ist. Er ist gemäß Artikel 106 Absatz 5a Grundgesetz - Herr Henneke hat es schon angesprochen - und § 5a Gemeindefinanzreformgesetz an gewerbliche Indikatoren gebunden. Ich glaube, das müsste man ändern, weil sonst die Spreizung zwischen den reichen und den armen Kommunen zunimmt: Die Kommunen, die viel Wirtschaftskraft haben, würden noch mehr Geld bekommen, und die ärmeren weniger. Da müsste man dann ran. Man könnte zum einen versuchen, die Indikatoren des Gemeindefinanzreformgesetzes grundgesetzkonform ein wenig zu verändern. Besser wäre es natürlich, den Artikel 106 Absatz 5a Grundgesetz von diesen Indikatoren zu befreien. - Das heißt, man könnte es auch auf der horizontalen Ebene angehen.

Ich bleibe bei dem, was ich so ähnlich schon bei der Anhörung zum Länderfinanzausgleich gesagt habe: Man sollte erst mal schauen, ob man auf einzelgesetzlicher Basis etwas regeln kann, bevor man das Grundgesetz tatsächlich wieder in so vielen Punkten ändert. Insofern stimme ich hier mit dem Rechnungshof und anderen überein. Schauen Sie sich die Umsatzsteuerverteilung - das ist das Scharnier unserer Finanzverfassung - noch mal an, sowohl vertikal als auch horizontal.

Das steht im Großen und Ganzen auch in meiner Stellungnahme. Von daher: herzlichen Dank.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke, Herr Lenk. - Dr. Vosgerau noch dazu.

Sachverständiger Dr. Ulrich Vosgerau (Universität zu Köln): Ich bin ein bisschen auf dem Sprung, weil ich ja, wie dem Ausschuss bekannt ist, im Petitionsausschuss als Rechtsbeistand tätig werden muss. Dann mache ich es mal kurz; ich versuche aber, danach wiederzukommen.

In der Bundestagsaussprache am 28. September kam es vonseiten der Befürworter der Verfassungsreform eigentlich im Großen und Ganzen so rüber, als wenn die Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände wichtige Gemeinwohlaufgaben haben, die sie leider im Augenblick finanziell nicht stemmen können - deswegen müssten wir alle zusammenhalten und der Bund die Länder finanziell unterstützen.

Wenn es richtig wäre, dass die Länder die ihnen nach Artikel 83 übertragenen Aufgaben finanziell nicht bewältigen können, dann müssten wir eigentlich nicht die Verfassung in der hier vorgeschlagenen Weise ändern, sondern dann müssten die Länder nach Artikel 106 und 107 des Grundgesetzes beim Bundesverfassungsgericht eine angemessene finanzielle Ausstattung geltend machen, damit sie ihre Aufgaben nunmehr bewältigen können.



Aber dagegen, dass es hier wirklich um Geldsorgen geht, spricht schon auf der rein normativen Ebene die auffällige Neufassung des Artikels 104c, in der ja gerade nicht mehr auf die Finanznot der Gemeinden abgestellt wird. Das Kriterium wird ja gerade abgeschafft. Schon deswegen kann es offenbar - anders, als es im Bundestag zum Ausdruck kam - in Wahrheit gar nicht so sehr um Geldnöte gehen. Es geht um ganz etwas anderes, nämlich um inhaltliche Politik: Der Bund will stärker als bisher in den Föderalismus hineinregieren.

Auf der empirischen Ebene sprechen die Daten zur derzeitigen finanziellen Ausstattung der Länder dagegen, die Herr Kollege Seiler zur Sprache gebracht hat. Dem schließe ich mich an.

Das Neue an der jetzt stattfindenden Reform ist in der Tat - über die bisherigen Reformen hinaus -, dass nunmehr der goldene Zügel des Bundes auch die Gemeinden und Gemeindeverbände selber sozusagen am Kragen hat. Das merkt man nicht gleich. Insofern hat diese Verfassungsreform - ich will mal sagen - beinahe etwas Tückisches. Man merkt es nicht gleich; denn die Formulierung des neuen Artikels 104c verzichtet ja darauf, direkte Hilfen des Bundes an die Gemeinden zu konstituieren, wie andere Einzelfallvorschriften es schon getan haben: Artikel 91e ist eine völlige Verfassungsschimäre, die auf keinen Fall in die Verfassungssystematik passt, Artikel 106 Absatz 8 auch.

Es wird im neuen Artikel 104c darauf verzichtet, den direkten Durchgriff zu den Gemeinden zu statuieren, sondern es wirkt so, als wenn die Bundeshilfen nach wie vor nur an die Länder gehen, damit sie sie dann an die Kommunen weiterreichen können. Man muss aber sehen, dass das nicht die ganze Wahrheit ist; denn diese Vorschrift schließt sich ja zusammen - da geht sozusagen das Schloss zu - mit der Vorschrift aus Ar-

tikel 104b Absatz 2 Satz 2, der nicht zu dieser Reform gehört, sondern schon im letzten Jahr, 2017, geändert worden ist. Er sieht vor, dass durch Bundesgesetz oder Verwaltungsvereinbarung „Bestimmungen über die Ausgestaltung der jeweiligen Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen“ vorzusehen sind. Das schließt sich jetzt zusammen, da geht die Falle zu, und damit wird jetzt sogar auch noch in die Kommunen unmittelbar hineinregiert. Das ist das Neue.

Deswegen würde ich sagen: Die bekräftigte Formulierung vom blauen Himmel halte ich allenfalls für eine Momentaufnahme; perspektivisch ist sie, glaube ich, nach wie vor nicht ganz richtig. Es läuft darauf hinaus, dass Sie immer einen weiteren Schritt auf dem falschen Weg vorangehen. Es gab schon immer den Grundkonflikt, ob wir entweder die Länder und auch die Gemeinden von Anfang an finanziell so am Steuererwerb teilnehmen, dass sie ihre grundgesetzlichen Aufgaben nach Artikel 30 und Artikel 83 des Grundgesetzes bewältigen können, oder ob wir das nicht machen und stattdessen immer neue Abhängigkeiten vom Bund schaffen, der sich unter Umständen - das ist ja auch das Tückische daran - mit vielleicht 5 Prozent an der Finanzierung einer Infrastruktur beteiligt, dafür aber 100 Prozent Mitspracherecht bei Angelegenheiten bekommt, die verfassungsrechtlich nun einmal den Ländern zugeordnet sind.

Deswegen würde ich Ihnen raten: Machen Sie es nicht. Fahren Sie, wenn Sie in den falschen Zug eingestiegen sind, nicht immer noch eine Station weiter und sagen: „Ab der nächsten Station wird die Richtung schon wieder besser werden“, sondern steigen Sie lieber aus dem Zug aus und nehmen den Zug in die richtige Richtung.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke sehr. - Wir setzen fort mit der FDP. Der Kollege Reinhold, bitte.



Deutscher Bundestag

Haushaltsausschuss

Hagen Reinhold (FDP): Danke, Herr Vorsitzender. - Meine erste Frage geht an Herrn Gedaschko vom GdW. In Ihrer Stellungnahme führen Sie aus, dass Sie die soziale Wohnraumförderung für das zielgerichtetste Mittel halten, um jetzt aktiv zu werden. Wir haben heute schon viele Ausführungen zur Zweckentfremdung der Mittel in einigen Bundesländern gehört. Ich füge hinzu, dass wir in unseren Städten und Gemeinden, nicht nur in der Stadt Berlin, sondern auch in der Hansestadt Hamburg, die Bausünden erkennen können, die in den vergangenen 30, 40 Jahren im Bereich des sozialen Wohnungsbaus begangen wurden. Deshalb meine Frage: Ist die Objektförderung an dieser Stelle überhaupt die zielgerichtetere Förderung? Müssten wir nicht umstellen auf eine Subjektförderung, die uns mehr Möglichkeiten bietet, Quartiere zu durchmischen und mit der wir all das, was wir jetzt im Bereich des Grundgesetzes vorhaben - es sind ja viele Schwierigkeiten damit verbunden, die Mittel zweckgemäß einzusetzen -, umgehen könnten? Das ist meine erste Frage.

Meine zweite Frage richte ich an den Bundesrechnungshof. Es geht noch einmal um die Überprüfung der Zweckmäßigkeit und der Zusätzlichkeit der Mittel. Den Stellungnahmen können wir ja die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Zusätzlichkeit entnehmen. Darin wird deutlich, dass viel über eine Verwaltungsvereinbarung laufen wird. Wir reden hier teilweise über zeitlich unbefristete Maßnahmen; aber wir wissen nicht, wie hoch der Bedarf in den nächsten Jahren und Jahrzehnten sein wird und ob er stetig gleich hoch sein wird - was ich bezweifle. Im Bereich des Wohnungsbaus wird sich der Bedarf sicherlich ändern, und wir wissen auch noch nicht, was im Bereich der Bildung in den nächsten Jahrzehnten auf uns zukommen wird. Deshalb frage ich: Wie überprüfen und bewerten wir bei zeitlich unbefristeten Mitteln, dass sich die Länder nicht aus der Verantwortung stehlen? Vorhin wurde gesagt, man könnte die Mittel fünf

Jahre rückwirkend vergleichen. Aber wie ist eine Überprüfung überhaupt möglich, wenn sich der Bedarf deutlich verändert?

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke. - Zunächst Herr Gedaschko.

Sachverständiger Axel Gedaschko (GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V.): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, zwei Punkte: Bausünden und die Frage, ob eine Objektförderung besser geeignet ist.

Bausünden gibt es. Das hängt allerdings nicht mit der sozialen Wohnraumförderung zusammen, sondern das ist städtebaulich veranlasst. Das heißt, die Kommunen selbst prägen die Städte durch ihre Planung, und sie haben mit den Großwohnsiedlungen einen riesigen Fehler gemacht. Es gibt in diesen Großwohnsiedlungen auch Eigentumswohnungen, jede Menge sogar; sie sind trotzdem hässlich. Bei Bausünden geht es also nicht darum, ob sie im Bereich des sozialen Wohnungsbaus begangen werden oder im Eigentumsbereich; das ist eigentlich egal. Das ist ein Planungsfehler. - Das vorab.

Zur Frage, ob eine Objektförderung besser geeignet wäre. Wir sagen immer: Man braucht beides; es kommt auf den Markt an. Wenn Sie einen ausgeglichenen Markt haben, dann brauchen Sie zusätzlich keine geförderten Sozialwohnungen, dann brauchen Sie eine Förderung der Modernisierung alter Bestände, um die Mieten günstig zu halten. Ansonsten reicht die Subjektförderung. Die Objektförderung hingegen brauchen wir überall dort, wo es enge Mietmärkte gibt. Bei einem engen Mietmarkt nutzt es nichts, wenn wir das Individuum fördern; denn das Individuum hat dann zwar theoretisch einen Anspruch, bekommt aber keine Wohnung. Deshalb brauchen wir diesen Mix.



Vorsitzender Peter Boehringer: Der Bundesrechnungshof bitte, Herr Schmidt-Wegner.

Sachverständiger MR Thomas Schmidt-Wegner (Bundesrechnungshof): Ich kann Ihnen gerne etwas zur sozialen Wohnraumförderung, zum Verwendungsnachweis sagen. Ihre Ausführungen bestätigen eigentlich unser Argument, dass man degressiv fördern muss und von Zeit zu Zeit eine Überprüfung vornehmen muss; denn den langfristigen Bedarf können Sie ansonsten in der Tat nicht ermitteln. Sie haben gefragt: Was wäre ein geeigneter Maßstab für die Länderaktivitäten? Herr Hugo hat ja schon ausgeführt, dass eine Möglichkeit ist, einen Durchschnitt der letzten fünf Jahre zu bilden. Man könnte zusätzlich aber auch an andere Dinge denken, zum Beispiel daran, die Zusagen der Länder, die für die Zukunft zugesagten Barmittel - das war in den 80er-Jahren schon mal in der Diskussion - als Vergleichsmaßstab für die Bundesleistungen heranzuziehen, weil das im Grunde ein prospektives Element ist.

Vorsitzender Peter Boehringer: Gut, danke. - Wir setzen fort mit der Fraktion Die Linke. Frau Bull-Bischoff, bitte.

Birke Bull-Bischoff (DIE LINKE): Ich möchte gerne noch einmal auf die kommunale Bildungsinfrastruktur und deren Finanzierung zurückkommen. Ich habe eine Frage an Frau Dr. Rietzler. Es ist ja vielfach konstatiert worden, dass es in den Kommunen einen Investitionsstau im Bereich der bildungsbezogenen Infrastruktur gibt. Er wurde problematisiert und beziffert, nicht nur in diesem Raum. Meine Frage ist: Was sind die Ursachen? Sind die Kommunen nicht willens, wie es bei so mancher Argumentation hervorscheint, oder sind sie nicht in der Lage? Gibt es regionale Unterschiede, und gibt es Unterschiede zwischen den neuen und den älteren Bundesländern?

Vorsitzender Peter Boehringer: Frau Dr. Rietzler.

Sachverständige Dr. Katja Rietzler (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung): Vielen Dank für die Frage. - Man muss da etwas weiter ausholen. Das ist eine Entwicklung, die sehr weit zurückreicht. Ich kann die Frage nicht für jede Kommune einzeln beantworten; ich würde aber sagen: Im Durchschnitt ist die Ursache des Problems nicht, dass die Kommunen nicht in ihre örtliche Bildungsinfrastruktur investieren wollen, sondern zum einen, dass ihnen - das fing schon in den frühen 2000er-Jahren an - durch drastische Steuersenkungen Einnahmen weggebrochen sind, und zum anderen, dass gerade in dieser langen Stagnationsphase die Sozialausgaben infolge einer hohen Langzeitarbeitslosenquote drastisch gestiegen sind. Das hat zu dem Befund geführt, den wir alle beobachten können, dass eben viele Kommunen verstärkt Kassenkredite aufgenommen haben, um ihre laufenden Aufgaben überhaupt erfüllen zu können. Diese Problematiken ziehen sich schon lange hin. Deswegen ist es wichtig, dass man sich über die Altschuldenproblematik und die auch durch den Bund verursachte Konnexitätsproblematik Gedanken macht. Der Bund hat nach und nach einen immer größeren Anteil an den Sozialausgaben übernommen - das stimmt -, über lange Zeit ist aber nichts passiert. Ein großer Teil der aktuellen Probleme ist in dieser Phase aufgelaufen. Dementsprechend muss man bei dieser Problematik ansetzen.

Was die Verteilung angeht: In einigen Teilen Deutschlands hat sich die Situation extrem verfestigt. In diesem Zusammenhang kann man insbesondere Nordrhein-Westfalen nennen, aber auch das Saarland. Von dieser Problematik ist vor allem der Westen Deutschlands betroffen, mit regional unterschiedlichen Schwerpunkten. Auch Nordrhein-Westfalen ist nicht überall gleich aufgestellt; auch da gibt es regionale Unterschiede. Insofern finde ich die schon genannten Ansätze, dass man zum Beispiel über neue



Mechanismen für die Verteilung von Steuermitteln nachdenken sollte, auf jeden Fall begrüßenswert. Das geht mit Blick auf die langfristig bestehenden Bedarfe in die richtige Richtung. Soweit sich die Strukturprobleme verfestigt haben, muss man sich aber auch sehr gezielt mit den Altlasten auseinandersetzen.

Vorsitzender Peter Boehringer: Okay. Danke. - Wir fahren fort mit Bündnis 90/Die Grünen. Frau Stumpp.

Margit Stumpp (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. - Meine Fragen gehen an Professor Maaz. Ich knüpfe an das Thema „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ an. Im Bereich Bildung verfolgen wir das Ziel, gleichwertige Lebensverhältnisse und gerechte Bildungschancen unabhängig vom Wohnort und unabhängig vom Elternhaus zu garantieren. Dabei haben wir mehrere strukturelle Probleme. Sie haben schon gesagt, dass Ausstattung und Infrastruktur notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingungen sind. Im Bereich der Digitalisierung werden - das wissen wir - in Zukunft weiter steigende Ausgaben auf uns zukommen, weil wir erst am Beginn der Digitalisierung stehen und die notwendigen Rahmenbedingungen, die Infrastruktur erst einmal geschaffen werden muss. Sie haben aber auch ausgeführt, dass die Digitalisierung allein Schule und Unterricht nicht besser macht. Wenn wir das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse erreichen wollen, müssen wir noch weitere Herausforderungen bewältigen. 2004 hat Rot-Grün eine Ganztagsinitiative angestoßen, unter anderem weil wir wissen, dass Ganztagsangebote viel zur Bildungsgerechtigkeit beitragen. Unter den aktuellen Rahmenbedingungen wäre eine solche Ganztagsinitiative nicht mehr möglich. In diesem Bereich ist inzwischen schon viel ins Stocken geraten; da ist viel Sand im Getriebe. Deswegen die Frage: Wo stehen wir beim Ganztagsausbau derzeit im Ländervergleich und im europäischen Vergleich? Wäre es aus

Ihrer Sicht mit Blick auf gleiche Bildungschancen insgesamt - von Nord nach Süd, von Ost nach West - sinnvoll, eine neue Ganztagsinitiative über den Grundschulbereich hinaus aufzulegen?

Das zweite Thema, das uns in diesem Zusammenhang sehr bewegt, ist Folgendes: Das DIPF hat vor kurzem die Ergebnisse der Evaluation der Berliner Brennpunktschulen vorgelegt. Können Sie uns die zentralen Ergebnisse ganz kurz darlegen und formulieren, welche Schlüsse Sie aus diesen Ergebnissen hinsichtlich einer längerfristigen und konstanten Förderung von Schulen gerade in benachteiligten Gebieten - und zwar in sozial benachteiligten Gebieten, was ja nicht unbedingt finanziell benachteiligte Gebiete sind - ziehen?

Vorsitzender Peter Boehringer: Beide Fragen gehen an Herrn Maaz.

Sachverständiger Prof. Dr. Kai Maaz (Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF)): Vielen Dank für die Fragen. Zur ersten Frage nach der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse: Dabei geht es meines Erachtens um viel mehr als nur Ganztagsangebote. Wenn man sich anschaut, wie sich die Bildungsregionen in Deutschland entwickelt haben, dann sieht man, dass es Regionen gibt, in denen das Grundschulangebot in den letzten fünf Jahren um 11 Prozent gesunken ist, dass es Landkreise gibt, in denen es für einzelne Bildungsbereiche keine Schule im öffentlichen Bildungsbereich mehr gibt, und es in einigen Gemeinden sogar über alle Bildungsbereiche hinweg nur noch private Bildungsanbieter gibt. Das ist erst einmal nicht problematisch; aber man sollte sicherlich beachten, dass sich das System an einigen Stellen möglicherweise anders entwickelt, als man sich das vorstellt, insbesondere im Grundschulbereich.



Zu den Ganztagsangeboten: Die Initiative von 2004 hat in der Tat - ich habe das vorhin schon angedeutet - zu einem substanziellen Ausbau von Ganztagsangeboten an Schulen geführt. Wir haben starke Expansionsquoten in allen Bildungsbereichen, in allen Schulformen. Wir wissen allerdings nicht, wie erfolgreich diese Ganztagsangebote sind. In Zukunft muss meiner Ansicht nach der Fokus darauf liegen, den Ganztagsbereich quantitativ weiter auszubauen; das wird auch passieren. In einem zweiten Schritt ist aber auch Sorge dafür zu tragen, dass die mit der Ganztagsbetreuung intendierten Ziele in der Bildungspraxis ankommen und umgesetzt werden.

Ich will Ihnen an zwei Beispielen verdeutlichen, dass die sehr ambitioniert formulierten bildungspolitischen Ziele oft nicht mit der Bildungsrealität vor Ort übereinstimmen. Ziel des Ausbaus der Ganztagsangebote war es, die Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern zu verbessern und in einem zweiten Schritt soziale Ungleichheiten im Kompetenzerwerb zu minimieren. Man kann sagen: Beide Ziele wurden durch den Ausbau der Ganztagsangebote nicht erreicht. Sie können so auch nicht erreicht werden. Man muss sich überlegen: Wie soll das eigentlich passieren? - Ich muss erst einmal die entsprechenden Schülerinnen und Schüler in die Ganztagsbetreuung bekommen. Angenommen, ich hätte die besten pädagogischen Konzepte und die besten Fördermöglichkeiten und alle Schülerinnen und Schüler würden ganztags betreut werden, dann würden die leistungsschwachen genauso wie die leistungsstarken Schüler von diesen Angeboten profitieren, die Schüler aus den sozial privilegierten Familien und die Schüler aus den sozial weniger privilegierten Familien. Das heißt, wenn man eine kompensatorische Wirkung erzielen möchte, dann muss man unterschiedlich fördern, dann muss man unterschiedlich in das System investieren. Vor diesem Hintergrund finde ich es wichtig, dass man mit Blick auf die Weiterentwicklung der Ganztagsangebote über koordinierte

Bemühungen nachdenkt, die nicht nur den quantitativen Ausbau, sondern in erster Linie die Qualität der Ganztagsbetreuung in den Fokus stellen.

Ihre zweite Frage bezieht sich auf das Berliner Projekt zur Förderung von Schulen in herausfordernden Lagen, das sogenannte Bonus-Programm. Das Bonus-Programm ist vergleichbar mit Bildungsprogrammen in anderen Bundesländern, bei denen es darum geht, Schulen zu unterstützen, die sich sozial und leistungsbezogen in einer besonderen Lage befinden. In Berlin sieht das so aus, dass nach einem Förderschlüssel Schulen jährlich bis zu 100 000 Euro bekommen, über die sie relativ frei verfügen können. Die Evaluation dieses Programms hat gezeigt, dass auch dieses Programm die harten bildungspolitischen Ziele nicht oder nur am Rand erfüllt. Also: Es lassen sich keine substanziellen Verbesserungen der Leistungen feststellen; es gibt keine substanziellen Verbesserungen der Muster sozialer Ungleichheiten.

Auch hier muss man die Frage stellen: Ist es denn erwartbar, dass sich, wenn ich in eine Schule nur Geld investiere, innerhalb weniger Jahren die Leistungen und die Muster sozialer Ungleichheiten wirklich verändern? Ich würde sagen: Nein, das ist nicht erwartbar; es wäre sogar überraschend, wenn das der Fall wäre, was auch nicht nur positiv ist. Die Evaluation hat aber gezeigt, dass dieses Programm von den Lehrkräften und den Schulleitungen akzeptiert wird, dass es wahrgenommen wird, dass es ernst genommen wird und ein wichtiger Bestandteil der Schulentwicklung ist. Wenn man versucht, die Ergebnisse zu interpretieren, dann würde ich ein solches Bildungsprogramm so interpretieren, dass es Schulentwicklungsprozesse initiiert, Schulen also anfangen, in einer anderen Art und Weise als bisher zu denken: Wo stehen wir? Was sind unsere Herausforderungen? Warum stehen wir da, wo wir jetzt stehen? Wie können wir Zieldimensionen definieren, und wie kommen wir zu



diesen Zielen hin? - Das halte ich für den entscheidenderen Effekt solcher Bildungsprogramme.

Jetzt kommt der Part, den Sie im zweiten Teil Ihrer zweiten Frage angesprochen haben: Um bildungspolitische Ziele wirklich zu erreichen, braucht man den Faktor Zeit. Es ist nicht erwartbar, dass diese Veränderungen in 3, 5 oder 10 Jahren erreicht werden, sondern es braucht möglicherweise 10 bis 20 Jahre, bis sich in den Schulen Veränderungen empirisch messen lassen. Ein schönes Beispiel ist das Bundesland Hamburg. Hamburg hat in den ersten Ländervergleichsuntersuchungen nie sehr positiv abgeschnitten, um nicht zu sagen: Hamburg hat entweder den letzten oder den vorletzten Platz belegt. Man hat vor gut zehn Jahren in Hamburg ein sehr ausdifferenziertes System implementiert, das Bildungsmonitoring, das eben nicht nur der Systemanalyse dient, sondern mit dem ich auf Individualebene Entwicklungsprozesse von Schulen, Klassen und einzelnen Individuen nachzeichnen kann. Man sieht jetzt, dass sich Hamburg in den letzten Jahren sehr positiv entwickelt hat und nicht mehr am unteren Ende der Skala steht, sondern in der Mitte bzw. im oberen Mittel. - Das ist eine Zeitmarge, die man möglicherweise mindestens braucht - wenigstens zehn Jahre -, um Prozesse, die man initiiert hat, im System zu implementieren und die ersten Wirkungen zu erzielen.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke sehr. - Wir setzen fort mit der Union. Kollege Gröhler.

Klaus-Dieter Gröhler (CDU/CSU): Danke, Herr Vorsitzender. - Eine Vorbemerkung aus Berliner Sicht: Kein Bundesland in Deutschland gibt so viel Geld pro Schüler aus wie das Land Berlin. Das zeigt vielleicht auch, dass Geld nicht alles ist.

Meine Fragen gehen an Professor Dr. Lenk. Ich habe zwei Fragen. Die erste Frage ist sehr umfassend: Sie haben sich in Ihrer schriftlichen Stellungnahme kritisch mit der völligen Aufhebung des Kooperationsverbotes auseinandergesetzt. Sie sagen, damit wäre die staatsorganisatorische Stellung der Länder empfindlich geschwächt. Könnten Sie auch eine Einschätzung abgeben zu dem gemeinsamen Antrag zweier Oppositionsfraktionen, die eine Ermöglichungsklausel für Bildungszusammenarbeit schaffen wollen, damit verlässlich und dauerhaft und nicht nur befristet Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur vorgenommen werden können? Inwieweit würde das aus Ihrer Sicht die Stellung der Länder tangieren?

Die zweite Frage ist sehr konkret: Sie haben in der vorangegangenen Fragerunde gesagt, dass der Begriff „Investitionen“ mit Blick auf die Haushaltsführung der Gemeinden, die die Doppik bereits eingeführt haben, problematisch sein könnte. Können Sie das noch ein bisschen verdeutlichen? Verstehe ich Sie richtig, dass Gemeinden, die die Doppik bereits eingeführt haben, dann schlechtergestellt wären, dass also die Gemeinden, die bereits den modernen Weg der Haushaltsführung beschreiten, unterm Strich das Nachsehen hätten?

Vorsitzender Peter Boehringer: Professor Lenk.

Sachverständiger Prof. Dr. Thomas Lenk (Universität Leipzig): Herzlichen Dank für diese Fragen. - Zunächst einmal: Ich habe in meiner Antwort vorhin nur einen Lösungsweg aufgezeigt. Dieser besteht darin, dass man die Einnahmenseite den Aufgaben anpasst, beispielsweise über die Verteilung der Umsatzsteuererlöse. Prinzipiell kann man natürlich, wenn man das sachlogisch angeht, die Aufgaben- und Einnahmenverteilung auch auf anderem Wege angleichen. Man kann auch die Aufgabenverteilung überdenken: Wer macht was? Wenn man Bildung oder



andere Aufgaben auf die Bundesebene hochzieht, würde das vielleicht zu einer Entleerung der Länderaufgaben führen. Das kann man machen; aber dann kann man die Staatlichkeit der Länder verfassungsrechtlich hinterfragen. Die dritte Möglichkeit wäre eine Kombination aus beiden Wegen. Das geht dann in Richtung Artikel 91b Grundgesetz. Ihre erste Frage war ja, wie ich die Aufnahme der Bildung in Artikel 91b bewerte.

Wenn man das Subsidiaritätsprinzip zugrunde legt, das in der Finanzwissenschaft eigentlich eines der Grundprinzipien ist - auf kommunaler Ebene sind die Dinge zu lösen, die kommunal gelöst werden können, auf Länderebene sind die Dinge zu lösen, die regional, in einem etwas größeren Umfeld gelöst werden können, und auf Bundesebene sind die anderen, die übergreifenden Dinge zu regeln -, dann würde ich sagen: Aus demokratiethoretischer und aus ökonomisch grundsätzlicher Sicht gibt es viele Dinge, die möglichst bürgernah geregelt werden müssen.

Wenn es jetzt aber um die Investitionsfähigkeit geht und um eine mögliche Überforderung in Bezug auf die einzelnen Aufgabenbereiche, dann kann man über Gemeinschaftsaufgaben nachdenken. Das würde aber den Grundprinzipien, die man in der Finanzwissenschaft generell anlegt, ehrlicherweise eher zuwiderlaufen. Es geht, man kann das im Prinzip schon machen; aber ich bleibe bei meiner prinzipiellen Einordnung, dass man sagt: Lösen Sie das bitte vielleicht doch über Artikel 106 Grundgesetz.

Wenn ich kurz ergänzen darf, bevor ich auf die Doppik eingehe: Frau Rietzler wurde vorhin nach dem Investitionsstau auf der kommunalen Ebene bzw. dem Verlust gefragt. Wenn man sich die Zahlen einmal über die Gesamtzeit anschaut, dann sieht man, dass es bei den Kommunen seit 15 Jahren, seit 2003, einen Substanzverlust bei den Investitionen gibt. Die Nettoinvestitionen auf der kommunalen Ebene sind seitdem negativ.

Außerdem muss man sagen - Frau Rietzler war da sehr vorsichtig, deswegen erlaube ich mir das jetzt -, dass das Investitionsniveau in vielen Ländern - sie hatte Nordrhein-Westfalen angesprochen - unterdurchschnittlich ist. Ich will es einmal andersherum formulieren: Die Einzigen, die ernsthaft überdurchschnittlich investieren - das sieht man, wenn man sich die Zahlen von 2013 anschaut und das aufarbeitet; aktueller sind die Zahlen in dem Bereich leider nicht -, sind die Bayern. Sie investieren pro Kopf 550 Euro; der Durchschnitt liegt bei 408 Euro. Baden-Württemberg liegt mit 418 Euro knapp über diesem Durchschnitt; aber alle anderen Länder investieren unterdurchschnittlich. Am Ende steht das Saarland mit 179 Euro. Das heißt, man muss an der Verteilung ganz entschieden etwas ändern. Ich bleibe also dabei: Wir haben über die vertikale Verteilung der Steuergelder generell nachzudenken.

Die zweite Frage ging in Richtung Doppik. Sie wollen die Hilfen im Prinzip an die Investitionen koppeln. Wenn Sie sich die Doppik genauer anschauen, dann stellen Sie fest: Während bisher in der Kameralistik viele Dinge als Investitionen erfasst wurden - und das geschah, wie gesagt, länderspezifisch sehr unterschiedlich -, werden sie heute in den Kommunen, die auf Doppik umgestellt haben, als laufender Sachaufwand verbucht. Und jetzt stellt sich natürlich genau das Problem: Wenn Sie die Hilfen letztendlich an den Investitionsbegriff koppeln, zum Beispiel wenn im Schulbereich für die Ganztagsbetreuung Gelder mehrheitlich in eine bestehende Infrastruktur fließen sollen, um diese Infrastruktur zu erhalten oder eine Nutzungserweiterung zu erreichen, dann stellt sich schlicht und einfach die schwierige Frage, ob bestimmte Kommunen Ihre Hilfen auch in Anspruch nehmen können. Da muss man also genauer hinschauen. Da durch die Doppik-Umstellung viele Dinge nicht mehr als Investitionen, sondern als laufender Sachauf-



Deutscher Bundestag

Haushaltsausschuss

wand angesehen werden, müssen Sie die Begrifflichkeit zumindest dahin gehend erweitern, dass Ihre Hilfe, die Sie leisten wollen, dann auch möglich sein wird.

(Johannes Kahrs (SPD):
Oder sie verabschieden
sich von der Doppik!
Braucht kein Mensch!)

- Es ist schon Jahrzehnte her, dass wir über die Doppik gestritten haben. Ich bleibe bei meiner Meinung, die ich schon vor Jahrzehnten geäußert habe.

Vorsitzender Peter Boehringer: Gut, danke. - Wir setzen fort mit der SPD. Herr Gerster, bitte.

Martin Gerster (SPD): Die erste Frage zum Thema „sozialer Wohnungsbau“ geht an den heute sehr gefragten Professor Häde. Zur Umsetzung des Koalitionsvertrages hat sich die Bundesregierung entschlossen, einen neuen Finanzhilfetatbestand für den sozialen Wohnungsbau zu schaffen. Alternativ hätte man auch überlegen können, dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für den sozialen Wohnungsbau einzuräumen und die Bundeshilfen dann auf Grundlage von Artikel 104b Grundgesetz zu leisten. Meine Frage ist: Welcher Weg ist aus Ihrer Sicht zu bevorzugen?

Die zweite Frage geht an den Bundesrechnungshof. Mich würde interessieren, wie Sie aus verfassungsrechtlicher Sicht den Vorschlag der Länder bewerten, die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ um den Bereich „ländliche Entwicklung“ zu ergänzen.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke. - Herr Professor.

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Häde (Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)): Diese Ge-

setzgebungskompetenz - das klang ja schon mehrfach an - bestand tatsächlich bis 2006. Bis dahin gab es eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Wohnungswesen. Seither ist der Bund nur noch für Teilgebiete dieses Wohnungswesens zuständig. Ich habe zur Vorbereitung noch einmal nachgeschlagen, wie sich die damalige Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung dazu verhalten hat. Man schien sich einig gewesen zu sein, dass die Wohnbauförderung besser auf der Landesebene anzusiedeln ist. Die Vorstellung war, Lösungsmodelle zu entwickeln, die den spezifischen Gegebenheiten der Wohnungsmärkte in den einzelnen Ländern angepasst sind. Deshalb gab es diese Verlagerung auf die Länderebene. Natürlich muss man irgendwann prüfen, ob sich die Zuständigkeitsverteilung in diesem Bereich bewährt hat. Sollte man das generell verneinen, dann müsste man über eine erneute Veränderung der Gesetzgebungskompetenz nachdenken. Wenn sich die Probleme aber nicht auf die Gesetzgebungskompetenz, sondern im Wesentlichen auf den Finanzbedarf zurückführen lassen, der auf der Länderebene nicht gedeckt ist, und wenn man die Umsatzsteuerlösung, die schon mehrfach angeklungen ist, nicht wählen möchte, dann, denke ich, ist der vorgeschlagene Artikel 104d Grundgesetz die aus föderalistischer Sicht bessere Lösung.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke sehr. - Es war auch der Bundesrechnungshof gefragt. Herr Bauer-Siewert.

Sachverständiger MR Frank Bauer-Siewert (Bundesrechnungshof): Ich möchte hierzu anmerken: Wir haben aktuell keine Prüfungserkenntnisse hinsichtlich der Konstellation, die Sie hier vorfinden. Allerdings haben wir noch einmal kurz in der Gegenäußerung der Bundesregierung zu dem entsprechenden Vorschlag des Bundesrates nachgeschaut. Wir haben den Eindruck, man sollte zuerst einmal die ausstehenden



Berichte der Haushalts- und Koordinierungsreferenten der Länder mit der entsprechenden Problemanalyse abwarten und auf dieser Basis vielleicht eine Entscheidung treffen bzw. eine Positionierung dazu vornehmen. Es wäre im Augenblick aus unserer Sicht zu früh, sich hierzu zu positionieren.

Vorsitzender Peter Boehringer: Okay. - Wir kommen zur nächsten Fragerunde. Für die AfD spricht wieder Herr Glaser. Bitte.

Albrecht Glaser (AfD): Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich habe zunächst noch einmal eine Frage zum Thema Operationalisierbarkeit an die Vertreter des Bundesrechnungshofes. Sie haben erzählt: Natürlich kann ich retrospektiv die Zahlen von mehreren Jahren aufaddieren, und dann kann ich schauen, was da passiert ist. - Nur: Was sagt Ihnen das? Das sagt Ihnen natürlich nicht, wie das hypothetische Szenario gewesen wäre, wie es hätte sein können, wenn es die Zuschüsse nicht gegeben hätte, ob es gestiegen, gefallen oder gleich geblieben wäre. Insofern, glaube ich, hat das, mit Verlaub, keine Aussagekraft.

Ich will noch eines hinzufügen: Steuernd Einfluss nehmen können Sie eh nicht. Das heißt: Was nützt Ihnen die Erkenntnis: „Ich habe festgestellt, dass das konstant geblieben ist, aber es hätte wachsen müssen, weil alles gewachsen ist, auch die Gesamteinnahmen der Gebietskörperschaft oder des Landes“? Solange Sie nicht eingreifen können, bleibt der Zusatznutzen der Finanzierung durch die Bereitstellung zusätzlichen Geldes völlig im Ungewissen und ist - ich bleibe dabei - nicht operationalisierbar. Vielleicht können Sie sich dazu noch einmal äußern.

Nun noch mal zur Wohnungswirtschaft: Solange man Objektförderung betreibt, ist die Fehlbelegung natürlich immer ein großes, gewaltiges Problem. Es hat dazu geführt, dass der Student

auch als Professor immer noch in derselben Wohnung wohnte. Als Student hatte er die Berechtigung dazu, als Professor nicht mehr. Dann hat man irgendwann mit der Fehlbelegungsabgabe nachgesteuert. Das war ein Verwaltungsmonster und hat nicht funktioniert. Meine Frage an Sie: Ist dieser Pferdefuß verändert worden? Ich bin seit ein paar Tage außen vor, aber früher hatte ich mit diesem Thema sehr viel zu tun. Das war eine Quälerei ohne Ende. Ich frage Sie: Ist dieses Riesenmanko nicht zu beseitigen, indem man zum Beispiel Sonderkündigungsrechte oder so etwas einführt, damit die Wohnungen wirklich frei werden und eins zu eins der Zielgruppe zur Verfügung gestellt werden, für die es sie gibt? Gibt es hier immer noch das alte Leid, und wie bewerten Sie das bezogen auf das Thema Objektförderung?

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke sehr. - Zunächst der Rechnungshof. Herr Schmidt-Wegner.

Sachverständiger MR Thomas Schmidt-Wegner (Bundesrechnungshof): Vielen Dank. - Herr Glaser, Sie sprechen natürlich ein sehr schwieriges Problem an. Es ist in vielen Politikbereichen äußerst kompliziert, die Zusätzlichkeit zu messen. Deswegen haben wir uns ja zunächst auch für Artikel 106 Grundgesetz als die von uns favorisierte Lösung ausgesprochen. Trotzdem, glaube ich, gibt es Möglichkeiten, zumindest ansatzweise vorzugehen.

Ich werde noch einmal ganz kurz auf das eingehen, was ich vorhin gesagt habe: Ich glaube, durch eine Mischung aus dem, was von den Ländern in der Vergangenheit gemacht worden ist, und dem, zu dem sie sich für die Zukunft verpflichtet haben - ich denke da an die Zusagen, die sie abgegeben haben -, wird relativ gut ein Bild ihrer Aktivitäten in diesem Bereich dargestellt. Das ist auf jeden Fall ein deutlich besseres Bild als das, was wir heute haben. Im Zusammenhang mit den Kompensationszahlungen liegen dem Bund ja nur äußerst dürftige Berichte



Deutscher Bundestag

Haushaltsausschuss

der Länder vor. Ich kann daraus zum Beispiel nicht erkennen, warum sich die Bestände so nach unten entwickelt haben; denn es findet keine nähere Analyse dazu statt. Ich kann Ihnen auch nicht sagen, ob die Zusagen der Länder vergleichbar sind, weil wir im Augenblick fast nur Nominalwerte und keine Barwerte haben. Es können Zusagen sein, die am Sankt-Nimmerleins-Tag anfallen. Ich glaube, hier ist wirklich sehr viel Feinarbeit zu leisten, aber man kann durchaus einen Maßstab herstellen.

Albrecht Glaser (AfD): Würden Sie noch etwas zum Thema Steuerbarkeit sagen? Wie schon gesagt: Sie mögen Erkenntnisse haben, aber steuern können Sie damit nicht, weil Sie nicht in die Haushalte der Länder eingreifen können.

Sachverständiger MR Thomas Schmidt-Wegner (Bundesrechnungshof): Das ist korrekt, aber das spricht eben - das war vorhin auch meine Argumentation in Beantwortung der Frage des FDP-Abgeordneten - für die Degression und die Befristung der Hilfen. Das heißt ja nicht, dass die Hilfen in dem Moment, in dem die Überprüfung stattgefunden hat, vollkommen eingestellt werden, sondern sie können durchaus weiterlaufen. Man kann die Programme auch vielfältig ausgestalten. Man kann zum Beispiel sagen, dass speziell für die Neubauförderung Zahlen geliefert werden müssen, wie das zum Beispiel beim Städtebau der Fall ist. Da gibt es verschiedene Programmlinien, und darüber wird dem Bund von den Ländern ja auch berichtet.

Vorsitzender Peter Boehringer: Okay, danke. - Herr Gedaschko, bitte.

Sachverständiger Axel Gedaschko (GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V.): Zunächst zur Fehlbelegung: Hier geistern sehr unterschiedliche Zahlen durch die Welt. Es wird teilweise wissenschaftlich mit dem Armutsbegriff argumentiert. Der

Armutsbegriff und der Begriff „Wohnungsberechtigungsanspruch“ sind aber komplett voneinander zu trennen. Jemand, der einen Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein hat - das sind in den Großstädten zwischen 50 und 60 Prozent der Menschen -, kann in der Wohnung bleiben, obwohl er nicht arm ist. Das hat der Gesetzgeber auch nie gefordert. - Das wollte ich betonen, weil hier gerade auf aufgrund eines aktuellen Gutachtens des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium eine riesige Diskrepanz entstanden ist.

In Bezug auf die entstehende Fehlbelegung ist die Frage der Steuerbarkeit zu stellen; Sie hatten sie ja angesprochen. Das ist jetzt in jedem Bundesland unterschiedlich geregelt; das ist eine Folge der Reform, die wir 2006 erlebt haben. Es gibt Länder, wie beispielsweise Bayern, die das sehr klug geregelt haben. In Bayern wird tatsächlich alle drei Jahre erhoben, wie die Einkommenssituation der Menschen ist. Das ist kein Monsterakt, sondern vertretbar, weil man heute verglichen mit 1960, 1970 und 1980 natürlich komplett andere Möglichkeiten der digitalen Erhebung und der digitalen Aufarbeitung dieser Fragen hat.

Daneben ist auch die Durchmischung immer ein Thema. Das ist für uns eigentlich das zentrale Thema. Deshalb sind wir im Übrigen für eine feinkörnige Streuung der Belegungsrechte, und das bekommt man über eine sogenannte mittelbare Belegung hin. Städte wie Hamburg machen das beispielsweise, indem der am stärksten Geförderte nicht unbedingt in den Neubau einzieht, sondern das wird durch die Zur-Verfügung-Stellung von überproportional vielen Altbeständen kompensiert. Auf diese Art und Weise bekommt man mit einem Euro sehr viel gefördert, und man kann dies steuern.

Vorsitzender Peter Boehringer: Für die FDP Kollege Dürr. Bitte.



Christian Dürr (FDP): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Beim Thema „sozialer Wohnungsbau“ fragen wir uns schon seit langem, ob die Treffsicherheit wirklich gegeben ist, ob das Geld über die Länder dort ankommt, wo es ausgegeben werden soll. Aufgrund der Erfahrung als ehemaliger Landespolitiker kann ich sagen: Das ist manchmal, definitiv aber nicht immer der Fall.

Wir haben vor einiger Zeit ein Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium gelesen, der insbesondere auf den sozialen Wohnungsbau Bezug genommen und die derzeitigen Instrumente - auch ein Instrument, über das wir heute reden, nämlich den sozialen Wohnungsbau - im Prinzip als wirkungslos bezeichnet hat. Er hat sogar im Gegenteil unterstrichen, dass das kontraproduktive Instrumente sind, wenn es darum geht, in Deutschland einen fairen Mietwohnungsmarkt herzustellen. Ich stelle mir also die Frage - sie geht an Herrn Gedaschko und an den Bundesrechnungshof -, ob das, worüber wir heute sprechen, also quasi das zu prolongieren, was in der Vergangenheit schon nicht funktioniert hat, wirklich der richtige Weg ist. In diesem Zusammenhang frage ich auch, inwiefern überhaupt Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Ländern gesehen werden, um das Ziel zu erreichen, das die Große Koalition jedenfalls laut Gesetzentwurf zu erreichen plant.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke sehr. - Zunächst Herr Gedaschko.

Sachverständiger Axel Gedaschko (GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V.): Ich hatte eben schon einmal dieses Gutachten zitiert, welches aus unserer Sicht - ich sage es ganz deutlich - den Namen „Gutachten“ nicht verdient.

(Sven-Christian Kindler
(BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ja, so ist es!)

Es ist auf Basis noch nicht einmal eines einzigen konkreten Landes argumentiert worden. Im Nachhinein fand ein Schriftwechsel unserer bayerischen Kollegen mit einem der Gutachter statt. Ich will ihn jetzt nicht benennen, weil das unfair wäre; das müsste er selber machen. Ihm wurde dabei erläutert, wie so etwas in Bayern funktioniert. Er sagte dann, das hätte er nicht gewusst, man hätte das nur abstrakt schreiben wollen. Das nutzt bloß nichts.

Ich hatte es eben schon deutlich gemacht: In diesem Gutachten kommt als Erstes die Frage nach der städtebaulichen Akzeptanz. Dazu hatte ich eben schon etwas gesagt. Die städtebauliche Akzeptanz richtet sich danach, wie eine Kommune feinkörnig am besten plant; das ist keine Frage des sozialen Förderns. Es ist im Gegenteil so: Wenn es in der Stadt eine sozialpolitische Akzeptanz gibt und feinkörnig geplant wird, werden Sie bei den Unternehmen, die wir vertreten, rein optisch keinen Unterschied zwischen einer Sozialwohnung und einer nicht geförderten Wohnung finden. Das wäre nämlich eine Stigmatisierung und würde in den Städten eher zu einer Abwärtsspirale führen. Genau das wollen wir nicht. Früher hat man diesen Fehler gemacht; das machen wir heute nicht mehr.

Die Frage der einkommensorientierten Förderung ist auch nicht betrachtet worden. Die bayerischen Kollegen haben diesem Gutachter dann das Beispiel aus Bayern genannt. In diesem bayerischen Beispiel ist auch das Thema „Überprüfung der Berechtigung“ integriert.

Der größte Vorwurf, der erhoben wird, ist, dass man dann ja ganze Wohnblöcke nur für Menschen baut, die mühselig und beladen sind. Das hat man früher gemacht; das stammt aus den 60er-, 70er- und 80er-Jahren. Heute ist das genau das, was wir nicht wollen. Unsere Unternehmen legen größten Wert auf eine Durchmischung. Ein Anteil von 30 Prozent Sozialwohnungen wird als



akzeptabel erachtet. Alles, was darüber hinausgeht - es kommt sogar auf die Vorprägung in dem jeweiligen Gebiet an -, kann problematisch sein und wird deshalb von unseren Unternehmen auch nicht realisiert.

Vorsitzender Peter Boehringer: Okay. - Für den Bundesrechnungshof Herr Schmidt-Wegner.

Sachverständiger MR Thomas Schmidt-Wegner (Bundesrechnungshof): Vielen Dank. - Ich muss dazu sagen: Wir haben uns als Bundesrechnungshof im Jahre 2017 vor allen Dingen mit den Berichten beschäftigt, die die Länder dem Bund vorlegen - wir sind also nicht an der Basis gewesen -, und haben das einmal mit den Finanzhilfen verglichen, die bis 2006 gewährt worden sind. Dabei gab es sehr ungewöhnliche Zahlergebnisse. Verglichen mit den damaligen Finanzhilfen sind die Kompensationszahlungen heute ungefähr siebenmal so hoch. Die Zahl der geförderten Wohnungen ist auf einem ähnlichen Niveau geblieben.

Was sich verschoben hat, ist das Verhältnis der Mietwohnungen zu den gebauten Wohnungen. Hier sind viele Dinge, die wir uns letztendlich auch nicht erklären und nicht ökonomisch analysieren können. Die Länderberichte der Bauministerkonferenz enthielten zwei Gründe, die wir in unseren Bericht nach § 88 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung auch aufgenommen haben: Der erste Grund ist das Zinsniveau, das offensichtlich Probleme bereitet. Der Abstand zwischen den kommerziellen Darlehen und den Darlehen, die die Förderbanken vergeben, ist offensichtlich äußerst gering geworden, weil das allgemeine Zinsniveau so niedrig ist. Der zweite Grund sind die hohen Baukosten und die hohe Auslastung der Bauindustrie. Das stellen wir auch bei verschiedensten Zuwendungsprogrammen fest, die Baumaßnahmen zum Gegenstand haben. Sehr viele Mittel fließen einfach nicht ab, weil die Baukonjunktur so gut ist.

Vorsitzender Peter Boehringer: Wir setzen fort mit der Linken. Herr Perli, bitte.

Victor Perli (DIE LINKE): Vielen Dank. - Ich habe eine Frage an Frau Dr. Rietzler. Es geht noch einmal um das Thema „Finanzausstattung der Kommunen“. Wenn wir, was die perspektivische Ausstattung der Kommunen angeht, einmal über die Grundgesetzänderung hinausschauen: Welche Maßnahmen würden Sie vorschlagen, um die Kommunen langfristig in die Lage zu versetzen, ausreichend in die Bildungs- und in die Verkehrswegeinfrastruktur zu investieren? - Danke schön.

Sachverständige Dr. Katja Rietzler (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung): Ich habe es vorhin schon angesprochen: Dadurch, dass die Problemlage über eine lange Zeit gewachsen ist, haben wir es mit erheblichen Altlasten zu tun. Darum muss man sich zuerst kümmern, das heißt zum Teil auch, dass der Bund seinen Verstoß gegen das Konnexitätsprinzip in der Vergangenheit aufarbeiten müsste und bei der Entschuldung der Kommunen, die dadurch entstanden ist, dass der Bund lange Zeit die Sozialausgaben nicht ausreichend unterstützt hat, hilft. Das ist ein Punkt. Wir müssen auch sicherstellen, dass aktuell insbesondere bei den immer noch verbleibenden hohen Kosten der Unterkunft der Anteil des Bundes ausgeweitet wird und dass es auch anders organisiert wird. Dazu gibt es auch in der Stellungnahme des Bundesrates Vorschläge. Damit kommt man überhaupt erst in eine Richtung, gleiche Voraussetzungen zu haben, um für die Zukunft längerfristig zu investieren.

Das heißt, man muss die Kommunen mit den hohen Problemlagen verstärkt unterstützen, ihren Stau aufzuarbeiten; denn wie wir gesehen haben, konzentriert sich dieser Investitionsstau regional sehr stark. Aus diesem Grund ist es nicht empfehlenswert, im ersten Schritt auf irgendetwas zu



setzen, das alle gleichermaßen fördert. Wir müssen vielmehr von diesen unterschiedlichen Voraussetzungen ausgehen. Wenn wir das aufgearbeitet haben, dann kann man über Maßnahmen auf der steuerlichen Seite nachdenken und, wie Herr Henneke schon angedeutet hat, den Verteilungsmechanismus so ändern, dass die Mittel zielgerichteter bei den finanzschwächeren Kommunen ankommen.

Vorsitzender Peter Boehringer: Vielen Dank. - Für die Grünen Frau Stumpp.

Margit Stumpp (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe eine Frage an Frau Göppert und Frau Dr. Rietzler in Anlehnung an ihre Ausführungen gerade. Der Nationale Bildungsbericht zeigt ja: Wir haben in der Bildung tatsächlich mehr Herausforderungen als nur den DigitalPakt. Mir scheint, da sind wir uns hier auch einig. Wir sind uns auch darüber einig, dass finanzielle Strohfeuer im besten Fall Asche hinterlassen, aber eben keine Wärme, sprich keine strukturellen Änderungen. Da stellen sich Fragen, wenn wir in der Bildungspolitik tatsächlich weiterkommen wollen. Der Bund ist in der Pflicht; da sind wir uns auch klar. Aber wie kann jetzt Geld vom Bund an das bildungspolitische Ziel gebunden, bedarfsorientiert an die Kommunen fließen, das heißt dahin, wo die Not am Größten ist, parallel zu den von Ihnen gerade geschilderten Maßnahmen? Wie kann das von Ihrer Seite aus passieren, und zwar stetig, dauerhaft und verlässlich, so wie wir es auch den Ausführungen von Professor Maaz zufolge brauchen?

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke sehr. - Frau Göppert.

Sachverständige Verena Göppert (Deutscher Städtetag): Dauerhaft und zielgerichtet: Ich hatte vorhin schon gesagt, wir könnten uns durchaus vorstellen, dass bei der Gewährung der Finanzhilfen im Bildungsbereich die degressive und

zeitlich befristete Ausgestaltung gestrichen wird. Das wäre sicher eine Möglichkeit, um eine Anschlussfähigkeit herzustellen und nicht vor die altbekannten Probleme - es läuft eine Förderung aus, und wie geht es dann weiter? - gestellt zu werden. Deshalb halten wir es schon für einen gangbaren Weg.

Wir wollen auch nicht, dass man den Föderalismus im Bereich Bildung insgesamt infrage stellt. Das ist Sache der Länder, und wir sollten auch daran festhalten, dass die Zuständigkeiten klar benannt sind. Das ist im Gesetzentwurf auch der Fall; aber wenn der Bund sich eine Möglichkeit gibt, hier die Länder mithilfe von finanziellen Mitteln zu unterstützen, dann kann man das auch zielgerichtet ausgestalten, auch im Wege über das entsprechende Gesetz oder die Verwaltungsvereinbarung. Das wären dann die nächsten Schritte, die durchzuführen wären.

Sachverständige Dr. Katja Rietzler (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung): Man muss auseinanderhalten, über was wir hier reden. Ich habe mich natürlich auf bauliche Maßnahmen fokussiert, weil das in der Abgrenzung, mit der ich in der Statistik hauptsächlich arbeite, primär unter Investitionen zu fassen ist. Aber es ist völlig richtig: Alles, was langfristige positive Wirkungen auf Wachstum und Entwicklung in Deutschland entfaltet, ist Investition, in ganz erheblichem Maße auch die Bildung selbst als immaterielle Investition. Da ist die Statistik noch hinterher. Aber Bildungsinfrastruktur ist hauptsächlich eine kommunale Verantwortung, wenn es um den Beton und die Gebäude vor Ort geht. Man muss dafür sorgen, dass diese Disparitäten überwunden werden mit Maßnahmen, die hier schon angesprochen worden sind. Das hängt beides recht eng zusammen. Vielleicht fragen wir nachher den Bildungsexperten noch einmal. Wenn man in einem Gebäude sitzt, in dem Putz von der Wand



blättert, dann wirkt sich das wahrscheinlich auch auf den Lernerfolg aus.

Ein wichtiges Thema ist auch die Ungleichheit in unserer Gesellschaft. Wenn ganz bestimmte Leute in einem Gebiet wohnen, wo nicht investiert wird, dann hat man da auch verstärkende Effekte. Man kann schon sehr viel erreichen, wenn man diese regionalen Disparitäten wirklich einmal angeht. Wenn man damit durch ist - das habe ich auch in meiner Stellungnahme geschrieben -, kann es durchaus vorübergehende Kraftakte geben, wo der Bund einmal mit anschieben muss. Ich würde dem grundsätzlich nicht widersprechen. Man muss Dinge ja nicht verbieten, aber man muss von unten anfangen und sich erst einmal damit auseinandersetzen, dass wir in den Regionen gleiche Voraussetzungen brauchen. Das ist halt nicht gegeben.

Das ist auch nicht nur ein kommunales Problem. In NRW zum Beispiel sind die Lehrer-Schüler-Relationen immer am unteren Ende, und sie kämpfen seit Jahren, um da hinterherzukommen. Dann verbessert sich das in ein paar Jahren, und dann schaut man auf andere Bundesländer, und dann ist Bayern schon wieder davongezogen. Diese Disparitäten gibt es also nicht nur bei den Gebäuden. Darauf sollten wir unser Augenmerk richten. Da gibt es auch nicht die eine Methode. Da muss man schauen: Was ist Altlast? Wo sind die Belastungen? Wo ist es nicht nur die Einnahmeseite, sprich Steuerverteilung, sondern wo gibt es besonders ungleich verteilte Ausgabenbelastungen? Wenn man hier einigermaßen auf das Gleiche kommt, dann kann man überlegen: Ja, man hat wahrscheinlich Zusatzbedarfe, auch dadurch, dass wir mehr Leute integrieren müssen. Digitalisierung ist ein weiteres Stichwort. Da muss man dann weitermachen, auch längerfristig. Aber es ist Blödsinn, überall ein Whiteboard anzubringen, wenn die Toilette nicht benutzbar ist.

Vorsitzender Peter Boehringer: Vielen Dank. - An dieser Stelle eine kurze Anmerkung zum Prozess: Nach drei Stunden sind wir schon recht weit gekommen. Es liegen noch zwei Einzelmeldungen vor, die ich jetzt abarbeiten würde, und dann würde ich, Ihr Einverständnis voraussetzend, auch den Vertreter des Städte- und Gebäudebunds, Herrn Zimmermann, das Wort zu einer Stellungnahme geben, der bis jetzt, glaube ich, noch nicht gefragt wurde. Wenn sich das jetzt noch ändert, dann wird das im Rahmen einer Antwort erledigt.

Zunächst Herr Haase von der Union, bitte.

Christian Haase (CDU/CSU): Ich würde ganz gerne noch einmal auf die Stellungnahme des Bundesrates eingehen. Herr Professor Dr. Henneke, Sie haben in Ihrer Stellungnahme die Ergänzung der Gemeinschaftsaufgabe in Artikel 91a Absatz 1 Nummer 2 um die „ländliche Entwicklung“ unterstützt. Wenn Sie dazu noch einmal ausführen könnten.

Das zweite Thema, das mich interessieren würde, ist die vorgeschlagene Änderung des Artikels 104a Absatz 3 Satz 2. Da geht es um die Bundesauftragsverwaltung. Da würde mich interessieren, was der Bundesrechnungshof zu den Vorschlägen sagt, diese Grenze von 50 Prozent auf 75 Prozent hochzusetzen.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke. - Herr Professor Henneke zunächst.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Günter Henneke (Deutscher Landkreistag e. V.): Herr Haase, vielen Dank. Ich bin dankbar für die Frage und will deutlich machen, dass kein Widerspruch zwischen der Ergänzung des Artikels 91a und den Antworten, die ich vorhin gegeben habe, besteht. Wir haben 1969 die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ eingeführt. Seitdem haben sich



die Strukturverhältnisse in der Landwirtschaft deutlich verändert. Das heißt, die Belange des ländlichen Raumes in der Gesamtheit haben eine deutliche Gewichtsverschiebung erfahren. Deshalb sehe ich in dieser Modifikation um zwei Wörter und einen überschaubaren Sachverhalt keine grundlegende Veränderung dieser Gemeinschaftsaufgabe. Bei einer solchen Regelung geht der Bundesstaat nicht über die Wupper.

Insofern würde ich auch der vorherigen Stellungnahme des Bundesrechnungshofs bei diesem Punkt widersprechen wollen. Sie haben sich ja auch nicht endgültig festgelegt. Es wird Zeit, dass insofern für den ländlichen Raum etwas getan wird. Sie haben im Koalitionsvertrag 1,5 Milliarden Euro zusätzliche Mittel für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung vorgesehen. Sie müssen sie aber auch ausgeben können, und dafür brauchen Sie eine Kompetenznorm. Ich bin selber Landwirt, im ländlichen Raum aufgewachsen. Insofern ist das Agrarstrukturelle - das, was wir 1969 darunter verstanden haben, war Flurbereinigung und Sonstiges - deutlich in den Hintergrund getreten und hat sich die reale Problemlage verschoben.

Dem kann man, glaube ich, mit einer Ergänzung um diese beiden Wörter sachangemessen Rechnung tragen. Das müsste jetzt auch geschehen; denn da ist akuter Handlungsbedarf. Das wäre etwas, was der Realsituation Rechnung trägt, und es wäre kein unzulässiger Vorgriff auf das, was von der Koalition mit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse - Neuordnung des Fördersystems bei der regionalen Wirtschaftsstruktur auf strukturschwache Räume“ angestrebt wird. Das ist kein Widerspruch in sich. Es ist keine Vorabfestlegung, sondern eine vernünftige, meines Erachtens sehr behutsame und, wenn ich das richtig verstanden habe, von allen Ländern vorgeschlagene Verfassungsänderung. Ich habe in diesem Zusammenhang öfter davon gesprochen,

dass es aus meiner Sicht nationale Fluchtursachenbekämpfung ist, die man betreiben kann.

Wir setzen meines Erachtens mit dem Wohnungsbau Thema genau falsch herum an. Wir sagen: „Es gibt den Sog in die Stadt.“ Und statt zu sagen: „Wir können mit wenigen Maßnahmen bei der ländlichen Entwicklung etwas tun, was das Verbleiben dort möglich macht, wo man bleiben will“ - das hat Herr Seehofer als Kernsatz der Arbeit dieser Gleichwertigkeitskommission ausgegeben -, schieben wir das hinten. Insofern fand ich an diesem Punkt die Stellungnahme des Bundesrates hilfreich und nach vorne weisend.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke. - Für den Bundesrechnungshof noch Herr Hugo.

Sachverständiger MR Dieter Hugo (Bundesrechnungshof): Vielen Dank. - Zu Ihrer Frage im Hinblick auf die Heraufsetzung der Untergrenze für das Eingreifen der Bundesauftragsverwaltung von 50 Prozent auf 75 Prozent: Da liegen wir ausnahmsweise auf einer Linie mit der Bundesregierung, die das in ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates klar abgelehnt hat. Das würde nach unserer Auffassung auch gar nicht in die ganze Problematik passen. Wenn wir uns vergegenwärtigen, dass im letzten Jahr gerade bei der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen die Steuerungs- und Einwirkungsmöglichkeiten der Bundesverwaltung im Bereich der Finanzhilfen durch die Neufassung des Artikels 104b vergrößert worden sind, würde es überhaupt nicht in den Kontext passen, jetzt zu sagen, zum Beispiel bei den Leistungsgesetzen greifen wir, was Steuerungs- und Kontrollfunktionen und letztendlich auch die Fachaufsicht anbetrifft, erst bei 75 Prozent ein. Deshalb sehen wir das genauso wie die Bundesregierung und halten es für nicht zielführend und würden dies ablehnen. - Danke.



Vorsitzender Peter Boehringer: Es liegt eine weitere Frage des Kollegen Jurk vor.

Thomas Jurk (SPD): Danke schön, Herr Vorsitzender. - Im Gesetzentwurf wird Artikel 125c Absatz 2 folgender Satz angefügt:

Artikel 104b Absatz 2 Satz 4 gilt entsprechend.

Dieser Satz ist ja nicht von Papppe. In Artikel 104b heißt es ja:

Zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Mittelverwendung kann die Bundesregierung Bericht und Vorlage der Akten verlangen und Erhebungen bei allen Behörden durchführen.

Einwurf von mir: Da werden sie sich freuen.

Damit werden aber die Kontrollrechte des Bundes auch auf Finanzhilfen nach Artikel 125c, Stichwort GVFG und Seehäfen, erstreckt. Gleiches gilt übrigens auch für die Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau nach dem geplanten Artikel 104d. Deshalb frage ich Professor Häde: Wie bewerten Sie die Übertragung der Kontrollrechte auf die beiden Normen aus verfassungssystematischer und verfassungspolitischer Sicht?

Dann hätte ich gern von Professor Hellermann etwas zur Bundesautobahnverwaltung gewusst. Sie wissen, dass wir mit der letzten Grundgesetzänderung die Auftragsverwaltung von den Ländern zurückgeholt bzw. auf die Ebene des Bundes gestellt haben. Damit verbunden war auch die Errichtung des Fernstraßen-Bundesamtes, am 1. Oktober in Leipzig feierlich eröffnet. Es soll in Zukunft die Planfeststellungs- und -genehmigungsverfahren durchführen. Jetzt haben wir aber eine Kollision. Über das Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetz - so schön heißt es ja - regeln wir einfachgesetzlich eine Möglichkeit für die

Länder. Die können nämlich diese Aufgabe wiederum übernehmen, wenn sie das vorher beim Fernstraßen-Bundesamt beantragt haben. Das hat dazu geführt, dass auch der Bundespräsident bei der Gegenzeichnung der Verfassungsänderung offensichtlich Zweifel hatte, ob diese einfachgesetzliche Rückübertragungsmöglichkeit der Verwaltungsaufgaben vom Bund wiederum auf die Länder mit der in Artikel 90 Absatz 2 angeordneten bundeseigenen Verwaltung der Bundesautobahnen überhaupt vereinbar ist. Ich weiß auch, dass sich der Bundesrechnungshof darauf eingelassen hat.

Aber, Herr Professor Hellermann, ich hätte gern gewusst: Werden diese Bedenken durch die vorgeschlagene Ergänzung in Artikel 143e hinreichend berücksichtigt?

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke. - Zunächst Professor Häde.

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Häde (Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)): Ihre Frage betrifft letztlich den großen Bereich: Wie viel Einflussmöglichkeiten muss der Bund auf die Erfüllung von Länderaufgaben haben? Grundsätzlich gilt ja, dass es dort eine Trennung gibt. Der Bund kann den Ländern nicht hineinreden. Wenn der Bund aber Finanzhilfen gewährt, dann muss es dafür einen Grund geben. Ich halte eigentlich daran fest, auch wie es der Bundesrechnungshof sieht, dass Finanzhilfen grundsätzlich eine Ausnahme sein sollen. Wenn der Bund ausnahmsweise Geld für solche Sachbereiche ausgibt, dann muss er auch sicher sein können, dass dieses Geld zweckgerichtet eingesetzt wird. Das heißt, er muss die entsprechenden Prüf- und Kontrollrechte haben. Es ist aus einheitlicher Sicht eigentlich nicht einzusehen, warum in bestimmten Bereichen der Finanzhilfen solche Kontrollrechte vorliegen und in anderen Bereichen nicht. Deshalb würde ich es für eine aus



systematischer und auch aus verfassungspolitischer Sicht sinnvolle Ergänzung halten, diese Kontrollrechte auch auf GVFG und Seehäfen zu übertragen.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke. - Herr Hellermann.

Sachverständiger Prof. Dr. Johannes Hellermann (Universität Bielefeld): Das Problem liegt ja darin, dass das Grundgesetz dort, wo bundeseigene Verwaltung angeordnet ist, nicht die Möglichkeit vorsieht, wiederum zur Bundesauftragsverwaltung zu wechseln, und zwar ist das weder allgemein vorgesehen noch speziell für den Bereich des Artikels 90. Wenn man das im Bereich des Artikels 90 will - zugunsten wohl nur einzelner Länder, für die das in Betracht kommen kann -, dann braucht es wohl in der Tat diese Öffnung. Ich sehe nicht, was da an dem vorliegenden Vorschlag in der Sache zu bemängeln wäre. Ich glaube, dass dieses Sachproblem in der Tat damit behoben wird.

Das Einzige, was ich anmerken würde, ist: Ich finde die Anordnung im Bereich der Übergangs- und Schlussbestimmungen systematisch nicht überzeugend. Meines Erachtens wäre es eigentlich bei Artikel 90 besser aufgehoben, weil es eine dauerhaft geltende Option für die Gestaltung der Verwaltung in diesem Bereich ist.

Vorsitzender Peter Boehringer: Dann haben wir noch Herrn Kindler. Bitte.

Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe eine Frage an Herrn Gedaschko und Frau Dr. Rietzler. Bis jetzt geht es darum, über den Artikel 104d auch den sozialen Wohnungsbau wieder dauerhaft und unbefristet als Finanzhilfe des Bundes an die Länder zu fördern. Wir haben schon viel über die Frage der Zusätzlichkeit geredet, die auch notwendig ist. Auch aus unserer Sicht ist sie notwendig. Wir müssen

auch darüber reden, wenn wir mehr sozialen Wohnungsbau fördern wollen - das hatten Sie gerade schon ausgeführt -, dass höhere Mieten bzw. höhere Baukosten auch dazu führen, dass es jetzt schwieriger wird, neue Sozialwohnungen zu schaffen, gerade im Neubaubereich. Jetzt sehen wir aber, dass wir für diese Finanzhilfen im Finanzplan des Bundes für 2019 ein Niveau von 1,5 Milliarden Euro haben, das dann 2020/2021 auf 1 Milliarde Euro absinken soll. Da würde ich Sie fragen, ob Sie das angesichts der Baukostensteigerungen, die es gibt, und des großen Bedarfes für ausreichend halten. Wir haben immer noch einen Verlust von Sozialwohnungen aufgrund der auslaufenden Bindung. Wir verlieren ja dauerhaft Sozialwohnungen. Es werden in der Summe keine neuen geschaffen. Von daher würde ich Sie fragen, wie Sie diese Zahlungen und den Finanzplan bewerten.

(Eckhardt Rehberg
(CDU/CSU): Unmöglich!
Du unterschlägst die halbe
Milliarde, die in den Bundesländer-Finanzausgleich als
Umsatzsteuerquote
reingeht!)

- Das ist was anderes.

(Eckhardt Rehberg
(CDU/CSU): Das sind
3 Milliarden mehr! Das
stimmt! Du unterschlägst
die schlichtweg! Das finde
ich nicht in Ordnung!)

- Der Umsatzsteuerpunkt ist ja was ganz anderes.

Vorsitzender Peter Boehringer: Vielleicht kann das Herr Gedaschko in seine Antwort einschließen.

Sachverständiger Axel Gedaschko (GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V.): Die Koalition hatte sich



Deutscher Bundestag

Haushaltsausschuss

im Koalitionsvertrag eine Zahl gesetzt, und die Koalition hat diese Zahl im Einvernehmen zwischen Herrn Scholz und Herrn Seehofer selber nach oben korrigiert: auf 1,5 Milliarden Euro für zwei Jahre. In der Tat wird dann weiteres Geld, quasi die vorhandene Differenz, vom Bund an die Länder fließen. Die entscheidende Frage lautet: Werden die Länder dieses Geld zweckentsprechend verwenden? Das ist die einzige Frage, die dann noch zu beantworten bleibt. Ob Artikel 104b, der zum Beispiel nach Vorschlag des Bundesrechnungshofs um die Zusätzlichkeit ergänzt werden soll, auch diese Mittel erfasst, weiß ich nicht. Schön wäre es. Aber ich befürchte, dass das nicht der Fall ist. Wenn wir davon ausgehen, dass die Länder tatsächlich die Bundesgelder eins zu eins gegenfinanzieren - das wäre für mich schon ausreichend im Hinblick auf den Begriff der Zusätzlichkeit -, das heißt, dass das Bundesgeld im Minimum eins zu eins kompensiert wird -, kommen wir auf 45 000 Wohneinheiten nach heutiger Preisgestaltung. Ein Verband ist bestimmt immer in der Gefahr, zu sagen: Ich hätte gerne mehr.

Wir müssen aber auch sehen: Wir brauchen einen Aufbau in der Bauindustrie, der Bauwirtschaft und bei den Handwerkern. Dieser Aufbau wird aber nur dann passieren, wenn zwei Dinge sichergestellt sind. Erstens. Das Signal, über das Sie heute reden, ist ein Signal an die erwähnten Branchen: Bauen wir Kapazitäten auf, ja oder nein? - Ein zweiter Punkt, über den Sie ebenfalls noch befinden werden, ist die degressive Abschreibung. Wir sind massiv gegen die degressive Abschreibung, weil sie signalisiert: Kurzfristig gibt es Feuer, aber danach geht es wieder zurück. Wenn diese beiden Punkte richtig gemacht würden, würde dies dazu führen, dass wir genügend Kapazitäten aufbauen können. Aber das ist im Moment auf dem Markt nur schwer zu realisieren.

Sachverständige Dr. Katja Rietzler (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung): Ich möchte dazu lieber nicht Stellung nehmen. Ich habe mich in meiner schriftlichen Stellungnahme auf Artikel 104c beschränkt, einfach weil ich bei meinen vielen Arbeitsgebieten keine Expertin für den sozialen Wohnungsbau sein kann. Ich möchte keinen zeitungsbasierten Unsinn reden. Es tut mir leid.

Vorsitzender Peter Boehringer: Es ist zulässig, keine Stellungnahme abzugeben.

Ich möchte an dieser Stelle kurz Herrn Zimmermann vom Deutschen Städte- und Gemeindebund das Wort für eine Stellungnahme geben, da wir ihn noch gar nicht gehört haben - Ihr Einverständnis voraussetzend. - Sofern aus Ihrer Sicht noch nicht alles gesagt wurde.

Sachverständiger Uwe Zimmermann (Deutscher Städte- und Gemeindebund): Vielen Dank, dass ich kurz noch etwas für den Städte- und Gemeindebund sagen kann. Ich will nicht unnötig Dinge wiederholen, auch mit Blick auf die Uhr.

Mein Verband stimmt dem Regierungsvorschlag insgesamt zu. Viel wurde hier über den Finanzföderalismus und die Eigenständigkeit der Gemeinden und der Gemeindeverbände gesprochen. Ich will nur eine Relation deutlich machen. Die Gesamteinnahmen der Gemeindehaushalte liegen bei über 240 Milliarden Euro im Jahr, was Steuereinnahmen und Finanzausweisungen durch die Länder angeht. Das heißt, dass wir bei den Bundeshilfen, über die wir hier sprechen, nicht über eine systemprägende Größe sprechen. Das sind gleichwohl Impulse, die für uns wichtig sind. Wenn man uns fragt: „Was ist euch lieber: höhere Beteiligung am Umsatzsteueraufkommen, Bundeszuschüsse oder andere Modelle?“, dann lautet die Antwort, dass wir dauerhaft eine aufgabengerechte Finanzausstattung wollen, nach Möglichkeit natürlich aus eigenen Einnahmen.



Trotzdem sehen wir den Regierungsvorschlag positiv und konstruktiv und befürworten ihn, weil es gesamtgesellschaftliche Themen gibt, die die öffentlichen Ebenen Bund und Länder, verfassungsrechtlich aber auch die Kommunen gemeinsam anpacken sollten und auch anpacken müssen. Dazu gehören die Bildung - dazu wurde hier viel gesagt - und auch der soziale Wohnungsbau.

Beim sozialen Wohnungsbau möchte ich nur darauf hinweisen, dass es dort nicht nur ums Geld geht. Es geht natürlich ums Geld beim öffentlichen Investieren. Es geht bei uns in der kommunalen Wirklichkeit mittlerweile aber auch um viel mehr. Der Investitionsrückstand ist so groß, dass wir ihn kurzfristig sowieso nicht abbauen könnten. Selbst wenn uns eine gute Fee von jetzt auf gleich 150 Milliarden Euro - auf etwa diese Summe lässt sich der Rückstand beziffern - auf den Tisch legen würde, würden wir über ein Jahrzehnt brauchen, um ihn abzubauen; denn wir haben im Moment zum Beispiel keine ausreichenden Planungskapazitäten, und auf der Ebene der Unternehmen sind die notwendigen Arbeitskapazitäten nicht vorhanden. Auch diese Probleme müssen gelöst werden. Das zeigt, dass dies nicht eine Aufgabe der Gemeinden, der Länder oder des Bundes ist, sondern dass es nach unserer Überzeugung eine Aufgabe aller drei Ebenen ist. Deshalb ist es sinnvoll und richtig, hier einen finanziellen Zusammenhang herzustellen.

Den Vorschlag zur Zusätzlichkeit des Bundesrechnungshofs begrüßen wir ausdrücklich. Wir hatten schon in der letzten Legislaturperiode einen solchen Vorschlag gemacht, um sicherzustellen, dass tatsächlich ein Mehrwert geschaffen wird. Hier wurde schon einiges dazu gesagt, wie man das steuern kann. Die auf Vorschlag des Bundesrates vorgesehene Anhebung der Schwelle von 50 auf 75 Prozent bei der Bundesauftragsverwaltung begrüßen wir ebenfalls, wenn das denn die Hemmschwelle ist, dass der

Bund nicht mehr Sozialkosten übernehmen kann, und zwar unter dem Gesichtspunkt der nachhaltigen Entlastung der kommunalen Haushalte, aber auch der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Da es zwischen den Kommunen Disparitäten gibt - diese sind groß und werden noch größer -, ist das eine Ende, wo man reparieren kann, eine andere Verteilung beim Steueraufkommen - dieser Punkt hier schon angesprochen -, beim Umsatzsteueraufkommen. Ein Sozialkostenindex zum Beispiel wäre ein denkbarer Ansatz. Das andere Ende der gleichen Wurst ist aber die Kostenebene. In dem Maße, wie die kommunalen Haushalte von Sozialkosten entlastet werden, wird ein direkter Beitrag zu mehr Gleichwertigkeit geleistet; denn gerade in den Kommunen, die hohe Sozialkosten und Schuldenstände haben, kann und muss für die Gleichwertigkeit sehr viel mehr getan werden als bisher.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit und die Gelegenheit, noch kurz Stellung zu nehmen.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke Ihnen, Herr Zimmermann. - Wir sind damit am Ende der Rednerliste.

Wir haben viele kritische Anmerkungen gehört. Wir haben kein völlig einheitliches Meinungsbild. Aber ein einheitliches Meinungsbild war nach dieser Anhörung auch nicht zu erwarten. Das Ganze geht nun weiter in den Ausschüssen, insbesondere in unserem federführenden Haushaltsausschuss. Es gibt immerhin sieben mitberatende Ausschüsse. Das Ganze geht relativ schnell vonstatten. Im Haushaltsausschuss werden wir allen Erwartungen nach am 17. Oktober über dieses Thema erneut diskutieren. Die zweite und dritte Lesung im Bundestag soll nach aktuellem Plan schon am 19. Oktober stattfinden.

Mir bleibt heute nur noch übrig, allen Beteiligten, insbesondere den Sachverständigen, den Rech-



nungshofvertretern und den Vertretern der kommunalen Spitzenverbände, sowie allen Kollegen ganz herzlich zu danken.

Die Sitzung ist geschlossen.

(Schluss: 14.06 Uhr)

A handwritten signature in black ink, which appears to read 'P. Boehringer'.

Peter Boehringer, MdB
Vorsitzender

Zusammenstellung
der schriftlichen Stellungnahmen,
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung
am 8. Oktober 2018

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Artikel 104c, 104d, 125c, 143e), BT-Drs. 19/3440,

zum Antrag der Fraktion der AfD **Bildungsföderalismus stärken**, BT-Drs. 19/4543,

zum Antrag der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Bessere Bildung durch einen modernen Bildungsföderalismus, BT-Drs. 19/4556, und

zum Antrag der Fraktion DIE LINKE.

Kooperationsverbot in der Bildung vollständig aufheben, BT-Drs. 19/13

zugeleitet wurden.

- **Axel Gedaschko, Senator a.D.**
GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.
- **Prof. Dr. Ulrich Häde**
Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder))
- **Prof. Dr. Johannes Hellermann**
Universität Bielefeld
- **Prof. Dr. Thomas Lenk**
Universität Leipzig
- **Dr. Katja Rietzler**
Institut für Makroökonomie (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung
- **Prof. Dr. Christian Seiler**
Eberhard Karls Universität Tübingen
- **Priv.-Doz. Dr. habil. Ulrich Vosgerau**
Universität zu Köln
- **Prof. Dr. Berthold U. Wigger**
Karlsruher Institut für Technologie
- **Bundesrechnungshof**
- **Deutscher Landkreistag**
- **Deutscher Städtetag**

Die Wohnungswirtschaft Deutschland



GdW Stellungnahme

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

vorgelegt für die öffentliche Anhörung
im Haushaltsausschuss des Deutschen
Bundestags am 8. Oktober 2018

Oktober 2018

GdW Stellungnahme

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

Präambel

Der GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. vertritt als größter deutscher Branchendachverband bundesweit und auf europäischer Ebene rund 3.000 kommunale, genossenschaftliche, kirchliche, privatwirtschaftliche, landes- und bundeseigene Wohnungsunternehmen. Sie bewirtschaften rd. 6 Mio. Wohnungen, in denen über 13 Mio. Menschen wohnen. Der GdW repräsentiert damit Wohnungsunternehmen, die fast 30 % aller Mietwohnungen in Deutschland bewirtschaften. Davon sind rd. 61 % Sozialwohnungen.

I. Einleitung

Im Alltag stehen derzeit viele Menschen mit geringem und mittlerem Einkommen vor dem Problem, für sich und ihre Familien ausreichenden und bezahlbaren Wohnraum zu finden. Nach einer Studie des Pestel Instituts im Auftrag des Verbändebündnisses Wohnungsbau sind mittelfristig 400.000 Wohnungen jährlich erforderlich, um den Mangel gerade an bezahlbarem Wohnraum in den Ballungszentren und den Universitätsstädten, zu beheben. Darunter 80.000 Sozialmietwohnungen und weitere 60.000 Wohnungen im bezahlbaren Segment.

Durch notwendige Investitionen in den altersgerechten Umbau und die energetische Modernisierung entstehen aber auch in entspannten Märkten wie z. B. den neuen Ländern Probleme der sozialen Verträglichkeit durch dann höhere Mieten.

Auch die Bundesregierung und die Länder erkennen mit den Ergebnissen des Wohngipfels vom 21.09.2018 die Notwendigkeit, deutlich mehr Wohnungsbauförderung zu leisten, um der schwierigen Wohnungssituation von einkommens- und sozial schwächeren Haushalten entgegenzuwirken.

Der GdW begrüßt es daher ausdrücklich, dass die Fraktionen von CDU/CSU und SPD ihre im Koalitionsvertrag festgelegte Vereinbarung, dass der Bund auch in Zukunft gemeinsam mit den Ländern Verantwortung für die soziale Wohnraumförderung übernehmen wird, mit diesem Referentenentwurf umsetzen möchten.

1. Soziale Wohnraumförderung als Objektförderung

Um die eigentlichen Ursachen steigender Mieten zu bekämpfen, muss das Angebot an bezahlbarem Wohnraum in den überhitzten Wohnungsmärkten erweitert werden. Eine entscheidende Rolle spielt dabei die soziale Wohnraumförderung als Objektförderung. Durch die soziale Wohnraumförderung kann in angespannten Marktsegmenten **zielgenau** zusätzlicher Wohnraum neu geschaffen werden, um Haushalten zu helfen, die eine Wohnung suchen und sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können.

Um die Finanzierung der sozialen Wohnraumförderung auf eine breitere Basis zu stellen und der gesamtstaatlichen Bedeutung der sozialen Wohnraumförderung gerecht zu werden, muss auch der Bund den Ländern **zweckgebunden** Finanzhilfen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus gewähren können.

Etwa durch Förderrichtlinien muss sichergestellt werden, dass die Mittel der sozialen Wohnraumförderung zweckgebunden verwendet werden. Mit einer Steuerverteilung auf Grundlage des Art. 106 Abs. 3 GG auf Grundlage der Umsatzsteuer würde dies nicht verwirklicht werden können, da diese einen Anspruch auf Deckung der "notwendigen Ausgaben" beinhaltet, ohne dass diese konkretisiert werden.

Neben der Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum darf nicht verkannt werden, dass eine weitere Herausforderung darin besteht, die vorhandenen Wohnungsbestände an zeitgemäße Erfordernisse anzupassen. Dieser Anpassungsbedarf besteht etwa aufgrund des demografischen Wandels, sich ändernden Haushaltsstrukturen, sinkendem Rentenniveau oder einer wachsenden Altersarmut. Zudem wächst der Anteil an Einpersonenhaushalten gerade in den höheren Altersgruppen.

Dieser qualitative Anpassungsbedarf besteht unabhängig von der jeweiligen Marktanspannung **in ganz Deutschland – also auch in ländlichen Räumen.**

Sondersituation neue Bundesländer

Nach den umfassenden Sanierungen des Wohnungsbestands in den neuen Bundesländern in der Nachwendezeit kommt in den nächsten Jahren eine zweite Sanierungswelle mit entsprechenden Kosten auf die Vermieter und Mieter zu. Gerade hier muss die Wohnraumförderung zielgerichtet die Belastungen für die Mieter erträglich halten.

Positive Beispiele wie das "Aufzugsprogramm Sachsen-Anhalt" zeigen, dass im Rahmen eines Programms zur barrierefreien Umgestaltung der Wohnungsbestände bereits fünftausend Wohnungen mit Aufzügen erreicht werden können und die Miete dennoch unter 6 Euro pro qm liegt.

2.

Vorteil der Objektförderung gegenüber der Subjektförderung

Neben den positiven Effekten für den Wohnungsmarkt ist mit der sozialen Wohnraumförderung als Objektförderung der Vorteil verbunden, dass dieser dauerhaft wirkt und im Gegensatz zur reinen Subjektförderung Rückflüsse aus Zinsen und Tilgung erfolgen, die dann wiederum finanzielle Spielräume für weitere Wohnungsbauprojekte schaffen. Daraus resultiert, dass der weit überwiegende Teil der Mittel nicht verloren ist, sondern in der Form revolvingender Länderfonds wieder für die Aufgaben der Wohnraumförderung zur Verfügung steht sofern die Mittel für diesen Zweck verwendet werden.

Auch nach Auslaufen der Bindungen gibt es gute Beispiele aus der Praxis, wie mit Hilfe von Kooperationsverträgen zwischen Kommune und Wohnungswirtschaft Wohnungen langfristig gebunden werden können.

So gibt es z. B. in München eine sog. "Eingriffsreserve"¹, die sich in zunehmendem Maß aus den kommunalen Wohnungsbeständen speist. Zum einen ist dies darauf zurückzuführen, dass die Wohnungen der kommunalen Bestände, die in den letzten zehn Jahren aus der Förderung herausgefallen sind, über Belegrechtsverträge weiterhin Bindungen unterliegen, während bei den entsprechenden Wohnungen privater Eigentümer die Bindungen mit der Förderung oft endgültig ausgelaufen sind. Zum anderen sind die kommunalen Wohnungsunternehmen überdurchschnittlich häufig neue Bindungen im Rahmen der Förderung eingegangen.

¹ Landeshauptstadt München: Wohnen in München V Wohnungsbauffensive 2012 – 2016

Was die Belegung anbelangt, teilen die Belegungsverträge die frei werdenden Wohnungen in vier Kontingente ein: Für 10 % der frei werdenden Wohnungen hat die Stadt ein Besetzungsrecht ("Direktbelegung"), bei weiteren 15 % besteht ein Benennungsrecht (Dreiervorschlag), 60 % sind für städtische Bedienstete vorgesehen, 15 % verbleiben den Wohnungsunternehmen zur "Eigenvergabe".

Hinzu kommt bei der Objektförderung, dass in einer föderalen Finanzierung des Wohnungsbaus die mit der Objektförderung des Bundes ausgelöste Bautätigkeit um den Faktor 6 höher liegt als das von ihm ausgelegte Darlehensvolumen. Das hat zur Folge, dass der Bund (und die Länder) den Darlehensbetrag, also erheblich mehr als ihre Zins-Subventionen, in Form von Steuernehreinnahmen aus zusätzlicher Bautätigkeit mit seinen Anteilen an Einkommen- und Umsatzsteuer zurückerhält.

3. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats ist unwissenschaftlich

Der Wissenschaftliche Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums hat am 23.08.2018 sein neues Gutachten zur Wohnungspolitik in Deutschland veröffentlicht. Insbesondere wird in diesem Gutachten der soziale Wohnungsbau in Frage gestellt und behauptet, dass die bestehenden Förderbestimmungen zu einer Fehlallokation führen.

Das Gutachten ist schlecht recherchiert und ist als Grundlage ungeeignet (vgl. dazu auch die **Anlage** zu dieser Stellungnahme). Besonders die Ausführungen zu den Mieten beim geförderten Wohnungsbau, der Fehlbelegung von Sozialwohnungen und der Sicherheit in Wohnquartieren sind nicht zutreffend.

a. Einkommensorientierte Förderung

So formulieren die Gutachter: "Der Staat subventioniert demnach die Erstellung von Wohnungen und beschränkt im Gegenzug sowohl die Miethöhe auf die sog. "Kostenmiete" als auch den Personenkreis, an den eine geförderte Wohnung vermietet werden darf".

Tatsächlich aber ist es in der Einkommensorientierten Förderung der Bundesländer so, dass die Vermieter eine marktnahe Ausgangsmiete erhalten und die Mieter eine am Einkommen orientierte subjektbezogene Förderung.

Eine Auseinandersetzung der Gutachter mit den einzelnen Förderprogrammen der Bundesländer ist nicht erkennbar, da diese seit der Föderalismusreform 2006 die Zuständigkeit haben.

b. Überprüfung der Berechtigung

Im Gutachten wird die Fehlbelegung als kritisch betrachtet. So wird behauptet, dass die Berechtigung eines Haushalts zum Bezug einer geförderten und damit mietgebundenen Wohnung in der Regel nur ein einziges Mal überprüft werde, nämlich bei Einzug.

Ungefiltert werden hier Aussagen aus alten wohnungswirtschaftlichen Veröffentlichungen wiedergegeben, obwohl dies schon lange

nicht mehr stimmt. Im geförderten Neubau wird etwa in Bayern das Einkommen alle drei Jahre überprüft und bei Einkommenssteigerungen wird der Mietzuschuss gekürzt oder entfällt vollständig. Das Verfahren ist von Land zu Land unterschiedlich.

C. Sozial orientierte Vermieter leisten Großes im Quartiersmanagement

Weiter führen die Gutachter aus: "Wenn Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus als Wohnblocks gebaut werden, besteht gerade bei gezielter Vergabe nach dem Einkommen die Gefahr, dass sich diese Wohnblocks zu sozialen Ghettos entwickeln."

Auch dies trifft für die sozial orientierten Vermieter nicht zu: Die Einkommensgrenzen, die zum Bezug einer geförderten Wohnung berechtigen, erreichen die Mitte der Bevölkerung. Das Fördermodell stellt sicher, dass eine soziale Durchmischung erfolgen kann und das leisten die im GdW vertretenen Unternehmen im Rahmen der Erstvermietung und in der weiteren Bewirtschaftung.

Mit dem Instrument der sog. mittelbaren Belegung können die Belegungs- und Mietbindungen von geförderten Wohnungen auf Ersatzwohnungen übertragen werden. D. h., die Belegungs- und Mietbindungen entstehen erst gar nicht bei dem geförderten Objekt, so dass diese Wohnungen frei vermietet werden können. Die entsprechenden Bindungen werden stattdessen an Ersatzwohnungen übertragen. Voraussetzung ist, dass Förderwohnung und Ersatzwohnung unter Berücksichtigung des Förderzwecks gleichwertig sind. Etwaige Mietdifferenzen können in der Regel über eine Mehrfläche des Ersatzwohnraums ausgeglichen werden. Auf diese Weise kann eine optimale soziale Durchmischung der Gebäude erreicht werden.

II. Zur Änderung des Grundgesetzes selbst: Aufnahme von Art. 104 d GG-E-Finanzhilfen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus

Durch Aufnahme eines zusätzlichen Art. 104 d GG soll dem Bund die Möglichkeit gegeben werden, den Ländern zweckgebunden Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Kommunen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus zu gewähren.

Position des GdW:

Der GdW begrüßt die beabsichtigte Änderung des Grundgesetzes im Bereich der sozialen Wohnraumförderung ausdrücklich. Um in vertretbarer Zeit den Menschen ausreichend bezahlbaren Wohnraum zur Verfügung stellen zu können, ist eine gemeinsame Kraftanstrengung sowohl von Bund und Ländern als auch von Wohnungsunternehmen erforderlich.

Der Entwurf belässt es bei der Schaffung einer Finanzhilfekompetenz des Bundes im Bereich des sozialen Wohnungsbaus. Er sieht also keine ausdrückliche Kompetenzzuweisung des Bundes vor, etwa als Gemeinschaftsaufgabe gem. Art. 91 a GG oder durch Wiederherstellung der Bundeszuständigkeit im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 74 GG.

Ein Finanzierungskompetenz ohne Gesetzgebungskompetenz als Sondertatbestand kennt das Grundgesetz bereits in Art. 104 c GG für den Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur. Auch dort können Finanzhilfen des Bundes für "gesamstaatlich bedeutsame Investitionen" gewährt werden.

Mit der hier vorgesehenen Änderung des Grundgesetzes ist allein die Möglichkeit einer Finanzhilfe des Bundes gegeben. Sie ist insofern kein Ersatz für eine nicht rechtzeitige, fehlerhafte oder unzureichende Finanzausstattung im Übrigen, etwa nach Art. 106 Abs. 3 GG (Einkommens- oder Umsatzsteuer) oder Art. 107 GG (Finanzausgleich). Es handelt sich um eine unterstützende Mittelzuwendung, die nicht in die Aufgabenzuweisung eingreift. Dies sicherzustellen wird Aufgabe des Bundesgesetzes nach Art. 104 Abs. 2 GG sein, welches entsprechend gelten soll.

Insofern erfolgt also keine Einmischung des Bundes in Angelegenheiten der Länder.

Die mit dem Entwurf zur Änderung des Grundgesetzes vorgesehene Zuweisung allein im Rahmen der Finanzierungskompetenz ermöglicht eine rechtlich durchsetzbare Zweckbindung der Mittel. Damit würde die seit der Föderalismusreform I bestehende Problematik behoben, dass die Länder die bereitgestellten Finanzhilfen des Bundes (sog. Kompensationsmittel) teilweise auch für Zwecke außerhalb des sozialen Wohnungsbaus verwenden können.

Der Entwurf zur Änderung des Grundgesetzes erkennt also die seit der Föderalismusreform I bestehende "eigentliche" Problematik der zweckfremden Verwendung der Bundesmittel und findet eine ausgewogene Lösung, indem Finanzhilfen des Bundes zugelassen werden, es aber bei der Zuständigkeit der Länder für den Bereich des sozialen Wohnungsbaus im Übrigen bleibt.

Aufgrund des derzeitigen Auslaufens der Kompensationsmittel im Jahr 2019 ist der vorgesehene Verzicht auf eine Befristung zu begrüßen. Damit wäre ein wichtiger Beitrag zu einer langfristigen Verstärkung des sozialen Wohnungsbaus in Deutschland geleistet.

Diese ausgewogene und im Ergebnis zielführende Lösung muss sich dann im Weiteren, und sofern dieser Grundgesetzänderung zugestimmt wird, in einem Bundesgesetz oder einer Verwaltungsvereinbarung gem. Art. 104 b Abs. 2 GG wiederfinden.

Rolle der Länder

Der GdW hat die klare Erwartung, dass auch die entsprechende Gegenfinanzierung der Bundesmittel durch die Länder erfolgt. Würde beispielsweise der Bundesanteil von 1,5 Mrd. Euro durch die verfassungsrechtlich für diese Aufgabe zuständigen Länder gegenfinanziert werden, stünden 2018 und 2019 jeweils 3 Mrd. Euro für Zwecke der Wohnraumförderung zur Verfügung.

Bedeutung für den Wohnungsneubau

Mit den Kompensationsmitteln des Bundes in Höhe von 518 Mio. Euro wurden in 2015 14.653 neue Wohnungen gefördert. Durch die Aufstockung der Bundesmittel in 2016 um 500 Mio. Euro auf 1 Mrd. Euro und entsprechend höheren Landesmitteln konnten 24.550 neue Sozialmietwohnungen errichtet werden. In 2017 wurden die Mittel um weitere 500 Mio. Euro auf 1,5 Mrd. Euro aufgestockt. Dadurch wurden 26.231 neue Sozialmietwohnungen gebaut.

Insgesamt konnte durch die aufgestockten Kompensationsmittel des Bundes keine entsprechende prozentuale Steigerung der Förderung des Sozialmietwohnungsneubaus erzielt werden. Während im Jahr 2016 pro 100 Mio. Euro Bundesmittel die Neubauförderung von 2.411 Sozialmietwohnungen gegenüberstand, wurde im Jahr 2017 pro 100 Mio. Euro Bundesmittel lediglich der Neubau von 1.728 Sozialmietwohnungen erreicht.

Begründet wird dies durch die Länder mit gestiegenen Mittelbedarfen je Förderfall. Die Erhöhung der Förderintensität ist angesichts schwieriger Rahmenbedingungen (steigende Baukosten und Mieten im freifinanzierten Bereich) notwendig geworden, um die Subventionswirkung der Förderprogramme zu erhalten.

Daneben wurden aber auch Mittel von einigen Ländern (vor allem neue Bundesländer), für Investitionen außerhalb der Wohnraumförderung genutzt. Hier ist ein deutlicher Anstieg (2016: 58,31 Mio. Euro, 2017: 120,1 Mio. Euro) zu verzeichnen; insbesondere praktiziert von den neuen Bundesländern und dem Saarland. Diese Mittel stehen damit nicht dem Sozialmietwohnungsbau zur Verfügung. Die Zahlen zeigen vor allem, dass eine Zweckbindung der Bundesmittel dringend geboten ist. Durch die derzeitige Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ist noch nicht einmal eine investive Bindung der Mittel gegeben.

Die Bereitstellung von ausreichend bezahlbarem Wohnraum ist gerade auch eine Frage gleichwertiger Lebensverhältnisse – insofern ist ein finanzieller Eingriff des Bundes mehr als geboten. Der notwendige Bau von Sozialwohnungen wird aber nur erreicht, wenn gleichzeitig auch die Länder die Bundesmittel mit eigenen Mitteln mindestens in gleicher Höhe aufstocken müssen.

GdW Bundesverband
deutscher Wohnungs- und
Immobilienunternehmen e.V.

Mecklenburgische Str. 57
14197 Berlin
Telefon: +49 (0)30 82403-0
Telefax: +49 (0)30 82403-199

Brüsseler Büro des GdW
3, rue du Luxembourg
1000 Bruxelles
BELGIEN
Telefon: +32 2 5 50 16 11
Telefax: +32 2 5 03 56 07

E-Mail: mail@gdw.de
Internet: <http://www.gdw.de>

Warum mehr öffentlicher Wohnungsbau in Deutschland ökonomisch sinnvoll ist

Autor: Tom Krebs

Professor für Makroökonomie und Wirtschaftspolitik an der Universität Mannheim

Dieser Beitrag wurde veröffentlicht in <https://makronom.de/wohngipfel-wohnungsnot-warum-mehr-oeffentlicher-wohnungsbau-in-deutschland-oekonomisch-sinnvoll-ist-27913>, 17.09.2018, Verwendung mit freundlicher Genehmigung des Autors.

An diesem Freitag wird das Problem der Wohnungsnot in Deutschland wieder im Zentrum der öffentlichen Debatte stehen. Für diesen Tag haben Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) und Innenminister Horst Seehofer (CSU) zu einem "Wohngipfel" ins Kanzleramt geladen. Neben Vertretern von Bund, Ländern und Kommunen werden auch Repräsentanten der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, des Mieterbundes, der Gewerkschaften und der Bauwirtschaft erwartet. Der Hintergrund des Gipfels: Bezahlbarer Wohnraum ist knapp und selbst Familien mit mittleren Einkommen können sich eine Wohnung in den städtischen Ballungsräumen sehr oft nicht mehr leisten.

Wie konnte es dazu kommen? Es ist einfach, Politikversagen für die Wohnungsnot in den Städten verantwortlich zu machen. Doch die Politik der letzten 30 Jahre hat im Wesentlichen nur ausgeführt, was die Experten empfohlen haben: Vertraue auf den Markt und alles wird gut. Ich will die Politik nicht vollständig aus der Verantwortung entlassen, aber man kann durchaus argumentieren, dass die derzeitige Wohnungskrise eher das Ergebnis fehlgeleiteter Politikberatung ist. Und es ist an der Zeit, aus den Fehlern der Vergangenheit zu lernen.

Der Staat muss in allen Bereichen aktiv eingreifen, in denen Marktversagen ein fundamentales Problem darstellt – wie etwa auf dem Wohnungsmarkt.

Was genau ist schiefgelaufen in der wirtschaftspolitischen Beratung? Ein ökonomisches Dogma, dessen Anwendungsbereich sehr begrenzt ist, wurde unkritisch zur Analyse aller erdenklichen ökonomischen und gesellschaftlichen Fragen verwendet. Dieses Dogma besagt, dass Marktversagen in der Praxis entweder ein untergeordnetes Problem darstellt oder durch das Setzen besserer Rahmenbedingungen vermieden werden kann.

Sicherlich ist ein solcher Ansatz nützlich, wenn es um die Analyse von Auto- und ähnlichen einzelnen Gütermärkten geht. Die wissenschaftliche Literatur hat jedoch gezeigt, dass dieser einfache Ansatz nicht angemessen ist für die gesamtwirtschaftliche Analyse von Arbeits-, Finanz- oder Wohnungsmärkten und auch bei der Analyse der Infrastruktur-, Bildungs-, Forschungs-, Umwelt- oder Gesundheitspolitik schnell an seine Grenzen stößt.

Was folgt aus dieser Erkenntnis? Die Aufgaben des Staates beschränken sich nicht nur auf das Setzen von Rahmenbedingungen, die soziale Absicherung einiger Lebensrisiken und die Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit. Der Staat muss zudem in allen Bereichen aktiv eingreifen, in denen Marktversagen ein fundamentales Problem darstellt.

Verbleibt die Frage: Wo, wann und wie soll der Staat eingreifen, um Marktversagen zu korrigieren? Hier kann eine moderne wirtschaftspolitische Beratung helfen, wissenschaftliche Erkenntnisse in konkrete Politikoptionen umzusetzen. Wie dieser Ansatz funktionieren kann, möchte ich in diesem Beitrag anhand des Wohnungsmarkts näher erläutern.

Die Analyse des Wissenschaftlichen Beirats

Beginnen möchte ich mit einem konkreten Beispiel dafür, wie wirtschaftspolitische Beratung nicht aussehen sollte: mit dem Gutachten "Soziale Wohnungspolitik" des Wissenschaftlichen Beirats beim Wirtschaftsministerium. Ich habe das Gutachten bereits unmittelbar nach seiner Veröffentlichung kritisiert und daraufhin einige Anfragen erhalten, meine ökonomischen Argumente noch etwas weiter auszuführen. Dies werde ich im Folgenden tun.

In dem Gutachten gibt der Beirat eine Antwort auf die Frage, wie die Wohnungsnot in den Städten erfolgreich bekämpft werden könne. Im Kern besteht der Vorschlag des Beirats aus der Forderung, den öffentlichen Wohnungsbau und die Mietpreisbremse abzuschaffen und stattdessen das Wohngeld für bedürftige Haushalte zu erhöhen.

Um die ökonomischen Argumente zu erläutern, bespricht der Beirat in seinem Gutachten ein Gedankenexperiment, das ich hier leicht geändert wiedergeben möchte. Nehmen wir an, Haushalte können entweder in der Stadt (Kommune A) oder am Stadtrand (Kommune B) wohnen und die Anzahl der Wohnungen in der Stadt ist fest vorgegeben. Das Wohnungsangebot in der Stadt reicht aus, um die Hälfte der Haushalte mit Wohnungen zu versorgen. Alle Haushalte würden eine Stadtwohnung einer Wohnung am Stadtrand vorziehen, aber die Hälfte der Haushalte hat eine ganz besondere Vorliebe für das Leben in der Stadt.

Wie können wir sicherstellen, dass diejenigen Haushalte eine Wohnung in der Stadt erhalten, die am stärksten vom Stadtleben profitieren? Eine staatliche Wohnungslotterie könnte dieses Allokationsproblem nur sehr unbefriedigend lösen, denn sie würde unweigerlich zu großer Enttäuschung bei den Verlierern der Lotterie führen. Hingegen stellt der Preismechanismus ein effizientes Mittel dar, die vorhandenen Wohnungen auf die Haushalte zu verteilen. Wegen der größeren Nachfrage werden die Stadtmieten über den Mieten in den Randgebieten liegen, und die 50 Prozent der Haushalte mit der größten Vorliebe für das Stadtleben werden bereit sein, die höheren Mieten zu zahlen und die höheren Mietkosten beispielsweise beim nächsten Autokauf einzusparen.

Was passiert, wenn das Einkommen einiger Haushalte nicht einmal zum Mieten am Stadtrand ausreicht? Diese Haushalte erhalten vom Staat Wohngeld um sicherzustellen, dass jeder Haushalt eine Wohnung erhält – die sogenannte Subjektförderung.

Dieses Beispiel verdeutlicht die zugrundeliegende Logik des Gutachtens des Beirats und ähnlicher Gutachten: Der Staat soll gute Rahmenbedingungen schaffen (Bauregulierung), bedürftige Haushalte durch Zuschüsse (Wohngeld) sozial absichern und alles andere dem Wechselspiel zwischen privatem Angebot und privater Nachfrage überlassen. In dieser Erzählung ist kein Platz für den öffentlichen Wohnungsbau (Objektförderung), denn die unsichtbare Hand des Marktes erzeugt den größten gesamtgesellschaftlichen Nutzen.

Viele Details des deutschen Wohnungsmarkts fehlen im obigen Beispiel und werden auch im Gutachten des Beirats nur beiläufig erwähnt, doch ein gewisser Abstraktionsgrad ist angemessen und notwendig für jede gute ökonomische Analyse. Unangemessen ist jedoch, dass die Analyse des Beirats drei wichtige ökonomische Zusammenhänge nicht berücksichtigt, die empirisch relevant sind und die Politikempfehlung des Beirats negieren.

Wichtige Wirkungszusammenhänge fehlen im Gutachten des Beirats

Was fehlt in der Analyse des Beirats? Erstens wird unterschlagen, dass große Vermögens- oder Einkommensungleichheiten in Kombination mit der Begrenztheit des Baulandes in den Städten zu einer ungleichen Wohnungsallokation führen, die durch Wohnungszuschüsse der üblichen Größenordnung kaum beeinflussbar ist. Zweitens ist Wohnraum nicht nur ein Konsumgut, sondern bestimmt auch die Produktivität der Erwerbspersonen und beeinflusst somit das wirtschaftliche Wachstum. Drittens wird im Gutachten nicht berücksichtigt, dass Agglomerations- und Nachbarschaftseffekte (Externalitäten) zu einer klassischen Situation des Marktversagens führen.

Um die Auswirkungen der fehlenden Wirkungszusammenhänge besser zu verstehen, soll jetzt das oben angeführte Beispiel leicht erweitert werden. Nehmen wir also an, dass das Wohnraumangebot in der Stadt fest vorgegeben ist, aber die Anzahl der Wohnungen nicht – es können viele mittelgroße oder wenige sehr große Wohnungen in der Stadt gebaut werden. Nehmen wir zudem an, dass zehn Prozent der Haushalte sehr vermögend sind und eine starke Präferenz für große Wohnungen in der Stadt aufweisen. In diesem Fall ist es durchaus möglich, dass der Markt zur folgenden Wohnungsallokation führt: Die vermögenden zehn Prozent besitzen sehr große Eigentumswohnungen in der Stadt und 90 Prozent der Haushalte müssen am Stadtrand in kleinen und mittelgroßen Wohnungen leben.

Nun würden einige Ökonomen einwenden, dass eine gewisse Ungleichheit unvermeidlich ist – nicht jeder kann einen Porsche fahren. Außerdem liege kein Marktversagen vor und Umverteilung könne – wenn gewünscht – durch Auszahlung von Wohnungszuschüssen erreicht werden. Diese Einwände erscheinen auf den ersten Blick überzeugend, greifen jedoch aus den folgenden Gründen zu kurz.

Zum Ersten gibt es ein praktisches Problem. Wenn die Vermögensungleichheit sehr stark ausgeprägt ist und die vermögenden Haushalte eine starke Vorliebe für Stadtwohnungen haben, dann würden zusätzliches Wohngeld und andere Wohnungszuschüsse in der üblicherweise diskutierten Größenordnung nur zu einem Anstieg der Mieten und Hauspreise führen, ohne die Wohnungsallokation merklich zu verändern. Um eine merkliche Verbesserung der Wohnungsallokation herbeizuführen, müsste in diesem Fall mit der Umverteilung direkt an der Wurzel des Problems angesetzt werden: eine Vermögens- oder Erbschaftssteuer, um die existierende Vermögensungleichheit in Deutschland zu reduzieren.

Sogenannte "Nachbarschaftseffekte" haben zur Folge, dass die unsichtbare Hand des Marktes ohne staatliche Eingriffe zu erheblichen Fehlallokationen führt.

Zum Zweiten kann eine ungleiche Verteilung des städtischen Wohnraums zu Wachstumsverlusten führen. Nehmen wir beispielsweise an, dass verschiedene Unternehmen in der Stadt und im Randgebiet angesiedelt sind, aber die angebotenen Jobs im städtischen Ballungsraum im Durchschnitt produktiver sind und entsprechend höhere Löhne zahlen. Die Knappheit an bezahlbarem Wohnraum würde dann die gesamtwirtschaftliche Produktion reduzieren, wenn Erwerbspersonen wegen zu hoher Pendlerkosten einen schlecht bezahlten Job im Randgebiet annehmen müssen. Solche und ähnliche Agglomerationseffekte (Externalitäten) sind ausgiebig in der Literatur zur Stadtökonomik untersucht worden (z. B. von Ahlfeldt et al. und Jens Südekum) und führen üblicherweise zum Marktversagen.

Hinzu kommt noch, dass die in den Städten angesiedelten Unternehmen wegen eines Mangels an zur Verfügung stehenden Fachkräften weniger hochproduktive Jobs anbieten oder sich weniger intensiv um eine Neubesetzung von vakanten Stellen bemühen. Für die Analyse dieser und ähnlicher Effekte wurde übrigens im Jahr 2010 den Ökonomen Peter Diamond, Dale Mortensen und Christopher Pissarides der Nobelpreis verliehen.

Zum Dritten wirkt sich die Wohnungsallokation auf den Bildungserfolg und späteren Arbeitserfolg unserer Kinder aus. Neuere Studien für die USA belegen, dass die soziale Mischung der Wohngegend, in der ein Kind aufwächst, einen starken Einfluss auf sein zukünftiges Arbeitseinkommen als erwachsene Erwerbsperson hat. Diese sogenannten "Nachbarschaftseffekte" haben zur Folge, dass die unsichtbare Hand des Marktes ohne staatliche Eingriffe zu erheblichen Fehlallokationen führt.

Klug konzipierter öffentlicher Wohnungsbau

Die obigen Argumente zeigen, dass die wirtschaftspolitischen Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats auf Annahmen beruhen, die weder theoretisch noch empirisch zu rechtfertigen sind. In diesem Sinne ist das wissenschaftliche Gutachten des Beirats ökonomisch fehlerhaft.

Darüber hinaus zeigt die obige Diskussion, wie eine wirtschaftspolitische Beratung vorgehen sollte, die sich ernsthaft mit der Möglichkeit des Marktversagens auseinandersetzt. Eine solche Politikberatung muss in einem ersten Schritt die aktuelle wissenschaftliche Literatur heranziehen, um die fundamentalen Ursachen für Marktversagen in einem Bereich (hier der Wohnungsmarkt) theoretisch und empirisch zu durchleuchten. Doch dies ist nur der erste Schritt.

In einem zweiten Schritt werden Politikoptionen formuliert und ihre wirtschaftlichen, fiskalischen und gesellschaftlichen Auswirkungen evaluiert. Diese Evaluierung sollte auf Basis moderner ökonomischer Simulationsmodelle erfolgen, die die wesentlichen Wirkungsmechanismen realistisch erfassen. Dabei ist eine Analyse der relevanten institutionellen Gegebenheiten und ein Austausch mit Fachministerien und betroffenen Verbänden in der Regel unabdingbar, um handwerkliche Fehler zu vermeiden.

Diesen zweiten Schritt bin ich zusammen mit Martin Scheffel in einer Studie für die Bertelsmann Stiftung gegangen. Darin entwickeln wir ein öffentliches Investitionsprogramm, das gezielt den Ausbau sozial ausgewogener Wohnquartiere in städtischen Ballungsräumen fördert. Das zentrale ökonomische Ergebnis unserer Studie ist, dass sich eine solche öffentliche Wohnungsbauoffensive langfristig für alle lohnt: Sie steigert das wirtschaftliche Wachstum, reduziert die Ungleichheit und hat eine positive fiskalische Bilanz.

Ein öffentlicher Wohnungsbau, der sozial gemischte Wohnquartiere fördert, würde die Anzahl der Wohneinheiten und somit die Anzahl der Haushalte in der Stadt im Vergleich zur reinen Marktlösung steigern.

Doch wie kann es sein, dass öffentlicher Wohnungsbau mehr bezahlbaren Wohnraum als der Markt schafft, wenn das Angebot an Bauland in den städtischen Ballungsräumen begrenzt ist? Die Antwort ist einfach: Klug konzipierter öffentlicher Wohnungsbau, wie er in vielen Städten ansatzweise schon praktiziert wird, schafft mehr Wohneinheiten für eine gegebene Menge an Bauland. Das oben besprochene Beispiel mit starker Vermögensungleichheit zeigt diesen Zusammenhang zwischen öffentlichem Wohnungsbau und der Anzahl der bezahlbaren Wohnungen in den Städten sehr deutlich.

Die reine Marktlösung führt dazu, dass nur 10 Prozent der Haushalte sich ein Leben in der Stadt leisten können – die attraktiven Stadtlagen werden zu Reichenghettos mit sehr großen Wohnungen und großzügig angelegten Wellness-Oasen.

Im Gegensatz dazu würde ein öffentlicher Wohnungsbau, der sozial gemischte Wohnquartiere fördert, die Anzahl der Wohneinheiten und somit die Anzahl der Haushalte in der Stadt im Vergleich zur reinen Marktlösung steigern. Wenn beispielsweise die Hälfte aller Wohnungen in geförderten Wohnbauprojekten einer Belegungs- oder Mietbindung unterliegen, dann könnte im obigen Beispiel der öffentliche Wohnungsbau die Anzahl der Haushalte, die in der Stadt leben, bis auf 20 Prozent erhöhen – eine Verdoppelung der Anzahl der Haushalte mit Stadtwohnungen.

Ein öffentlicher Investitionsfonds

Die aktuelle Forschung zeigt, dass Marktversagen auf dem Wohnungsmarkt die Regel ist und sich klug konzipierter öffentlicher Wohnungsbau für alle lohnen kann. In der politischen Praxis hat sich diese Einsicht teilweise schon durchgesetzt und in den letzten Jahren sind in den deutschen Städten neue Wohnquartiere mit angemessener sozialer Mischung entstanden oder geplant. Zudem ist auf Bundesebene mit der im März 2016 vom Bundeskabinett beschlossenen Wohnungsbauoffensive "Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen" eine Trendwende eingeleitet worden.

Doch die bestehenden Anstrengungen reichen bei Weitem nicht aus, um den Bedarf an bezahlbarem Wohnraum in den städtischen Ballungsräumen zu erfüllen. Welche Optionen hat die Politik, um die notwendige Offensive im öffentlichen Wohnungsbau voranzutreiben?

Eine erfolgversprechende Option ist die Schaffung eines Bundesinvestitionsfonds, der in enger Zusammenarbeit mit schon existierenden gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften (Öffentlich-öffentliche Partnerschaft) den Ausbau sozial ausgewogener Wohnquartiere vorantreibt und einen angemessenen Wohnungsbestand der öffentlichen Hand dauerhaft sichert. Andere Optionen sind denkbar und sollten diskutiert werden. Es wäre wünschenswert, wenn sich mehr Ökonomen/Innen mit konstruktiven Beiträgen an der öffentlichen Debatte zum Thema "Wie wollen wir zukünftig leben" beteiligen würden. Dies wäre dann der dritte Schritt, den eine moderne wirtschaftspolitische Beratung gehen sollte.

Professor Dr. Ulrich Häde

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere
Verwaltungsrecht, Finanzrecht und Währungsrecht
Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)
Große Scharrnstr. 59, 15230 Frankfurt (Oder)



Tel.: (0335) 55 34-2670
Fax: (0335) 55 34-2525
Tel. Sekretariat: (0335) 55 34-2411
E-Mail: Haede@europa-uni.de
www.jura.europa-uni.de/finanzrecht

Schriftliche Stellungnahme
zur Anhörung durch den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages
am 8. Oktober 2018
zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Artikel 104c, 104d, 125c, 143e), Drucksache 19/3440,
sowie zu den Anträgen in den Drucksachen 19/4543, 19/4556, 19/13

I. Verfassungsrechtliche Bewertung

1. Grundsätzliches

Verfassungsändernde Gesetze müssen wie alle Gesetze verfassungsgemäß sein. Vorausgesetzt, dass sie den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändern oder ergänzen (Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG) und mit den erforderlichen Mehrheiten beschlossen werden (Art. 79 Abs. 2 GG), können sie allerdings nur dann verfassungswidrig sein, wenn sie im Sinne von Art. 79 Abs. 3 GG inhaltlich unzulässig sind. Sie dürfen daher nicht die Gliederung des Bundes in Länder und die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung in Frage stellen. Unzulässig wäre eine Verfassungsänderung außerdem, falls sie die in den Art. 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt.

Der Entwurf will dem Bund zusätzliche Wege eröffnen, Aufgaben der Länder und Gemeinden mitzufinanzieren. Die Finanzhilfen sollen verbunden sein mit der Möglichkeit des Bundes, Einfluss auf deren Verwendung zu nehmen. Daher erscheint es nicht von vornherein ausgeschlossen, dass diese Grundgesetzänderung das in Art. 20 Abs. 1 GG verankerte Bundesstaatsprinzip oder auch die Gliederung des Bundes in Länder berührt. Allerdings tangiert ein Gesetz nicht schon dann das Bundesstaatsprinzip, wenn es Kompetenzen von den Ländern auf den Bund verlagert. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss den Ländern „ein Kern eigener Aufgaben als "Hausgut" unentziehbar verbleiben“, weil Art. 79 Abs. 3 GG „eine Preisgabe der Eigenstaatlichkeit der Länder“ auch durch den verfassungsändernden Gesetzgeber nicht zulässt.

Untersagt ist nicht nur die völlige Aufhebung des bundesstaatlichen Prinzips, sondern schon dessen Aushöhlung.¹ An diesem Maßstab muss sich der Entwurf messen lassen.

2. Änderung von Art. 104c GG

Der 2017 in das Grundgesetz eingefügte Art. 104c sieht in seinem Satz 1 schon bisher vor, dass der Bund den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der finanzschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren kann. Satz 2 erklärt Art. 104b Abs. 2 und 3 GG für entsprechend anwendbar. Das bedeutet, dass der Bund nicht darauf beschränkt ist, den Ländern Geld zu überweisen. Vielmehr kann er z.B. die Arten der zu fördernden Investitionen durch Bundesgesetz oder Verwaltungsvereinbarungen mit den Ländern regeln. Auf diese Weise kann er inhaltlichen Einfluss nehmen und die Einhaltung der Zweckbestimmung der Finanzhilfen sicherstellen.

Der Entwurf schlägt vor, dass in Art. 104c Satz 1 GG das Wort „finanzschwachen“ durch die Wörter „Länder und“ ersetzt werden soll. Das würde den Anwendungsbereich der Vorschrift erweitern. Zum einen soll der Bund Finanzhilfen künftig auch für Investitionen der Länder gewähren dürfen. Zum anderen soll die Beschränkung auf finanzschwache Gemeinden (Gemeindeverbände) entfallen. Der Bund dürfte daher alle Investitionen im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur fördern, wenn sie als gesamtstaatlich bedeutsam einzuschätzen sind. Damit erweiterte sich der finanzielle und inhaltliche Einfluss des Bundes im Bereich der Bildung.

Das könnte deshalb problematisch sein, weil das Bundesverfassungsgericht gerade „schul- und bildungspolitische Entscheidungen der Länder ... als Hausgut der Länder“ bezeichnet hat.² Allerdings ist zu berücksichtigen, dass das Grundgesetz die Kompetenzen, die den Ländern verbleiben müssen, nicht aufzählt. Auch das Bundesverfassungsgericht hat zwar ausgeführt, dass „die Länder in ihrer Qualität als Staaten durch Grundgesetzänderungen nach und nach ausgehöhlt werden [könnten], so daß am Ende nur noch eine leere Hülse von Eigenstaatlichkeit übrig bliebe.“ Daher muss ihnen „ein Kern eigener Aufgaben als "Hausgut" unentziehbar“ verbleiben.³ Es hat sich aber nicht auf bestimmte Gegenstände festgelegt, über die die Länder ohne Einflussnahme durch den Bund entscheiden können müssen. In den meisten Bereichen dürfte es daher auf eine Gesamtsicht ankommen.

Deshalb sollte berücksichtigt werden, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber den Ländern 2006 im Rahmen der ersten Stufe der Föderalismusreform eine Reihe zusätzlicher Gesetzgebungskompetenzen zugewiesen hat. Darüber hinaus würde Art. 104c GG in der Fassung des

¹ BVerfGE 87, 181 (196).

² BVerfGE 43, 291 (348). S. auch BVerfGE 39, 276 (298), wo von dem kulturpolitischen Hausgut der Länder die Rede ist.

³ BVerfGE 34, 9 (19 f.).

Entwurfs die Einflussmöglichkeiten des Bundes zwar erweitern. Er betrifft jedoch nur die kommunale Bildungsinfrastruktur, nicht aber allgemein schulpolitische Entscheidungen.

Vor diesem Hintergrund ist weder mit dem bisherigen Art. 104c GG noch mit der vorgeschlagenen Änderung eine Aushöhlung der Länderkompetenzen verbunden, die so weit ginge, dass sie die Staatlichkeit der Länder in Frage stellen könnte. Diese Grundgesetzänderung wäre daher verfassungskonform.

3. Einfügung von Art. 104d GG, Änderung von Art. 125c und 143e GG

Nach Art. 1 Nr. 2 des Entwurfs soll ein neuer Art. 104d in das Grundgesetz eingefügt werden. Danach soll der Bund den Ländern Finanzhilfen auch für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich des sozialen Wohnungsbaus gewähren können. Auch hier sollen die in Art. 104b Abs. 2 und 3 GG vorgesehenen Regelungen entsprechend gelten, die dem Bund in einem gewissen Umfang inhaltliche Einflussnahme und Kontrolle über die Mittelverwendung ermöglichen.

Vorgesehen ist darüber hinaus eine Änderung von Art. 125c Abs. 2 GG, die dem Bundesgesetzgeber die Kompetenz zuweist, das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz auch schon vor dem derzeit geltenden Termin 1.1.2025 zu ändern. Auch in diesem Bereich sollen die in Art. 104b Abs. 2 Satz 4 GG geregelten erweiterten Befugnisse des Bundes zu Kontrolle und Erhebung künftig entsprechend gelten.

Art. 143e GG soll schließlich nach dem Entwurf einen neuen dritten Absatz erhalten. Er sieht die Möglichkeit einer Rückübertragung der Aufgabe der Planfeststellung und Plangenehmigung im Zusammenhang mit Bundesautobahnen und Bundesfernstraßen vor.

Der neue Art. 104d GG würde dem Bund wieder die Gewährung von Finanzhilfen für Investitionen der Länder und Gemeinden im Bereich des sozialen Wohnungsbaus ermöglichen, die seit 2007 unzulässig waren. Die damit verbundene Ausdehnung der Bundeskompetenzen könnte die Staatlichkeit der Länder nicht aushöhlen. Das gilt auch für die sonstigen Änderungen des Grundgesetzes, die der Entwurf vorschlägt. Sie sind daher verfassungskonform.

II. Verfassungspolitische Bewertung

Nach Art. 104a Abs. 1 GG tragen der Bund und die Länder die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, jeweils gesondert. Dieser Konnexitätsgrundsatz verbindet Aufgabenwahrnehmung und Ausgabenzuständigkeit. Er trennt damit zugleich die Finanzierungszuständigkeiten von Bund und Ländern und enthält ein prinzipielles Verbot der Mischfinanzierung.

Im Laufe der vergangenen Jahrzehnte gab es insoweit gegenläufige Tendenzen. Zunächst entwickelte sich ein Wildwuchs von teilweise ungeschriebenen Bundesfinanzierungskompetenzen.⁴ Später stand eher die schärfere Trennung der Kompetenzen im Vordergrund der Bestrebungen. Sie bewirkt tendenziell einen Schutz der Länderkompetenzen und verhindert Übergriffe des Bundes mit Hilfe des „goldenen Zügels“.

Gerade der besonders sensible Bereich der schulischen Bildung führte zu verfassungspolitischen Auseinandersetzungen. Das Ganztagschulprogramm des Bundes von 2002 war wohl schon nach altem Recht (Art. 104a Abs. 4 GG a.F.) nicht verfassungskonform.⁵ Dennoch konnten sich die Länder diesem finanziellen Angebot nicht entziehen. Art. 104b Abs. 1 GG, als Reaktion darauf im Zuge der Föderalismusreform eingefügt, beschränkt den Bund seit 2006 grundsätzlich auf Finanzhilfen in den Bereichen, für die ihm eine Gesetzgebungskompetenz zusteht. Damit war die schulische Bildung von der Bundesförderung ausgenommen, zugleich aber auch vor unzulässiger inhaltlicher Einflussnahme des Bundes geschützt. Art. 104c GG löst diese Grenzziehung immer mehr auf. Das ist kein Kollateralschaden, sondern Ergebnis des im Bundestag schon lange vorhandenen Wunsches, das so genannte Kooperationsverbot zu lockern oder aufzuheben,⁶ der auch in dem Antrag der Fraktionen FDP und Bündnis 90/Die Grünen (Drs. 19/4556) sowie besonders deutlich im Antrag der Fraktion Die Linke (Drs. 19/13) zum Ausdruck kommt.

Nach den Verfassungsänderungen der letzten Jahre würde die Umsetzung des Entwurfs die Tendenz zu einer immer stärkeren Vermischung der Aufgaben- und Finanzierungskompetenzen von Bund und Ländern fortsetzen. Dadurch würde das bundesstaatliche Element immer weiter geschwächt. Zum Bundesstaat gehören nicht nur einheitliche Standards und vergleichbare Lebensbedingungen, sondern auch Vielfalt und ein Ringen um die beste Lösung. Darüber hinaus führt die zunehmende Verflechtung dazu, dass die in einer Demokratie sehr bedeutsame Zuordnung von politischer Verantwortung erheblich erschwert wird. Auf welcher Ebene soll der Wähler künftig seine Haltung zur Bildungspolitik zum Ausdruck bringen, wenn Kommunen, Länder und Bund gemeinsam Verantwortung tragen?

⁴ Dazu, dass es diesen Wildwuchs gerade auch im Bereich der Kultur immer noch gibt: Petra Schulze, Kulturförderung durch den Bund - Das Spannungsverhältnis zwischen Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit unter besonderer Berücksichtigung der Föderalismusreformen, 2017.

⁵ S. dazu Ulrich Häde, Zur Föderalismusreform in Deutschland, JZ 2006, 930 (936).

⁶ Vgl. dazu schon Ulrich Häde, Föderalismusreform in Deutschland – auf dem Weg zur dritten Stufe, LKV 2011, 97 (101).

Die Begründung des Gesetzentwurfs geht aufgrund von gewachsenen Herausforderungen von einem Investitionsbedarf aus, den Länder und Kommunen nicht alleine bewältigen können.⁷ Auch der Bundesrat spricht in seiner Stellungnahme von dem Erfordernis, „die Bildungsinfrastruktur aufgrund gewachsener Herausforderungen gemeinsam von Bund und Ländern“ zu verbessern.⁸ Das erklärt aber nicht, warum Schulgebäude ungeachtet der neuen Herausforderungen oft in einem beklagenswerten Zustand sind. Sanierungs- und sonstiger Investitionsbedarf in Schulen könnte darauf schließen, dass Länder und Kommunen ihre Aufgaben nicht angemessen wahrnehmen wollen und finanziell andere Prioritäten setzen oder dass sie zwar wollen, aber nicht können, weil ihnen die dafür erforderlichen Finanzmittel fehlen. Das wäre in erster Linie ein Problem des kommunalen Finanzausgleichs. Wenn Gemeinden und Gemeindeverbänden das Geld fehlt, um die Bildungsinfrastruktur zu erhalten und zukunftsfähig auszubauen, müssen sich die Länder fragen lassen, warum sie ihre Kommunen finanziell nicht angemessen ausstatten.

Falls der Anteil der Länder am Steueraufkommen dafür nicht ausreicht, sieht das Grundgesetz bisher eine andere Lösung als Finanzhilfen des Bundes vor. Nach Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG haben Bund und Länder nämlich gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben. Wenn die Länder finanziell nicht in der Lage sind, die Bildungsinfrastruktur zu erhalten, fehlen ihnen Mittel für notwendige Ausgaben. Das könnte darauf schließen lassen, dass ihr Anspruch auf Deckung der notwendigen Ausgaben von vornherein nicht erfüllt wurde. Der Grund für diese Schieflage könnte aber auch darin zu sehen sein, dass sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder aufgrund neuer Herausforderungen wesentlich anders entwickelt hat. In beiden Fällen bestünde die vom Grundgesetz angebotene Lösung nicht in der (teilweisen) Verlagerung von Kompetenzen auf den Bund, sondern in der Erhöhung des Anteils der Länder am Umsatzsteueraufkommen (Art. 106 Abs. 4 GG).

Soweit die Theorie. In der Praxis ist es bisher nicht gelungen, die notwendigen von den anderen Ausgaben zu unterscheiden. Selbst wenn man sich im Hinblick auf die Sanierung und den Ausbau von Schulen darüber einig wäre, dass die damit verbundenen Kosten notwendige Ausgaben darstellen, käme es doch auf eine Gesamtbetrachtung an. Bisher haben sich Bund und Länder nicht auf eine Definition der notwendigen Ausgaben einigen können. Und obwohl das Bundesverfassungsgericht 1999 festgestellt hat, der Gesetzgeber sei verpflichtet, „die "notwendigen" von den im Haushalt veranschlagten Ausgaben zu unterscheiden“,⁹ ist der Bundestag diesem Auftrag bisher nicht nachgekommen. Vermutlich ist diese Unterscheidung auch kaum zu schaffen.

Vor diesem Hintergrund ist die Einschätzung, dass sich die Probleme im Bereich der Bildungsinfrastruktur oder auch beim sozialen Wohnungsbau durch eine Neuverteilung der Um-

⁷ Drs. 19/3440, S. 1, 8.

⁸ Drs. 19/3440, S. 14.

⁹ BVerfGE 101, 158 (220).

satzsteuer nicht befriedigend lösen ließen, immerhin nachvollziehbar. Da die Umsatzsteueranteile den Ländern ohne Zweckbindung zufließen, wäre auch nicht sichergestellt, dass das wegen der sanierungsbedürftigen Schulen umverteilte Geld dann auch tatsächlich vollständig für diesen Zweck eingesetzt würde. Der Streit über die Verwendung der BAföG-Mittel könnte diese These stützen. Zweckgebundene Finanzhilfen, deren Verwendung der Bund angemessen kontrollieren können muss, stellen deshalb ein Instrument dar, dessen Einsatz nicht von vornherein ausgeschlossen werden sollte.

Daher erscheint die im Entwurf vorgesehene Lösung im Interesse der nachhaltigen Finanzierung der Bildungsinfrastruktur und des sozialen Wohnungsbaus zumindest vertretbar. In der Begründung des Gesetzentwurfs fehlt allerdings ein Hinweis darauf, warum trotz der erheblichen Verbesserungen für die Länder durch den neuen Finanzausgleich ab 2020 massive zusätzliche Finanzhilfen des Bundes erforderlich sein sollen.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass erhebliche Finanzhilfen des Bundes die Länder veranlassen könnten, ihre eigenen finanziellen Anstrengungen zu reduzieren. Das Anliegen des Präsidenten des Bundesrechnungshofs in seiner Funktion als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, den Entwurf so zu gestalten, dass die Bundesmittel nur zusätzlich gewährt werden dürfen,¹⁰ verdient daher grundsätzlich Unterstützung.

Auch wenn man den Entwurf im Ergebnis als vertretbar ansehen kann, ist darauf hinzuweisen, dass gerade auch der Bundestag eine Verantwortung für den Föderalismus hat. Würde die bemerkenswert gründliche Abkehr von den Zielen der Föderalismusreform in dem bisherigen Tempo fortgesetzt, wäre zu befürchten, dass die Zuständigkeiten der Länder nicht nur im Bildungsbereich nach und nach in einer Weise reduziert würden, dass letztlich von deren Staatlichkeit nur noch eine leere Kompetenzhülle übrig bliebe. Um das zu vermeiden, sollte stets eine föderalismusfreundliche Lösung bevorzugt werden. Das würde dafür sprechen, Finanzhilfen nur als Ausnahmen vorzusehen und neue Gemeinschaftsaufgaben erst dann zu schaffen, wenn es zwingende Gründe für eine dauerhafte Mitwirkung des Bundes an der Erfüllung von Länderaufgaben gibt.

Frankfurt (Oder), den 4. Oktober 2018



Professor Dr. Ulrich Häde

¹⁰ Drs. 19/3440, S. 9.

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.de

Sekretariat : 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



Stellungnahme zum

- **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e) – BT-Drucksache 19/3440 – unter Berücksichtigung**
 - des Antrags „Bildungsföderalismus stärken“ (BT-Drucksache 19/4543),
 - des Antrags „Bessere Bildung durch einen modernen Bildungsföderalismus“ (BT-Drucksache 19/4556) sowie
 - des Antrags „Kooperationsverbot in der Bildung vollständig aufheben“ (BT-Drucksache 19/13)

im Rahmen der öffentlichen Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages
am 08. Oktober 2018

von Prof. Dr. Thomas Lenk

Leipzig, den 05. Oktober 2018

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht vor, das Grundgesetz an vier Stellen zu ändern; drei der geplanten Änderungen zielen darauf ab, die Beteiligung des Bundes an Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur (Art. 104c GG), in den Sozialen Wohnungsbau (Art. 104d GG) sowie in die kommunale Verkehrsinfrastruktur (Art. 125c GG) zu erleichtern und zu erweitern. Die hohe und wachsende gesellschaftliche wie auch politische Bedeutung dieser Aufgabenbereiche ist weitgehend unstrittig – dies verdeutlichen u.a. die dem Gesetzentwurf beiliegenden Anträge der Oppositionsfraktionen, die sich zwar in der Art der zu wählenden Umsetzungsinstrumentarien, weniger jedoch im allgemeinen Ziel einer deutlichen finanziellen Ausstattung dieser Bereiche voneinander unterscheiden. Die angestrebten grundgesetzlichen Änderungen im Rahmen des vorliegenden Gesetzentwurfs der Bundesregierung bezwecken erkennbar eine verfassungsrechtlich abgesicherte Grundlage für eine stärkere finanzielle Unterstützung der Länder und insbesondere der kommunalen Ebene durch den Bund in den genannten Aufgabenbereichen.

Diese allgemeine Zielrichtung des Gesetzentwurfs, nämlich eine finanzielle Stärkung zuvorderst der kommunalen Ebene, ist aus einer finanzwissenschaftlichen Perspektive grundsätz-



lich zu befürworten und erscheint angesichts drängender Investitionsrückstände und gewachsener Aufgabenanforderungen auch finanzpolitisch angemessen. Auf der kommunalen Ebene ist ein stetiger Nettovermögensverzehr der Infrastruktur festzustellen, der sich trotz der deutlich verbesserten Lage der öffentlichen Haushalte auf allen föderalen Ebenen in den letzten Jahren nicht nennenswert vermindert hat. Vielmehr wächst der Investitionsrückstand der Städte, Gemeinden und Landkreise weiter – aktuell auf ein Niveau von fast 160 Mrd. Euro (KfW-Kommunalpanel 2018). Darunter stellen die kommunale Bildungsinfrastruktur mit rund 48 Mrd. Euro sowie die kommunale Verkehrsinfrastruktur mit rund 39 Mrd. Euro die bedeutendsten Bereiche dar. Der gravierende Investitionsrückstand in den kommunalen Kernhaushalten wird dabei auch nicht durch Investitionen in ausgelagerten Bereichen kompensiert. Nur finanzstarke Kommunen können derzeit ihre Investitionsbedarfe aus den ihnen zur Verfügung stehenden Finanzmitteln (Steuereinnahmen, allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen der Länder) decken. Die Intention der Bundesregierung ist folglich als nachvollziehbar und weitestgehend sinnvoll einzuschätzen.

Die konkrete instrumentelle Umsetzung ist hingegen aus verschiedenen Gründen kritisch zu bewerten:

1. **Der Föderalismus in Deutschland folgt mit dem Gesetzentwurf weiter einer zentralisierenden Entwicklungstendenz.** Damit setzt sich ein bis an den aktuellen Rand zu beobachtender Trend fort, der in der Föderalismusreform 2017, insbesondere in der Abschaffung des Länderfinanzausgleichs ab dem Jahr 2020 und der Übertragung verschiedener Kompetenzen von den Ländern an den Bund (z.B. in den Bereichen der Steuerverwaltung, der Digitalisierung, der Verwaltung der Bundesautobahnen und Investitionshilfen in der kommunalen Bildungsinfrastruktur) seinen vorläufigen Höhepunkt fand. Im Kontext dieser Entwicklung fügt sich der vorliegende Gesetzentwurf zwar als eine logische Konsequenz ein, er bedeutet jedoch zugleich einen weiteren Schritt zur Abkehr vom Prinzip der Subsidiarität, das für die deutsche Verfassung im Allgemeinen und für die Finanzverfassung im Speziellen von wesentlicher Bedeutung ist. Folge dieser Vertikalisierung der Finanzierungsverantwortung ist, dass Länder und Kommunen zwar finanziell gestärkt, sie zugleich jedoch abhängiger vom Bund werden und damit an finanzieller Autonomie de facto verlieren. Korrespondierend dazu wird die verhältnismäßig starke staatsorganisatorische Stellung des Bundes dahingehend weiter ausgebaut, dass diesem weitreichende Steuerungs- und Kontrollrechte in Form einer Anwendung des Art. 104b Abs. 2 und 3 GG obliegen. Die Kritik des Antrags „Bildungsföderalismus stärken“ (Drucksache 19/4543, S. 2), diese würden für den Bund in nicht hinreichendem Maße bestehen, wird ausdrücklich nicht geteilt.



Eine grundsätzliche Aufhebung des Kooperationsverbotes im Bildungsbereich, wie sie durch den Antrag „Kooperationsverbot in der Bildung vollständig aufheben“ (Drucksache 19/13, S. 2) gefordert wird, würde den Zentralisierungstrend im deutschen Föderalismus nochmals erheblich verstärken und wäre darüber hinaus von hoher Symbolik. Denn der Bildungsbereich gehört zu den bedeutendsten verbliebenen Verantwortungsbereichen der Länder (und Kommunen). Eine grundgesetzliche Verankerung der Bildung als Gemeinschaftsaufgabe würde die staatsorganisatorische Stellung der Länder daher an empfindlicher Stelle weiter schwächen. Grundsätzlich wäre nicht eine zusätzliche Vermischung von Verantwortlichkeiten geboten, sondern vielmehr aufgabenadäquate einnahmeseitige Modifizierungen, konkret bei der Verteilung der vorhandenen Steuermittel zwischen Bund, Ländern und Kommunen, die in Art. 106 GG geregelt ist.

- 2. Die im Entwurf gewählte Form der finanziellen Unterstützung wird der Tatsache nicht hinreichend gerecht, dass die Finanzausstattung der Kommunen substanziell gestärkt werden muss.** Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen erscheinen dahingehend verfehlt, dass sie die zweifelsfrei bestehenden weitreichenden Herausforderungen über ein Instrumentarium angehen, das in der Bundesrepublik Deutschland – auch mit Blick auf deren tradierte föderale Grundsätze – auf einen subsidiären Ausnahmecharakter begrenzt ist. Finanzhilfen des Bundes, im Falle des Art. 104c GG noch dazu grundgesetzlich befristete und degressiv ausgestaltete, dürften den immensen und wohl dauerhaften Herausforderungen, insbesondere die Bildungsinfrastruktur zu verbessern und bezahlbaren Wohnraum zu schaffen (und zu erhalten), kaum gerecht werden. Die in diesem Zusammenhang angebrachte Kritik des Antrags „Bessere Bildung durch einen modernen Bildungsföderalismus“ (Drucksache 19/4556, S. 2) hat in dieser Hinsicht durchaus Berechtigung. Die Forderung, die Anwendung des Art. 104b Abs. 2 Satz 5 und 6 GG zu streichen und damit die Befristung und degressive Ausgestaltung der Finanzhilfen im Bereich der Bildungsinfrastruktur aufzuheben, ist vor diesem Hintergrund schlüssig. Doch wäre auch dies nur eine geringfügige Verbesserung im Rahmen des instrumentell wenig überzeugenden Grundansatzes, die beschriebenen Probleme über bedingte Finanzhilfen des Bundes zu lösen.

Es bedarf vielmehr einer substantziellen Stärkung der kommunalen Finanzkraft, um bei wachsenden Herausforderungen mit entsprechend einhergehenden Finanzbedarfen die Fähigkeit der Kommunen zur Selbstverwaltung und finanziellen Eigenverantwortung (Art. 28 Abs. 2 GG) zu erhalten und damit zwei unter föderalismuspolitischen Gesichtspunkten zentrale Verfassungspostulate auch faktisch zu sichern. Wie sich in der



Vergangenheit gezeigt hat, gelingt dies über neue Fachförderprogramme oder über andere Formen von rechtlich oder verwendungsseitig strikt bedingten Finanzhilfen nur in sehr begrenztem Maße. Vielfach konnten die vom Bund oder den Ländern bereitgestellten Mittel durch die Kommunen nicht im vorhandenen Volumen abgerufen werden; die Ursachen hierfür sind verschiedenartig. Sowohl der über die vergangenen drei Jahrzehnte stetige Abbau des Verwaltungspersonals in den kommunalen Kernverwaltungen als auch die gestiegenen Anforderungen an die Qualität und Dokumentation der kommunalen Vergabeverfahren haben die Kapazitäten zur operativen Umsetzung investiver Programme sinken lassen. Erforderlich ist daher eine breiter angelegte Stärkung der kommunalen Finanzsituation, die auch eine Ausweitung der Planungskapazitäten ermöglicht. Weiterhin weicht das Verständnis investiver Ausgaben im Zuge der Doppikumstellung zwischen Kommunen und Bund zunehmend ab. Wenngleich die Umsetzungsregelungen zur Abgrenzung von Investitionen und laufenden Sachaufwendungen länderspezifisch unterschiedlich sind, so ist den Regeln gemein, dass viele in der Vergangenheit als Investitionen erfassten Vorgänge heute in den Kommunen als laufender Sachaufwand zu verbuchen sind. Gerade im Zusammenhang mit dem Ausbau der Ganztagsbetreuung im Schulbereich handelt es sich mehrheitlich um bestehende Infrastruktur, deren Erhalt und Nutzungserweiterung den kommunalen Doppikumregelungen der Länder zufolge vielfach nicht (mehr) als Investition gelten dürfte. Daher könnte eine ausschließlich investiv ausgerichtete Förderpraxis unfreiwillig zu einer Verengung der Anwendungsmöglichkeiten führen. Nur eine substantielle Stärkung der kommunalen Finanzkraft mit einer breiten Nutzungsmöglichkeit eröffnet den Kommunen den erforderlichen Spielraum, um sachgerecht zwischen dem Erhalt bestehender Infrastruktur, Ausbau, Erweiterung oder Neubau zu entscheiden. Nicht zuletzt ist zu betonen, dass die Kommunen finanzielle Unterstützung in *allen* Teilbereichen der Ganztagsangebote benötigen, vor allem auch im Personalbereich.

Zu empfehlen ist daher – anders als im Gesetzentwurf vorgesehen – eine substantielle Stärkung der Kommunen, etwa eine Verbesserung der kommunalen Einnahmehasis über eine höhere Beteiligung an den Gemeinschaftssteuern. Sie wäre in dem Sinne die systemgerechtere Lösung, dass sie im Rahmen der geltenden Grundgesetzfassung durch einzelgesetzliche Anpassungen möglich wäre und zugleich die finanzielle Autonomie der Kommunen wahrt.

Eine solche Stärkung ohne Änderung des Grundgesetzes ließe sich etwa über eine Modifizierung der vertikalen Beteiligungsquoten am Umsatzsteueraufkommen erreichen. Die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern (und seit 1998 auch Kommunen) erfüllt seit der Finanzreform von 1969 die Funktion eines „beweglichen



Scharniers“ in der Finanzverfassung und wird durch Zustimmungsgesetz konkretisiert. Sie ist seitdem der gängige Weg zur Herstellung einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung der Gebietskörperschaften und zur Sicherung gleichmäßiger Deckungsquoten auf den verschiedenen föderalen Ebenen.

Der Bund sollte in diesem Zusammenhang auch darauf hinwirken, den Verteilungsmechanismus des kommunalen Umsatzsteueranteils zu reformieren. Anders als beim Länderanteil, der bereits gegenwärtig und zukünftig noch wesentlich stärker als Instrument des Steuerkraftausgleichs zwischen den Ländern wirkt, ist der kommunale Verteilungsschlüssel nach § 5a GemFinRefG an gewerblichen Indikatoren orientiert. Er wirkt demnach nicht ausgleichend, sondern vielmehr steuerkraftspreizend. Ein nach Ländervorbild an der Einwohnerzahl und/oder Steuerschwäche orientierter Verteilungsschlüssel könnte demgegenüber gemeinsam mit einer Aufwertung der Kommunen bei der vertikalen Verteilung der Umsatzsteuer die mit dem Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes (Drs. 19/3440) verfolgten Ziele erfüllen.

Ein höherer kommunaler Anteil am Umsatzsteueraufkommen würde zudem den Charakter einer *„Investitionsoffensive für Schulen in Deutschland“*, welche der Gesetzentwurf ausdrücklich nennt und der eine verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen werden soll, stärker forcieren. Aus verschiedenen Textstellen des Gesetzentwurfes geht hervor, dass die Maßnahmen eine breite Wirkung erzielen sollen. So heißt es etwa zur geplanten Änderung des Art. 104c GG: *Die bisherige Regelung greife „dort zu kurz, wo Länder und Kommunen bundesweit und unabhängig von einer kommunalen Finanzschwäche mit ihren Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur vor besonderen Herausforderungen stehen, die auch von finanz- und strukturstarken Kommunen nicht in der gebotenen Zeit alleine zu bewältigen sind. Das betrifft insbesondere den notwendigen flächendeckenden Ausbau der Ganztagsschul- und Betreuungsangebote sowie die Bewältigung der Herausforderungen, die die schnell fortschreitende Digitalisierung in allen Lebensbereichen für das Bildungswesen mit sich bringt.“*

Im Zusammenhang mit der Einfügung eines Art. 104d GG ist dem Gesetzentwurf zu entnehmen: *„Aufgabe des Staates ist es, geeignete Rahmenbedingungen für das Funktionieren des Wohnungsmarktes zu gewährleisten und die Voraussetzungen für eine ausreichende Versorgung aller Bevölkerungsschichten mit angemessenem und bezahlbarem Wohnraum zu schaffen.“*

Beide Textpassagen lassen zweifelsfrei darauf schließen, dass es sich bei den geplanten Grundgesetzänderungen um die Schaffung verfassungsrechtlicher Grundlagen handelt, denen Maßnahmen von umfassender Tragweite folgen sollen – umfassend in



dem Sinne, dass verbesserte schulische Rahmenbedingungen, bezahlbarer Wohnraum und eine moderne Gemeindeverkehrsinfrastruktur erkennbar und zurecht nicht als punktuell, sondern als (nahezu) flächendeckend geltende Herausforderungen verstanden werden und Maßnahmen zu ihrer Erreichung auch flächendeckend verfangen sollen. Ein Grund, die Finanzierung solcher Maßnahmen nicht über das gängige Instrumentarium einer veränderten Umsatzsteuerzuordnung zu organisieren, ist aus finanzwissenschaftlicher Perspektive nicht ohne weiteres ersichtlich.

3. Der Gesetzentwurf widerstrebt dem Anspruch auf Verantwortungsentflechtung

und damit u.a. einem der primären Ziele der Föderalismusreform I des Jahres 2006. Der vorliegende Gesetzentwurf stellt in dieser Hinsicht kein Novum dar – auch in anderen Bereichen wurde in der jüngeren Vergangenheit der Entflechtungsanspruch de facto konterkariert. Doch mit der weiteren inhaltlichen Öffnung der Bundesfinanzhilfen im kommunalen Bildungsbereich und der Schaffung einer Grundlage für Finanzhilfen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus werden die Zuständigkeiten des Bundes in Aufgabenbereichen der Länder und Kommunen – mindestens hinsichtlich der Finanzierungskompetenz – weitreichend ausgebaut und mit diesen vermischt. Dies dürfte die Haushaltswirtschaft der Länder nach Art. 109 Abs. 1 GG, die dem Wortlaut des Grundgesetzes nach „*selbständig und voneinander unabhängig*“ sein muss, sowie das kommunale Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 Abs. 2 GG tangieren und – dies wäre jedoch insbesondere juristisch zu erörtern – beeinträchtigen.

Anstatt eine aufgabenadäquate Finanzmittelausstattung der Gebietskörperschaften zunehmend über diskretionäre Sonderregelungen außerhalb der systematischen Finanzausgleichssysteme anzustreben und somit immer neue Regelabweichungen und Sondertatbestände zu schaffen, ist es aus finanzwissenschaftlicher Sicht grundsätzlich zu empfehlen, die vertikale Steuerverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu überprüfen und entsprechend sich ändernder Aufgabenverteilungen im Bundesstaat zu modifizieren. Gesonderte Finanzhilfen des Bundes sollten ausschließlich eine subsidiäre Möglichkeit der Aufgabenfinanzierung bleiben.

Leipzig, den 05. Oktober 2018

Prof. Dr. Thomas Lenk

Finanzhilfen des Bundes für Länder und Kommunen: die regionalen Disparitäten müssen überwunden werden

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Haushaltsausschusses am 8. Oktober 2018 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e)“

Dr. Katja Rietzler

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, IMK, der Hans-Böckler-Stiftung

4.10.2018

Zusammenfassung

Die Bundesregierung plant weitere Maßnahmen, um Länder und Kommunen bei der Überwindung des Investitionsstaus zu unterstützen. Insbesondere soll eine Grundgesetzänderung nun generell Finanzhilfen des Bundes für bedeutsame Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur ermöglichen und damit die Regelung ersetzen, wonach dies nur bei finanzschwachen Kommunen zulässig sein soll. Bereits das KInvFG I und II haben gezeigt, dass selbst nach geltendem Recht der Begriff „finanzschwach“ Interpretationssache ist und ein nicht unerheblicher Teil der Mittel in finanzstarke Bundesländer geht. Der Investitionsstau ist in Deutschland sehr ungleich verteilt. Diese enormen Disparitäten müssen von der Politik vorrangig angegangen werden. Dafür sind eine Reihe von Maßnahmen nötig: Der Bund muss die Sozialausgaben der Kommunen für die Kosten der Unterkunft (KdU) weitgehend übernehmen und er muss bei der Entschuldung der Kommunen helfen. Für Ihre zunehmenden Aufgaben bei Integration und Bildung brauchen die Länder und Kommunen zusätzliche Mittel, die beispielsweise aus einer Integration des Solidaritätszuschlags in den Einkommensteuertarif stammen könnten, bei der der Bund keine (vollständige) Kompensation von Ländern und Kommunen erhält. Punktuelle Bundeshilfen reichen nicht aus und fallen im Falle eines Konjunkturabschwungs möglicherweise der Schuldenbremse zum Opfer.

Inhalt

Tabellen	2
Abbildungen	2
Der Gesetzentwurf	3
Finanzhilfen des Bundes für die Schulinfrastruktur	3
Die Problemlage	3
Was ist zu tun?	7
Beurteilung des Gesetzentwurfs	8
Literatur	9

Tabellen

Tabelle 1: Sachinvestitionen je Einwohner in Deutschland und in den Flächenländern	4
Tabelle 2: Schulbauinvestitionen pro Schülerin/pro Schüler im Vergleich der Bundesländer*	5

Abbildungen

Abbildung 1: KInvFG II – Fördermittel je Einwohner	6
Abbildung 2: Kommunale Kassenkredite je Einwohner (31.12.2016)	6

Der Gesetzentwurf

Der Gesetzentwurf sieht Änderungen an drei Artikeln des Grundgesetzes sowie die Ergänzung eines neuen Artikels vor. Im Einzelnen ist folgendes geplant:

- 1) Änderung des Artikel 104c Grundgesetz: Die Möglichkeit des Bundes, Finanzhilfen für die Bildungsinfrastruktur zu gewähren soll von den „finanzschwachen“ auf alle Gemeinden (Gemeindeverbände) sowie die Länder ausgeweitet werden. Begründet wird dies damit, dass der Ausbau für den Ganztagsbetrieb und die Digitalisierung der Schulen für alle Kommunen eine besondere Herausforderung darstellen.
- 2) Ein neuer Artikel 104d Grundgesetz soll eingeführt werden und den Bund ermächtigen, Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden) dauerhafte Finanzhilfen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus zu gewähren.
- 3) Eine Änderung des Artikel 125c soll eine Änderung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes bereits vor dem 1.1.2025 ermöglichen.
- 4) Eine Änderung des Artikels 143e soll zusätzliche Optionen der Verwaltung der Bundesautobahnen und -fernstraßen für die Länder eröffnen.

Im Folgenden wird zu Punkt 1) Stellung genommen.

Finanzhilfen des Bundes für die Schulinfrastruktur

Die Problemlage

Deutschland verzeichnet schon seit den frühen 2000er Jahren einen wachsenden Investitionsstau bei der öffentlichen Infrastruktur (Rietzler 2014). Besonders gravierend ist dieser Rückstand auf der kommunalen Ebene, wo bei Bauinvestitionen nach Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen seit 2002 rund 81,6 Mrd. Euro mehr abgeschrieben als investiert wurden. Besonders betroffen vom Investitionsrückstand sind kommunale Verkehrswege und Schulen, wie die Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels bereits seit Jahren aufzeigen (KfW 2014-2018). Dabei hat der Substanzverzehr bei den Bauten der Kommunen nach 2012 noch einmal zugenommen und lag seither zwischen 6,8 und 7,7 Mrd. Euro pro Jahr.

Die Problematik besteht in zweierlei Hinsicht:

- 1) Es wird seit den frühen 2000er Jahren insgesamt zu wenig in öffentliche Infrastruktur investiert und es hat sich so ein erheblicher Investitionsstau gebildet.
- 2) Der Investitionsrückstand ist räumlich nicht gleichmäßig verteilt, sondern konzentriert sich regional.

Dies ist wichtig für den Lösungsansatz. Zum einen werden erhebliche Mittel gebraucht, zum anderen müssen diese nach Bedarf – also recht ungleich – verteilt werden.

Wenngleich die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen keine Daten über öffentliche Nettoinvestitionen nach Bundesländern liefern, so sind die recht unterschiedlichen Entwicklungen bei den Sachinvestitionen aus der Finanzstatistik gut erkennbar. Seit dem Berichtsjahr 2011 folgen die Daten dem sogenannten Schalenkonzept und grenzen den Staat genauso ab wie die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Demnach waren die Sachinvestitionen in Bayern in allen Jahren mehr als doppelt so hoch wie in Nordrhein-Westfalen.

Tabelle 1: Sachinvestitionen je Einwohner in Deutschland und in den Flächenländern

	DE	BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
2011	428,4	467,1	604,0	402,9	552,2	565,9	314,8	260,6	407,4	364,9	618,1	436,4	375,8	488,0
2012	424,3	424,6	562,2	386,3	456,4	348,4	297,6	247,1	347,6	269,4	571,7	383,7	342,1	429,1
2013	414,1	533,6	615,9	369,4	432,3	373,2	333,1	251,2	340,1	279,9	561,5	343,5	357,2	435,7
2014	451,9	604,6	657,7	394,5	428,4	459,3	357,8	294,7	346,3	365,4	672,3	383,8	360,8	435,7
2015	450,6	608,9	688,4	378,8	400,5	426,0	351,8	318,2	355,6	311,4	535,2	367,7	420,6	407,4
2016	466,0	675,1	693,4	346,7	394,8	458,5	388,9	316,6	347,2	255,8	532,7	361,9	443,7	408,5
2017	489,0	694,3	732,9	384,9	407,3	532,2	371,0	316,3	371,6	304,8	574,4	397,7	471,9	447,6

Quelle: Destatis, BMF, Berechnungen des IMK. Kommunale und Landesebene zusammen.

Noch deutlich größere Unterschiede ergeben sich, wenn man die Schulbauinvestitionen je Schüler/in in den einzelnen Bundesländern betrachtet. Die folgende Tabelle 2 von Eicker-Wolf und Truger (2018) bietet einen Überblick über die vergangenen Jahre, wobei die Kernhaushalte betrachtet werden¹. Auch wenn es hier einige Unschärfen bei der Abgrenzung gibt, zeigt sich doch das gleiche Bild sehr starker Divergenzen zwischen den Bundesländern. Bayern investiert regelmäßig ein Vielfaches des nordrhein-westfälischen Betrags in seine Schulgebäude.

Dabei fällt die Streuung im Jahr 2016 auch noch deutlich höher aus als im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2016. Tabelle 2 macht deutlich, dass die enormen Divergenzen schon seit einiger Zeit andauern. Dabei liegen regelmäßig dieselben Länder am oberen wie am unteren Rand. Man kann daher davon ausgehen, dass der Nachholbedarf beispielsweise in Nordrhein-Westfalen oder auch im Saarland um einiges höher sein dürfte als in Baden-Württemberg oder gar in Bayern

¹ Eicker-Wolf und Truger (2018) betrachten auch Kern- und Extrahaushalte gemeinsam. Dabei fallen die Ausgaben je Schüler/in unter Berücksichtigung von Extrahaushalten in vielen Bundesländern geringfügig höher aus. Bezüglich der regionalen Unterschiede ergibt sich aber das gleiche Bild.

Tabelle 2: Schulbauinvestitionen pro Schülerin/pro Schüler im Vergleich der Bundesländer*

Bundesland	2016		2000-2016	
	Bauausgaben pro Kopf	Abweichung vom Durchschnitt in %	Bauausgaben pro Kopf	Abweichung vom Durchschnitt in %
Baden-Württemberg	444 €	35,5 %	350 €	11,8 %
Bayern	680 €	107,6 %	508 €	62,3 %
Brandenburg	330 €	0,8 %	390 €	24,6 %
Hessen	318 €	-3,1 %	377 €	20,6 %
Mecklenburg-Vorpommern	153 €	-53,2 %	245 €	-21,7 %
Niedersachsen	328 €	0,1 %	268 €	-14,4 %
Nordrhein-Westfalen	90 €	-72,6 %	157 €	-49,9 %
Rheinland-Pfalz	201 €	-38,7 %	261 €	-16,6 %
Saarland	213 €	-35,1 %	203 €	-35,1 %
Sachsen	561 €	71,3 %	516 €	65,1 %
Sachsen-Anhalt	140 €	-57,4 %	303 €	-3,0 %
Schleswig-Holstein	159 €	-51,5 %	265 €	-15,3 %
Thüringen	284 €	-13,4 %	327 €	4,5 %
Flächenländer zusammen	328 €	0,0 %	313 €	0,0 %

* Flächenländer, Kernhaushalte. Schülerinnen und Schüler an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen und von Berufsschulen.

Quelle: Eicker-Wolf und Truger (2018), S. 8.

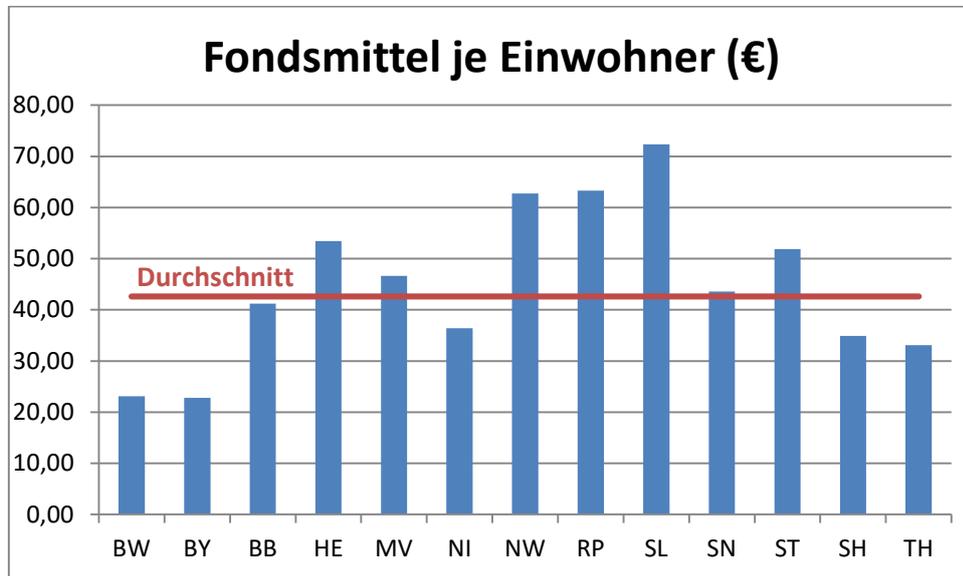
Der Schulbau ist eine kommunale Aufgabe und die Diskrepanzen erklären sich zu einem großen Teil durch die unterschiedliche Finanzlage der Kommunen und auch durch die sehr unterschiedliche Belastung der Kommunen mit Sozialausgaben. Daher hat der Bund die Kommunen in den vergangenen Jahren in zunehmendem Maße bei den Sozialausgaben entlastet und es wurden Möglichkeiten für Finanzhilfen des Bundes an die Kommunale Ebene durch Grundgesetzänderungen ausgeweitet.

Auf dieser Grundlage hat der Bund den Kommunalinvestitionsförderungsfonds aufgelegt, dessen erstes Kapitel im Umfang von 3,5 Mrd. Euro bereits zu knapp der Hälfte für Maßnahmen bei der Bildungsinfrastruktur vorgesehen ist. Der Fonds wurde anschließend um ein zweites Kapitel im gleichen Umfang erweitert, das ausschließlich dem Schulbau gewidmet ist. Der Gesamtumfang des Kommunalinvestitionsfonds von insgesamt 7 Mrd. Euro entspricht in etwa den negativen Nettobauinvestitionen der Kommunen in einem Jahr, ist also gemessen an der Problemlage eher knapp dimensioniert. Die Umsetzung der Projekte erfolgt dabei schleppend. So wurden bis zum 1.10.2018 lediglich 28,8 % der Mittel nach dem KInvFG I abgerufen, von den Mitteln des KInvFG II waren nur 2% bewilligt und 88 % noch völlig unverplant (BMF 2018a und b).

Das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz wurde gemäß Artikel 104c Grundgesetz speziell für finanzschwache Kommunen verabschiedet. Bei der Verteilung der Mittel wurden neben der Einwohnerzahl daher mit der Arbeitslosigkeit und dem Kassenkreditbestand auch Indikatoren

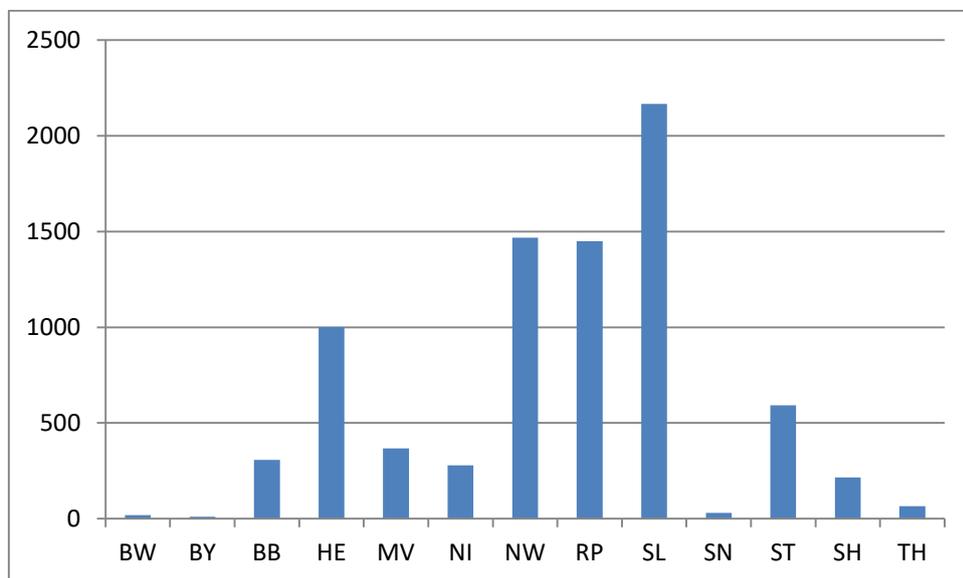
berücksichtigt, die die Finanzkraft der Kommunen widerspiegeln sollten. Im Ergebnis fließen überdurchschnittliche Mittel in Bundesländer mit einem hohen Anteil finanzschwacher Kommunen (gemessen am Kriterium Kassenkredite, vgl. Abbildung 1 und Abbildung 2).

Abbildung 1: KInvFG II – Fördermittel je Einwohner



Quelle: BMF, eigene Berechnungen.

Abbildung 2: Kommunale Kassenkredite je Einwohner (31.12.2016)



Quellen: Destatis, BMF, eigene Berechnungen.

Obwohl bei den genannten Programmen explizit die Förderung von finanzschwachen Kommunen im Vordergrund steht, spielen auch Einwohnerzahlen eine Rolle und die Mittel kommen zu einem nennenswerten Teil Kommunen in finanzstarken Bundesländern zugute, wo die Investitionen im

Landesdurchschnitt deutlich über dem deutschen Durchschnitt liegen und eine Unterstützung finanzschwacher Kommunen auch ohne Bundeshilfe möglich wäre.

Was ist zu tun?

Für die großen Rückstände bei den Infrastrukturinvestitionen brauchen wir eine langfristig angelegte dauerhafte Lösung. Es müssen daher zunächst Ursachen für regional recht unterschiedliche Investitionsmöglichkeiten angegangen werden:

- 1) Zum einen sollte der Bund seinen Anteil an den Kosten der Unterkunft weiter ausweiten, wie dies auch vom Bundesrat in seiner Stellungnahme gefordert wird (Bundesrat 2018). Wie dort betont, muss die Entlastung der Kommunen sich unmittelbar an den entstandenen Kosten orientieren und sollte nicht über die Umsatzsteuer erfolgen.
- 2) Zum anderen sollte der Bund einen Teil der Kassenkredite hochverschuldeter Kommunen übernehmen. Durch die Verletzung des sogenannten Konnexitätsprinzips hat der Bund über Jahre zu den Finanzproblemen der Kommunen beigetragen, die letztlich zu hohen Kassenkrediten geführt haben.

Diese beiden Maßnahmen wären ein erster Schritt zu gleicheren Ausgangsbedingungen bei der Investitionstätigkeit der Kommunen. Es bleibt aber wahrscheinlich, dass Kommunen mit besonders schlechten strukturellen Voraussetzungen auch darüber hinaus noch Hilfen benötigen können. Bei vielen der Kommunen mit hohen Sozialausgaben, hohen Kassenkreditbeständen und niedrigen Investitionen handelt es sich um Verlierer der Globalisierungsprozesse (Truger 2018), die man mit ihren Strukturproblemen nicht allein lassen darf.

Wenn man für die einzelnen Kommunen mit solchen gezielten Maßnahmen halbwegs gleiche Voraussetzungen geschaffen hat, dann ist zu fragen, ob die Kommunen dauerhaft mehr Mittel für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Angesichts der Integration von weit über einer Million geflüchteter Menschen scheint dies wahrscheinlich. Gerade hier muss das meiste auf der kommunalen Ebene geleistet werden und die zuvor bereits hohen Bedarfe bei Bildung und Kinderbetreuung sind nochmals gestiegen.

Der derzeitige Investitionsstau hat sich über einen langen Zeitraum entwickelt. Es wurde nicht nur unzureichend in Infrastruktur investiert, sondern es wurden auch in erheblichem Umfang örtliche Planungskapazitäten abgebaut. Dies ist wohl ein Grund, warum selbst bei vorhandenen Haushaltsmitteln die Ausweitung öffentlicher Investitionen in den Kommunen nur langsam vorankommt (KfW 2018, Gornig und Michelsen 2017). Anstrengungen, den Investitionsstau zu überwinden, müssen auf Dauer angelegt sein. Wir brauchen eine Ausweitung und längerfristige

Verstetigung der öffentlichen Investitionstätigkeit. Dann lohnt sich für die Kommunen auch der Aufbau entsprechender Kapazitäten.

Eine Möglichkeit zur generellen Besserstellung von Ländern und Kommunen, die bei Bildung und Infrastruktur insgesamt noch große Bedarfe haben, wäre die näherungsweise Integration des Solidaritätszuschlags in den Einkommensteuertarif anstelle seiner Abschaffung². Der Bund könnte dabei auf eine Kompensation durch Länder und Kommunen ganz oder teilweise verzichten und würde diese somit dauerhaft deutlich besserstellen.

Über die oben genannten Maßnahmen hinaus wäre es durchaus sinnvoll, wenn der Bund für besondere Herausforderungen wie beispielsweise die Digitalisierung von Bildungseinrichtungen *zusätzliche* Finanzhilfen gewähren würde.

Beurteilung des Gesetzentwurfs

Wie die obige Argumentation gezeigt hat, wäre die Ermöglichung genereller Finanzhilfen für die Bildungsinfrastruktur durchaus *eine* Maßnahme im Zusammenhang mit der Überwindung des großen Rückstands bei den öffentlichen Investitionen. Sie wäre jedoch nicht die erste und dringendste Maßnahme, sondern könnte nach mehreren teils sehr gezielten Maßnahmen, besondere Zusatzbedarfe abdecken.

Ein zentrales Problem bei der öffentlichen Investitionsschwäche sind erhebliche regionale Disparitäten bei der Fähigkeit der Kommunen zu investieren. Diese müssen vorrangig überwunden werden. Eine Verteilung von Finanzhilfen mit der Gießkanne würde den tatsächlichen Erfordernissen nicht gerecht.

Der Bund zeigt sich aktuell auch deshalb großzügig, weil die günstige Konjunktur in großem Umfang für Steuermehreinnahmen sorgt und er seit mehreren Jahren Überschüsse verzeichnet. Dadurch wirken die Regelungen der Schuldenbremse aktuell nicht als Restriktion. Diese komfortable Finanzsituation kann durch einen Konjunkturabschwung jedoch schnell beendet werden. Die Großzügigkeit des Bundes wäre dann – schon wegen der Schuldenbremse – schnell beendet.

Die deutschen Kommunen brauchen aber dauerhaft eine solide Finanzierungsgrundlage, wobei den Disparitäten wirksam begegnet werden muss. Schüler müssen in allen Teilen Deutschlands die gleichen Bildungschancen haben.

² Zur Frage der Integration des Solidaritätszuschlags in den Einkommensteuertarif vgl. Rietzler und Truger 2017.

Literatur

BMF (2018a): Umsetzung des Schulsanierungsprogramms in den Ländern – Kommunalinvestitionsförderungsgesetz Kapitel II (KInvFG II). 17.7.2018. Download: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanz_en/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunal финанzen/Kommunalinvestitionsfoerderungsfonds/Ums etzung-KInvFGII.pdf;jsessionid=46DA2290A2AB274FE72AD469ABCF1CD6?__blob=publicationFile&v=1

BMF (2018b): Umsetzung des Infrastrukturprogramms in den Ländern – Kommunalinvestitionsförderungsgesetz Kapitel I (KInvFG I). 1.10.2018. Download: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanz_en/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunal финанzen/Kommunalinvestitionsfoerderungsfonds/Ums etzung-KInvFG.pdf;jsessionid=46DA2290A2AB274FE72AD469ABCF1CD6?__blob=publicationFile&v=13

Bundesrat (2018): Stellungnahme des Bundesrats. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e), Bundesratsdrucksache 165/18 (Beschluss), 6.7.2018.

Eicker-Wolf, K. / Truger, A. (2018): Wie notwendig sind kommunale Investitionsprogramme in Hessen? Finanzpolitisches Arbeitspapier der GEW Hessen Nr. 2. Frankfurt. Download: https://www.gew-hessen.de/fileadmin/user_upload/themen/finanzpol_arbeitspapiere/arbeitspapier_nr2.pdf

Gornig, M. / Michelsen, C. (2017): Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus. DIW Wochenbericht Nr. 11.2017, Berlin.

Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW (2018): KfW-Kommunalpanel 2018, Frankfurt.

Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW (2017): KfW-Kommunalpanel 2017, Frankfurt.

Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW (2016): KfW-Kommunalpanel 2016, Frankfurt.

Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW (2015): KfW-Kommunalpanel 2015, Frankfurt.

Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW (2014): KfW-Kommunalpanel 2014, Frankfurt.

Rietzler, K./Truger, A. (2018): Abschaffung des Solidaritätszuschlags: Ungerecht und fiskalisch äußerst riskant. IMK Policy Brief, Juni.

Rietzler, K. (2014): Anhaltender Verfall der Infrastruktur. Die Lösung muss bei den Kommunen ansetzen. IMK Report Nr. 94, Juni.

Truger, A. (2018): Anhaltende Krise der Kommunalfinanzen in NRW – lokale Verantwortung für negative Globalisierungsfolgen? In: Junkernheinrich, M., Korioth, S., Lenk, T., Scheller, H., Woisin, M.: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2018, Berlin.



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 Finanzierungs Kompetenzen. 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 Mittelgewährung 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 erkauft.

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.

Sekretariat des
Haushaltsausschusses

Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1

11011 Berlin

4. Oktober 2018

Vorab per E-Mail: haushaltsausschuss@bundestag.de

**Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung: Änderung der
Art. 104c, 104d, 125c, 143e des Grundgesetzes (BT-Drucks. 19/3440)**

**Anhörung im Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages
am 8. Oktober 2018**

I. Sachverhalt und Fragestellung

Der Deutsche Bundestag, zumal der Haushaltsausschuß, möchten wissen, was von dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 104c, 104d [neu], 125c, 143e GG) zu halten ist.

Dabei geht es darum, die bereits in der „Föderalismusreform“ von 2006 durch Änderung der Vorschrift aus Art. 143a GG und abermals im Jahre 2017 durch die Neueinführung des Art. 143d GG beträchtlich ausgeweiteten Möglichkeiten des Bundes, den Ländern finanzielle Beihilfen zur Wahrnehmung ihrer verfassungsrechtlichen Aufgaben sowie weiterhin zur Unterstützung der Gemeinden bei deren Aufgabenwahrnehmung speziell auf dem Gebiet der Bildungspolitik, insbesondere der Ausstattung von Schulen mit moderner IT-Technik, dem sozialen Wohnungsbau und der Verbesserung des Öffentlichen Personennahverkehrs. In der Sache soll auf all diesen Gebieten das sogenannte „Kooperationsverbot“ weiter durchlöchert, wenn nicht eigentlich aufgehoben werden. Der eingebürgerte Begriff „Kooperationsverbot“ ist dabei bereits Ergebnis eines problematischen politisch-kommunikativen „framings“¹, denn eigentlich geht es um das verfassungsrechtliche Gebot einer klaren Zuständigkeits- und Verantwortungsabgrenzung zwischen Bund und Ländern.

Sachlicher Anlaß dafür ist aber jedenfalls die chronische Finanznot der Länder, die wesentlich auf deren Überbürdung mit ständig steigenden Sozialausgaben beruht.² Da an diesen Ausgaben kaum je etwas eingespart werden kann, da sie auf individuell-subjektiven, und zwar durch Bundesgesetze geschaffenen Leistungsansprüchen beruhen, sparen die Länder stattdessen an Bildungsausgaben und der verkehrsmäßigen Infrastruktur, mit den bekannten Folgen.-

Die jetzige, neuerliche Verfassungsänderung im Anschluß an die entsprechenden Verfassungsänderungen von 2006, 2009, 2010 und 2017 ist in engem Zusammenhang mit der 2017 erfolgten Abänderung der Vorschrift aus Art. 104b GG zu sehen, die seither – gewissermaßen bereits in Erwartung weiterer, und nun also hier gegenständlicher Verfassungsänderungen – vorsieht (Abs. 2 Satz 2):

„Das Bundesgesetz oder die Verwaltungsvereinbarung kann Bestimmungen über die Ausgestaltung der jeweiligen Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen vorsehen.“

¹ Bekanntes Beispiel aus neuerer Zeit: das Strafgesetzbuch verbietet Werbung für Abtreibungen. Personen, die dies kritisch sehen und geändert haben möchten, konnten nun teilweise in den Medien die Sprachregelung durchsetzen, das StGB enthalte ein diesbezügliches „Informationsverbot“. Somit erscheinen schon durch die sprachliche Fassung alle Befürworter der hergebrachten Rechtslage als unvernünftig; beim „Kooperationsverbot“ ist es nicht viel anders. „To frame somebody“ bedeutet im Englischen übrigens eigentlich „jemanden hereinlegen“.

² Vergl. erst unlängst die gelungene Darstellung *Wolfgang Renzsch*, Bildungsmisere im Bundesstaat, in: FAZ Nr. 186 vom 13. August 2018, S. 6 (der an allerdings wegen der Finanzierungsschwierigkeiten im Bildungsbereich einigermaßen pauschal für „mehr Bundesmittel“ plädiert, ohne das Föderalismus- und Eigenstaatlichkeitsproblem eigentlich zu thematisieren).

Hier zeichnet sich freilich die Gefahr ab, daß der Bund mit den goldenen Zügel der Gewährung von Beihilfen (1.) in die genuine Zuständigkeit der Länder hineinregiert und außerdem, darüber hinaus, (2.) durch Ausgestaltung der entsprechenden Länderprogramme in eine Art „direkte Kommunikation“, eine Art mehr oder weniger unmittelbare Steuerung auch der Gemeinden tritt. Dies ist aus mehreren Gründen problematisch:

Erstens wurde mit der Föderalismusreform von 2006, die eigentlich einer Stärkung bzw. Wiedergewinnung des eigenstaatlichen Charakters der Länder hatte dienen sollen – u.a. in Gestalt einer gewissen Rückgewinnung von Gesetzgebungskompetenzen durch die im Ergebnis komplizierten, unpraktischen Vorschriften aus Art. 72 Abs. 2 und 3 GG – auch die Vorschrift aus Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG eingeführt, die lautet:

„Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.“

Nun liegt es auf der Hand, daß die nun auf breiter Front und ohne Beschränkung auf „finanzschwache“ Gemeinden gemäß Art. 104c n.F., 104d neu und 125c Abs. 2 n.F. GG einzuführenden und zugleich durch Bestimmungen im Sinne des bereits geänderten Art. 104b Abs. 2 Satz 2 GG ausgestalteten Programme jedenfalls mittelbar den Gemeinden sehr wohl neue Aufgaben zuweisen und dadurch die Vorschrift aus Art. 84 Abs. 1 Satz 7 unterlaufen könnten, wiewohl dies weniger imperativisch, sondern eben am goldenen Zügel des „wir bezahlen’s Euch zum Teil – wenn ihr macht, was wir wollen!“ erfolgt.

Zweitens unterliegt gemäß Art. 79 Abs. 3 GG „die Gliederung des Bundes in Länder“ der sogenannten Ewigkeitsgarantie des Grundgesetzes (die eigentlich „Selbstbestimmungsgarantie“ genannt werden müßte³), d.h. sie dürfte auch durch verfassungsändernde Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat nicht geändert werden (sondern nur im Wege des Art. 146 GG).

Davon erfaßt sind nach allgemeiner Ansicht das Vorhandensein von Bundesländern überhaupt (es könnten natürlich auch weniger sein) und deren prinzipielle Mitwirkung am Zustandekommen der Bundesgesetze. Eine soweit erkennbar in der Wissenschaft noch nicht wirklich behandelte Frage wäre es, ob die Vorschrift außerdem auch noch das *Vorhandensein eines Zwei-Ebenen-Systems*, eben die Zusammensetzung des Staates aus Bund und Ländern, *als solches* umfaßt.

Wäre dies nämlich so, dann könnte der Versuch der Überführung des Zwei-Ebenen-Systems in ein Drei-Ebenen-System (Bund, Länder, Gemeinden), in dem der Bund „mehr oder weniger unmittelbar“ auch mit den Gemeinden kommuniziert, diese führt, anleitet und kontrolliert, u.U. „verfassungswidriges Verfassungsrecht“ sein. Freilich ist dabei im Auge zu behalten, daß auch die neuerliche Änderung des Art. 104c Satz 1 GG:

³ Zu den – hier nicht interessierenden – Gründen ausführlich *Vosgerau*, Staatliche Gemeinschaft und Staatengemeinschaft (2016).

„Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren“

statt:

„Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren“

eben nach wie vor *keine* direkten Zahlungen des Bundes an die Gemeinden vorsieht, worin man dann wohl ohne weiteres eine Art „Sprengung“ des Zwei-Ebenen-Systems würde erblicken können.⁴

Aber damit ist eben noch nicht entschieden, ob die Neufassung des Art. 104c Satz 1 GG *im Verein mit* der 2017 bereits erfolgten „Programmausgestaltungs-kompetenz“ zugunsten des Bundes aus Art. 104b Abs. 2 Satz 2 GG bereits eine hinreichende Schwächung des Zwei-Ebenen-Systems bedeutet, so daß sich sagen ließe, der Bund durchbricht von sich aus das Zwei-Ebenen-System, transformiert es in ein Drei-Ebenen-System, in dem er faktisch entscheidenden Einfluß auf die Gemeinden nehmen kann, die staatstheoretisch ihre Hoheitsgewalt zwar ausschließlich von den Ländern ableiten, nun aber, längst abhängig von Bundesmitteln, zur nachgeordneten Verwaltungsebene des Bundes und seiner – möglicherweise ohnehin von vornherein verfassungs-, weil kompetenzwidriger – Bildungspolitik werden.

Diese Frage kann möglicherweise erst durch die Beobachtung in der Praxis, d.h. auch und gerade im Sinne der Rechtsfigur der seinerzeit vom Bundesverfassungsgericht eingeführten „faktischen Verfassungswidrigkeit“ abschließend beantwortet werden. Jedenfalls mag sich zeigen, daß die *in der Praxis unvermeidbaren* Folgen der nunmehr zu schaffenden Verfassungslage im Ergebnis jedenfalls auf eine Umstellung vom Zwei-Ebenen-System auf ein Drei-Ebenen-System hinauslaufen und mithin nicht nur verfassungswidrig wären, sondern u.U. sogar die Selbstbestimmungsgarantie des Grundgesetzes (Art. 79 Abs. 3 GG) verletzen würden.

⁴ Die systemwidrige Ausnahmeregelung aus Art. 91e GG soll nicht gegen Art. 79 Abs. 3 GG verstoßen, obwohl sie (wie bereits Art. 106 Abs. 8 GG) unmittelbare Zahlungen des Bundes an Gemeinden gestattet, vergl. BVerfGE 37, 108 Rn. 80; dies liegt jedoch daran, daß es sich um eine eng begrenzte, thematisch spezifische Durchbrechung des Grundsatzes handelt.

II. Der Bund und die Länder, Föderalismus, Steueraufkommen

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland sieht eine Aufteilung der Staatsgewalt in zwei Ebenen vor, den Bund und die Länder. Vom historischen Ausgang her haben sich – was in Süddeutschland stärker betont zu werden pflegt als in Norddeutschland – die Länder (eben in Gestalt des „Bundes deutscher Länder“) zwecks Zentralisierung bestimmter Aufgaben einst den Bund geleistet⁵, nicht etwa hat der Bund die Länder geschaffen.

Diese – aus heutiger Sicht vielleicht nur noch scheinbare – Grundentscheidung, nach der die regelmäßige, normale und herkömmliche Staatsgewalt, die dem Bürger begegnet, die der Länder ist, und nach der der Bund nur für bestimmte Sonderaufgaben zuständig ist, die sinnvollerweise nur zentral geregelt werden können, wie etwa Verteidigung, Paßwesen, Bürgerliches Recht und Strafrecht, scheint noch in der bis heute geltenden Formulierung der Artikel 30, 70 und 83 GG auf: demnach ist die Erfüllung der staatlichen Aufgaben grundsätzlich Sache der Länder, soweit nicht das Grundgesetz ausnahmsweise „eine andere Regelung trifft oder zuläßt“ (Art. 30 GG).

Demnach haben normalerweise die Länder „das Recht der Gesetzgebung“, solange und sofern nicht das Grundgesetz ausnahmsweise „dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht“ (Art. 70 Abs. 1 GG). Und demnach führen die Länder selbst die Bundesgesetze – die eigenen Gesetze ohnehin! – „als eigene Angelegenheit“ aus, soweit – ausnahmsweise – „dieses Grundgesetz nicht anderes bestimmt oder zuläßt“ (Art. 83 GG).

Im Bund tragen der Bund und die Länder, auf Landesebene tragen das Land und die Gemeinden (zunächst einmal) jeweils gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben ergeben. D.h., die Ausgabenlast folgt der Aufgabenlast, es geht nicht nach „Gesetzeskausalität“, sondern nach „Vollzugskausalität“, zahlen muß, wer die Aufgabe hat, nicht, wer die Gesetze verantwortet (Art. 104a Abs. 1 GG). Insofern gilt:

„Die Länder, die annähernd 90 Prozent der Ausgaben für Bildung und Wissenschaft tragen, sind die eindeutig schwächere Ebene des Bundesstaates. Der größte Teil der Gesetzgebung liegt beim Bund, insbesondere die Steuergesetzgebung. Die Länder sind nahezu vollständig von den Erträgen der bundesgesetzlich regulierten Steuern abhängig. Der bisher einzige Weg zu autonomen Einnahmen, nämlich die Aufnahme von Krediten, ist ihnen durch die Schuldenbremse versperrt worden. Aber nicht nur hinsichtlich der Einnahmen sind die Länder abhängig von der Bundesebene. Auch die Ausgaben werden in einem weiten Umfang durch Bundesgesetze bestimmt. Das Grundgesetz bestimmt in Artikel 83, daß die Länder die Bundesgesetze als ‚eigene Angelegenheit‘ ausführen. Das heißt auch, daß die Länder die Ausführung der Bundesgesetze bezahlen.“⁶

⁵ Freilich ist die zumal in Bayern immer wieder betonte Erinnerung an die Genese des Grundgesetzes streng *verfassungsgesichtlich* zu verstehen. Auf der Ebene des Völkerrechts gilt freilich, daß das Deutsche Reich auch nach dem 8. Mai 1945 als *Staat* fortbestand, der eben nur zeitweilig nicht nur einer eigenen Verwaltung, sondern auch einer geltenden Verfassung ermangelte (vergl. BVerfGE 36, 1 [15 f.] – *Grundlagenvertrag*).

⁶ *Wolfgang Renzsch*, Bildungsmisere im Bundesstaat, in: FAZ Nr. 186 vom 13. August 2018, S. 6.

Diese „staatsorganisationsrechtliche Unwucht“ – der eine bestellt, der andere muß zahlen, da eben normalerweise die Länder auch die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen – konnte von Anfang an auf zwei unterschiedlichen Wegen bewältigt werden. **Dies ist hier von Anfang an der Grundkonflikt**, an diesem hat sich nie etwas geändert, und um diesen geht es auch bei der hier vorgeschlagenen Grundgesetzänderung:

- entweder, **die Länder erhalten aus dem Steuergesamtaufkommen von Anfang an einen so hohen Anteil, daß sie alle ihre Aufgaben jederzeit ohne weiteres erledigen können**;
- ist dies aber nicht der Fall, so bleibt offenbar nichts anderes übrig⁷, als daß der Bund ihnen finanziell unter die Arme greift, anspruchsbegründende Gesetze durch Beihilfe- und teilweise Kostenübernahmegesetze begleitet.

Das Grundgesetz hat ab 1969 mit der Einführung von Art. 91a, 91b GG und Art. 104a Abs. 2 und 3 GG grundsätzlich den zweiten Weg beschritten. Bei der Bundesauftragsverwaltung trägt der Bund gemäß Art. 104a Abs. 2 GG die sich daraus ergebenden Kosten; da es sich hier aber eben auch um *Bundesaufgaben* handelt, die nur aus praktischen Gründen den Landesministerien überantwortet werden, bedeutet die Vorschrift keine Durchbrechung, sondern vielmehr eine Konkretisierung des Grundsatzes aus Art. 104a Abs. 1 GG.⁸ Ansonsten gilt gemäß Art. 104a Abs. 3 GG:

„Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, *können* bestimmen, daß die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Bestimmt das Gesetz, daß der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt, wird es im Auftrage des Bundes durchgeführt.“

⁷ Vergl. aber Art. 106, 107 GG und Ergebnisse Nr. 1 und 2.

⁸ i.E. sehr str., wie hier offenbar *Hellermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, Art. 104a Rn. 74 a.E.

III. Verfassungsrechtliche Bewertung

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland sieht einen zweigliedrigen Staatsaufbau vor, es gibt nur den Bund und die Länder. Die Aufgaben des Bundes und der Länder, die keine Verwaltungsgliederungen des Bundes, sondern nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „Verbände von Staatsqualität“ sind, müssen klar getrennt bleiben (Art. 30, 70, 83 GG); gemäß Art. 109 GG sind Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig.

Die Kommunen leiten ihre Staatsgewalt – etwa als Polizei- und Ordnungsbehörden, als Baubehörden oder allgemein bei der kommunalen Satzungsgebung – von den *Bundesländern* ab, deren Teil sie sind (arg. ex Art. 106 Abs. 9 GG).⁹ Einen „Durchgriff“ vom Bund auf die Gemeinden gibt es eigentlich nicht, weder „imperativ“ durch die Zuweisung von Aufgaben (Verbot aus Art. 84 Satz 7 GG) noch finanziell durch Bezuschussung oder sonstige Gewährung von Leistungen. Um diese – mittelbare – Bezuschussung von Gemeinden geht es bei dem neuen Gesetzgebungsvorschlag der Regierung in erster Linie. Insofern gilt zunächst:

„Solche zusätzlichen Finanzierungsstränge neben der allgemeinen Steueraufteilung im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sind kein Zeichen von föderaler Stärke, sondern deuten auf ein Defizit im Bundesstaat hin, in der Regel auf eine unzureichende Aufgabenwahrnehmung seitens der Länder.“¹⁰

In der Grundrechtslehre, relevant wird das v.a. in der Eigentumsdogmatik, gibt es das Problem des „kumulativen Grundrechtseingriffes“. Wenn z.B. jemand Eigentümer eines Grundstückes ist, das an einer Straße belegen ist, die durch die öffentliche Hand ausgebaut, modernisiert und verbessert wird, dann kann der Grundstückseigentümer an den Kosten beteiligt werden, weil dadurch – jedenfalls bei abstrahierender, normativer Betrachtungsweise, nicht unbedingt auch aus der individuellen Sicht des Betroffenen – auch sein Grundstück im Wert steigt. Manche Grundstücke grenzen allerdings an mehrere Straßen an, wenn alle kurz hintereinander modernisiert werden – wobei die Heranziehung zur Kostenbeteiligung *in jedem Einzelfall*, für sich betrachtet, verfassungsrechtlich gerechtfertigt war¹¹ – weiß der Grundstückseigentümer bald nicht mehr, wo er das viele noch Geld hernehmen soll, die angebliche Wertsteigerung seines Grundstücks ist ja eine abstrakte Größe, würde sich allenfalls realisieren, wenn er verkauft. Also: jeder einzelne Eingriff, daß also anknüpfend an die

⁹ Vergl. nur *Siekmann*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Rn. 1 und 20 vor Art. 104a (der die – nur in Angelegenheiten der Grundsicherung – gemäß Art. 91e GG nunmehr seit 2010 eingeführte unmittelbare Zusammenarbeit des Bundes mit den Gemeinden zu Recht als „völlig systemwidrig“ bezeichnet).

¹⁰ *Renzsch*, a.a.O.; Über die Zweckentfremdung von Bundesmitteln, die Ländern für den sozialen Wohnungsbau zur Verfügung gestellt wurden, durch die Länder berichtete bereits vor geraumer Zeit der Deutschlandfunk: Sozialer Wohnungsbau: der Bund zahlt, aber die Länder bauen nicht immer, DLF, 19. September 2016, https://www.deutschlandfunk.de/sozialer-wohnungsbau-der-bund-zahlt-aber-die-laender-bauen.766.de.html?dram:article_id=366267

¹¹ Art. 14 Abs. 2 GG: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“

Eigentümerposition eine Zahlungspflicht entsteht, war *für sich betrachtet* gerechtfertigt. Aber die *Zusammenschau* dieser Vorgänge, die doch eigentlich nichts miteinander zu tun haben und rechtlich methodisch richtigerweise jeweils einzeln in den Blick genommen werden, entwertet das Eigentum.

Der Rückblick auf den Föderalismus in der Bundesrepublik, in der sich also die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes – die nach der ursprünglichen Konzeption eigentlich die Ausnahme sein sollten – immer mehr ausweiten, der Bund insbesondere weitgehend die Kontrolle über die Steuergesetzgebung erhält, die Länder, die die Bundesgesetze – v.a. sozialrechtlicher Art – als eigene Angelegenheiten ausführen, finanziell immer mehr ausbluten und im Gegenzug finanzielle Hilfen des Bundes annehmen, die jedoch nur gegen Einflußnahme des Bundes auf die Erfüllung von Landesaufgaben gewährt werden, zeigt hier gewisse strukturelle Parallelen zum Problem des kumulativen Grundrechtseingriffs.

- Der Föderalismus des Grundgesetzes mag durch die Finanzreform von 1969 Einführung von Art. 91a, 91b und 104a GG nicht zerstört, sondern im Hinblick auf neue Verwaltungsaufgaben zeitgemäß modernisiert worden sein;
- Dasselbe mag auch von der Föderalismusreform I von 2006 gelten, zumal bei dieser, immer mit dem Ziel der klareren Kompetenzabgrenzung und eindeutigen Zuständigkeitsbeschreibung zwischen Bund und Ländern, die Ausweitung der Gewährleistung von Bundesmitteln an die Länder durch eine Erweiterung von deren zuletzt stark beschnittenen Gesetzgebungskompetenzen (durch die schwerverständliche und unpraktische Neufassung von Art. 72 Abs. 2 und 3 GG) kompensiert wurde;
- Es mag weiterhin sein, daß auch die im Rahmen der alsbald nachgeschobenen Föderalismusreform II von 2009 geschaffenen, neuen Mischverwaltungs- und Mischfinanzierungstatbestände aus Art. 91c und 91d GG per se noch nicht den Föderalismus *ad absurdum* geführt haben, eher schon tat dies die Einführung des Art. 91e GG im Jahre 2010 zur Ermöglichung unmittelbarer Zusammenarbeit und Finanzierung von Bund und Gemeinden im Grundsicherungswesen.
- Auch muß man das Ende des Föderalismus nicht in der Neueinführung des Art. 104c GG erblicken, ohne die im Jahre 2017 der sogenannte „Digitalpakt“ nicht hätte realisiert werden können, da er ansonsten verfassungswidrig gewesen wäre;
- Mit der nunmehr hier geplanten, weiteren Föderalismusreform wird allerdings nun noch ein weiterer Schritt gegangen: ohne daß zwar der Bund den Gemeinden *unmittelbar* „Geld gegen Auflagen“ zur Verfügung stellt (was wegen der damit verbundenen Einführung eines dreistufigen Staatsaufbaus jedenfalls verfassungswidrig sein dürfte), stellt der Bund den Ländern Geld für die Gemeinden zur Verfügung und verbindet dies mit einem Einfluß auf die „Ausgestaltung der Länderprogramme“ (Art. 104b Abs. 2 Satz 2 GG, bereits von 2017!), durch die jedenfalls *mittelbar* in die Angelegenheiten auch der Gemeinden hereinregiert werden soll. Die Mehrheit der

Verfassungsrechtler wird auch dies voraussichtlich wieder für zwar rechtspolitisch ganz falsch, aber i.E. jedenfalls nicht verfassungswidrig halten.

Es stellt sich aber allgemein und im größeren Rahmen die Frage: wann fügen sich die zahlreichen, in der neueren Zeit offenbar in immer kürzeren Abständen eingeführten Föderalismusreformen und -modernisierung *kumulativ* zu einem Gesamtbild zusammen, in dem der Föderalismus in der Bundesrepublik – ähnlich wie der Parlamentarismus infolge der immer zahlreicheren und immer detaillierteren inhaltlichen Vorgaben durch EU-Richtlinien und sonstige gesamteuropäische politische Abstimmungserfordernisse und Sachzwänge – zu einer leeren Hülle wird, einem in Sonntagsreden beschworenen Verfassungspostulat, das in der Sache und realpolitisch aber nichts mehr bedeutet, weil längst ein anderes Stück gespielt wird?

IV. Ergebnisse

1. Der Gesetzentwurf verfolgt erstens das Ziel, das sogenannte Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern auf den Gebieten der Modernisierung der schulischen Infrastruktur, des sozialen Wohnungsbaus sowie der Förderung des Öffentlichen Personennahverkehrs aufzuheben und zweitens – wohl u.a. um sachwidrige Verwendung der Mittel durch die Bundesländer auszuschließen – sogar unmittelbare Finanzausschüsse des Bundes an die Gemeinden zu ermöglichen. Der Begriff Kooperationsverbot ist dabei ein von vornherein mißverständlicher Ausdruck für die bereits mit der Föderalismusreform von 2006 eigentlich bezweckte klare Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Bund und den Ländern.
2. Wenn die Frage ist, ob der Gesetzesentwurf der Bundesregierung richtig oder falsch sei, dann gibt ja es eigentlich nur zwei Möglichkeiten. Entweder, die Länder können ihre Aufgaben etwa auf dem Gebiet des Bildungswesens oder des sozialen Wohnungsbaus (der durch die Föderalismusreform I von 2006 wegen dessen starken regionalen Bezuges ja bewußt als Aufgabe der Bundesländer definiert wurde!) trotz des unlängst reformierten Länderfinanzausgleichs aus Finanznot nicht mehr erfüllen, so daß – etwa so lautete ja die Argumentation der Vertreter von CDU/CSU und SPD in der Bundestagsdebatte am 28. September 2018 – also der Bund aus Solidarität finanziell einspringen müßte, um die Bürger, die Schulkinder oder sonstige Grundrechtsträger nicht im Regen stehenzulassen.

Wenn dem aber so wäre, dann müßte nicht das Grundgesetz geändert werden, sondern die entsprechenden finanzschwachen Länder müßten gemäß Art. 106 und 107 GG vor dem Bundesverfassungsgericht eine angemessene finanzielle Ausstattung einklagen.

Daß die Finanznot aber doch wohl *nicht* der eigentliche Hintergrund der nun angestrebten Reform ist, zeigt schon der Wortlaut des Entwurfs selber, durch den ja die Beihilfen nach Art. 104c GG gerade vom bisherigen Kriterium der „Finanzschwäche“ unabhängig gemacht werden sollen. Geht es also *nicht* darum, daß die Länder ihre Aufgaben finanziell nicht mehr schultern können, so wird nicht recht erkennbar,

warum das eigentlich vom Grundgesetz zugrundegelegte Prinzip der klaren Unterscheidung und Trennung von Bundes- und Länderaufgaben, der Eigenstaatlichkeit der Länder, der Trennung von Bund- und Länderhaushalten hier einmal mehr aufgegeben werden sollte.

3. Seit 2006 erleben wir in immer kürzeren Abständen Föderalismusreformen und sonstige anlaßbezogenen Durchbrechungen des verfassungsrechtlich vorgesehenen Zwei-Ebenen-Systems durch immer neue Verfassungsänderungen, zuletzt die Einführung der Vorschrift aus Art. 104c GG, die jetzt eben schon wieder geändert und ausgeweitet werden soll, zuvor die gänzlich systemwidrige Einführung der Vorschrift aus Art. 91e GG. Seit Jahren wird das vom Grundgesetz eigentlich vorausgesetzte System der Eigenstaatlichkeit der Länder (Art. 20 GG), der Trennung von Bundes- und Landeshaushalt (Art. 104a Abs. 1 GG) mit der Maßgabe, daß die Gemeinden Teil der Länder sind (Art. 106 Abs. 9 GG), in immer neuen Anläufen perforiert, geschwächt und durchbrochen. Durch welche Erwägung dies eigentlich gerechtfertigt werden soll, bleibt unklar (→ Nr. 2).
4. Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß die neuen Vorschläge zur abermaligen Verfassungsänderung zwecks neuerlicher Schwächung der föderalen Idee sogar „verfassungswidriges Verfassungsrecht“ sind. Dies ist gewissermaßen als rechtsanwaltliche Restrisikoeinschätzung zu verstehen, die Wahrscheinlichkeit, daß das Bundesverfassungsgericht die Reform als verfassungswidriges Verfassungsrecht einstuft, veranschlage ich mit etwa 5%.

Freilich darf nicht verkannt werden, daß (1) auch nach der Neufassung von Art. 104c GG keine direkte Finanzierung der Gemeinden durch den Bund vorgesehen ist, sondern diese Gemeindefinanzierung nach wie vor *über* die Länder – wenn auch im Rahmen einer „Ausgestaltung“ der Mittelverwendung i.S.v. Art. 104b Abs. 2 Satz 2 GG – laufen würde, und (2) das Bundesverfassungsgericht im Einzelfall sogar die direkte Finanzierung von Gemeinden durch den Bund für verfassungsrechtlich gerechtfertigt gehalten hat, sofern diese thematisch absolut punktuell bleibt (was vorliegend jedoch schon kaum der Fall wäre).

Andererseits wird aber im Verfassungsrecht bislang noch das Problem zu wenig erkannt, daß lauter in immer kürzeren Abständen aneinandergereihte Verfassungsänderungen mit dem Ziel der Durchlöcherung, Schwächung und Relativierung der Selbständigkeit der Länder als „Verbände von Staatsqualität“ zwar möglicherweise jede „für sich“ und isoliert betrachtet „noch verfassungsgemäß“ zu sein scheint, an irgendeinem Punkt jedoch die Kumulation der vielen Durchbrechungen auf eine Durchbrechung des Zwei-Ebenen-Systems selbst zugunsten eines Drei-Ebenen-Systems mit direktem Durchgriff des Bundes auch auf die Gemeinden hinausläuft.

Stellungnahme im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur geplanten Änderung des Artikels 104c Grundgesetz

I. Anlass

1. Durch Änderung des Artikels 104c GG soll es dem Bund ermöglicht werden, die Länder finanziell bei Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur zu unterstützen. Die vorliegende Stellungnahme argumentiert, dass der Bund in der Tat eine Rolle in der Finanzierung und Steuerung der Schulbildung hat. Allerdings geht diese Rolle über eine Beteiligung an der Finanzierung der kommunalen Bildungsinfrastruktur hinaus. Zentral für eine Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Schulbildung ist die Frage, wo die gesellschaftlichen Erträge der Schulbildung anfallen. Eine solche Beteiligung muss keine Schwächung des Wettbewerbs im Bildungsföderalismus bedeuten; der Wettbewerb kann sogar gestärkt werden.

II. Erträge der Schulbildung fallen lokal, regional und national an

2. Gute Bildung führt zu einer Vielzahl von Erträgen. Neben privaten Erträgen (z.B. höhere Einkommen, schönere Jobs, bessere Gesundheit, größere Selbstbestimmung und ganz allgemein mehr Lebenszufriedenheit) entstehen umfassende gesellschaftliche Erträge. Eine bessere Bildung der Bevölkerung führt z.B. zu verantwortungsvoller demokratischer Willensbildung, mehr öffentlichen Gütern wegen höherer Steuereinnahmen, weniger Arbeitslosigkeit, geringeren öffentlichen Gesundheitsausgaben, besserer Forschung, größerer Standortattraktivität und weniger Kriminalität. Dabei fallen die verschiedenen gesellschaftlichen Erträge der Bildung in unterschiedlichem Maße lokal, regional und national an. Größere Standortattraktivität und weniger Kriminalität beispielsweise materialisieren sich lokal und regional, höhere Steuereinnahmen teilen sich Bund, Länder und Gemeinden über das steuerliche Verbundsystem und den Finanzausgleich, geringere Ausgaben in den Sozialversicherungssystemen fallen auf der Bundesebene an.

3. Gute (ökonomische) Entscheidungen setzen voraus, dass Erträge, Kosten und Entscheidungskompetenzen möglichst zusammenfallen. Entsprechend sollten dort, wo Erträge geteilt werden, auch Kosten und Kompetenzen geteilt werden. Die gegenwärtige grundgesetzliche Regelung einer fast ausschließlichen Finanzierungsverantwortung der Länder für die Schulbildung trägt dieser sehr fundamentalen Voraussetzung für gute Entscheidungen in der Schulbildung nicht angemessene Rechnung. Weil ein Teil der gesellschaftlichen Bildungserträge auf der nationalen Ebene anfällt, sollte sich der Bund auch an

den Kosten der Bildung beteiligen und zudem an der Ausgestaltung und Steuerung der Bildung mitwirken. Andernfalls entsteht das Problem, dass zu wenig von öffentlicher Seite in die Schulbildung investiert wird. Diese Problematik sei anhand eines zugespitzten Beispiels illustriert: Ein Land weise im Ländervergleich geringe Leistungen seiner Schüler auf.¹ Als Konsequenz haben die Schulabgänger dieses Landes einen vergleichsweise schlechten Zugang zum Arbeitsmarkt. Die daran gekoppelten höheren arbeitsmarktpolitischen Ausgaben (Arbeitslosengeld, Grundsicherung etc.) trägt nicht das Land bzw. die Steuerzahler in diesem Land, sondern der Bund bzw. die Gemeinschaft der deutschen Steuer- und Beitragszahler. Entsprechend ist der Anreiz des Landes, sein Schulsystem zu verbessern, zu gering ausgeprägt.

4. Technisch gesprochen kommt es bei einer ausschließlichen Länderverantwortung für die Schulbildung zu sogenannten fiskalischen Externalitäten zwischen Bund und Land, weil die Entscheidungsträger in den Ländern insbesondere die nationalen Erträge und Kosten der Schulbildung nicht voll in ihr Entscheidungskalkül einbeziehen (internalisieren). Neben fiskalischen Externalitäten zwischen Bund und Land entstehen bei einer ausschließlichen Länderverantwortung für die Schulbildung fiskalische Externalitäten zwischen den Ländern. Diese rühren daher, dass Schulabgänger zwischen den Ländern mobil sind. So eröffnet beispielsweise eine in einem einzelnen Land erworbene Hochschulzugangsberechtigung den Zugang zur Hochschulbildung in allen Ländern. Für das einzelne Land mag deshalb ein Anreiz entstehen, die Kosten der Schulbildung auf die anderen Länder abzuwälzen, indem es verstärkt Schulabgänger aus anderen Ländern attrahiert statt mehr in die eigene Schulbildung zu investieren. Dieses sogenannte Trittbrettfahrerverhalten der Länder im Föderalstaat kann durch eine Beteiligung des Bundes an der Schulbildung beseitigt oder zumindest abgeschwächt werden.²

III. Wettbewerb zwischen Bildungsanbietern stärken

5. Gegen eine stärkere Beteiligung des Bundes an der Schulbildung wird gelegentlich eingewandt, dass dadurch der Wettbewerb zwischen den Ländern, sprich der Wettbewerbsföderalismus, geschwächt werde. In der Tat kann Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften zu einem besseren Angebot an öffentlich bereitgestellten Gütern beitragen. Damit der Wettbewerb zwischen den Ländern aber seine wohlfahrtsfördernde Wirkung im Bereich der Schulbildung entfaltet, ist ein entsprechender Ordnungsrahmen notwendig. Zentrales Element eines solchen Ordnungsrahmens sind messbare nationale Bildungsstandards, die die Schulbildungssysteme in den Ländern erfüllen müssen und die am besten auf nationaler Ebene kontrolliert werden. An solchen Standards mangelt es in

¹ In der Tat variieren die Schulleistungen zwischen den deutschen Ländern zum Teil erheblich. Zu Schulleistungsunterschieden und ihre Interpretation siehe im Detail Bruckmeier, Fischer und Wigger (2014).

² In der Vergangenheit wurde gelegentlich argumentiert, dass die Länder auch bei den Ausgaben für die Hochschulbildung Trittbrett fahren. Eine neuere Studie mit aktuellen Daten zeigt aber, dass die Länder die Hochschulbildung inzwischen eher als strategische Variable im Wettbewerb um qualifizierte Schulabgänger einsetzen; siehe dazu Fischer und Wigger (2016). Für die Schulbildung liegt meines Wissens keine gesicherte Evidenz darüber vor, ob die Länder wechselseitig Trittbrett fahren oder die Schulbildung als strategische Variable im Standortwettbewerb einsetzen.

Deutschland bislang. Jedes Land hat eigene Standards entwickelt, die zu großen Unterschieden in den schulischen Anforderungen zwischen den Ländern geführt haben. Unterschiedliche Anforderungen an Schulleistungen erschweren aber einen Vergleich der Schulabschlüsse zwischen den Ländern. Dabei ist Vergleichbarkeit der Leistungen im Wettbewerb eine entscheidende Größe. Dort wo sie fehlt, wird der Wettbewerb behindert. Tatsächlich hat der deutsche Bildungsföderalismus zu einem Ergebnis geführt, das aus Gütermärkten mit einer überschaubaren Anzahl von Wettbewerben bekannt ist. Dort wählen die Wettbewerber sogenannte horizontale Differenzierungsstrategien („anders sein als die Wettbewerber“), um die Intensität des Wettbewerbs abzuschwächen. Die mangelnde Vergleichbarkeit der Schulleistungen zwischen den Ländern ähnelt einer horizontalen Differenzierung. Sie führt zu einer Schwächung des Wettbewerbs, weil sich schlechtere Schulpolitiken nur schwer von besseren Schulpolitiken unterscheiden lassen. Entsprechend werden schlechte Schulpolitiken nicht ausreichend sanktioniert.

6. Wie sollte der Wettbewerb in der Schulbildung ausgestaltet werden? Zunächst sind messbare und durchsetzbare nationale Standards zu definieren (z.B. Beginn und Dauer der Schulpflicht, Anzahl der Jahre bis zum Abitur, deutschlandweit zentrale Abiturprüfungen, normierte Standards in Kernfächern wie Mathematik, Sprachen und Naturwissenschaften), die die Schulsysteme in den Ländern zu erfüllen haben. Den einzelnen Bildungsanbietern sollten die Länder dann möglichst viel Autonomie darin geben, mit welchen Mitteln sie die vordefinierten Standards erfüllen. Entscheidend ist, dass zwischen den Bildungsanbietern Wettbewerb herrscht. Die Länder sollten in ihren jeweiligen Geltungsbereichen einen entsprechenden Wettbewerb sicherstellen. Fairer Wettbewerb sollte dabei nicht nur zwischen öffentlichen Bildungsanbietern herrschen, sondern auch zwischen öffentlichen und privaten Bildungsanbietern. Neuere empirische Studien liefern Evidenz dafür, dass Wettbewerb zwischen Bildungsanbietern bessere Schulleistungen hervorbringt. Auch die Bildungsangebote öffentlicher Bildungseinrichtungen verbessern sich, wenn sie im Wettbewerb zu privaten Anbietern stehen.³

IV. Empfehlungen

7. Bund und Länder sollten gemeinsam Verantwortung für die Schulbildung tragen. Auf diese Weise können fiskalische Externalitäten internalisiert werden, die sich durch die Finanzierung der Bildung im Föderalstaat ergeben. Der Wettbewerbscharakter des Föderalismus wird dadurch nicht notwendigerweise geschwächt. Im Gegenteil, nationale Standards, die zentral definiert und durchgesetzt, aber dezentral von öffentlichen und privaten Bildungsanbietern erfüllt werden, tragen zu einem besseren und faireren Wettbewerb in der Schulbildung bei.

8. Insofern ist zu begrüßen, dass sich der Bund durch die geplante Änderung von Artikel 104c GG stärker an der Finanzierung der Schulbildung beteiligt. Die geplante Änderung ist aber vor dem Hintergrund der genannten Argumente unzureichend. Fiskalische Externalitäten begründen weder eine zeitlich befristete noch eine degressiv ausgestaltete Finanzierungsbeteiligung des Bundes. Auch eine sachliche Beschränkung der Finanzierung auf die Bildungsinfrastruktur lässt sich daraus nicht ableiten.

³ Im Detail siehe Feld, Haucap, Wieland und Wigger (2013).

9. Das Vorliegen fiskalischer Externalitäten spricht vielmehr dafür, dass sich der Bund dauerhaft an der Finanzierung der Schulbildung beteiligt. Zugleich sollte er Steuerungsrechte insbesondere in der Definition und Durchsetzung von nationalen Bildungsstandards erhalten, um einen wohlfahrtsfördernden Wettbewerb zwischen den Bildungsanbietern zu erreichen. Durch entsprechende Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern ist gegebenenfalls sicherzustellen, dass die Länder Landesmittel nicht durch Bundesmittel ersetzen.

Literaturangaben

Bruckmeier, K., G.-B. Fischer und B.U. Wigger (2014), Schulleistungsunterschiede zwischen den deutschen Ländern, *Wirtschaftsdienst*, 94, 439-443.

Feld, L.P., J. Haucap, V. Wieland und B.U. Wigger (2013), *Bildungsfinanzierung neu gestalten*, Studien des Kronberger Kreises Nr. 56, Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.), Berlin.

Fischer, G.-B. und B.U. Wigger (2016), Fiscal Competition and Higher Education Spending in Germany, *German Economic Review*, 17, 234-252.



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 Gesetzentwurfs 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).



Prof. Dr. Hans-Günter Henneke

Deutscher Bundestag
Peter Boehringer, MdB
Vorsitzender des Haushaltsausschusses
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Ulrich-von-Hassell-Haus
Lennéstraße 11
10785 Berlin

Tel.: 0 30 / 59 00 97 – 3 20
Fax: 0 30 / 59 00 97 – 4 20

Geschäftsführendes
Präsidialmitglied

Datum: 28.9.2018

Stellungnahme des Deutschen Landkreistages zur geplanten Änderung der Artikel 91a, 91b, 104a Abs. 3 S. 2, 104c und 104d GG durch

- **den Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Entwurf eines Grundgesetz-Änderungsgesetzes mit Kabinettsbeschluss vom 2.5.2018, BT-Drs. 19/3440,**
- **die Stellungnahme des Bundesrates vom 6.7.2018,**
- **den Antrag der Fraktionen von FDP und Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 19/4556,**
- **den Antrag der AfD-Fraktion, BT-Drs. 19/4543,**
- **den Antrag der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 19/13**

Sehr geehrter Herr Boehringer,

zu der geplanten Grundgesetzänderung gibt der Deutsche Landkreistag folgende Stellungnahme ab:

Der Deutsche Landkreistag ist stets der Auffassung gewesen, dass die Finanzverfassung des Grundgesetzes dazu dient, die Aufgabenverteilung auf Bund, Länder und Kommunen von der Finanzierungsseite her abzusichern und so für klare Verantwortlichkeiten auch gegenüber den jeweiligen Wählern zu sorgen.

Das bedeutet, dass eine Aufgabenlenkung über einen „goldenen Zügel“ nach dem Motto: „Wer zahlt, schafft an“ den seit Jahrzehnten bewährten Grundprinzipien der Finanzverfassung diametral widerspricht. Von allen Kommunen gleichermaßen zu erfüllende Aufgaben (für die Länder gilt insoweit das Gleiche) sind durch Zuteilung von Steuerquellen bzw. -beteiligungen und subsidiär durch Finanzausgleich als allgemeine Deckungsmittel zu finanzieren.

Der Umfang der so strukturierten kommunalen Finanzausstattung muss so beschaffen sein, dass daraus alle Pflichtaufgaben und jedenfalls ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben ohne dauerhafte Kreditaufnahme finanziert werden können.

Der Deutsche Landkreistag weiß sich dabei in voller Übereinstimmung mit dem Bundesverfassungsgericht, das zuletzt im Zensus 2011-Urteil vom 19.9.2018 binnen kurzer Frist bereits zum dritten Male festgestellt hat (Tz. 183):

„Der Senat hat daher wiederholt festgestellt, dass Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG den Staat verpflichtet, den Kommunen ggfs. die Mittel zur Verfügung zu stellen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Diese Aufgabe trifft zuvörderst die Länder.“

Weil dies verfassungsrechtlich eindeutig, in der Realität aber immer wieder einzufordern ist, geht der Gesetzentwurf der Bundesregierung auf S. 2 verfassungsrechtlich von einer unzutreffenden Prämisse aus, wenn dort ausgeführt wird, es seien Mischfinanzierungen mit Bundesbeteiligung und -steuerung geboten,

„wo Länder und Kommunen bundesweit und unabhängig von einer kommunalen Finanzschwäche mit ihren Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur vor besonderen Herausforderungen stehen, die auch von finanzstarken Kommunen nicht in der gebotenen Zeit alleine zu bewältigen sind.“

Wenn der Befund unstrittig ist, dass flächendeckend massiv in die kommunale Bildungsinfrastruktur investiert werden muss und die kommunale Finanzausstattung dazu flächendeckend nicht ausreicht, ist der Tatbestand des Art. 106 Abs. 4 S. 1 GG i.V.m. Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG gegeben, wonach es zu einer Revision des Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnisses kommen muss, die letztlich zu einer verbesserten kommunalen Finanzausstattung – etwa auch über Art. 106 Abs. 5a GG – führen muss.

Der Befund gibt dem Bund dagegen verfassungsrechtlich- und -politisch keinerlei Befugnisse, sich mit ihm zufließenden Steuermitteln in ihm versagte Aufgabenerfüllungen anderer Ebenen einzumischen und insoweit die Art und Weise der Aufgabenerfüllung, die den Wählern gegenüber weiterhin von den Kommunen zu verantworten sind, zu beeinflussen.

Zur Mindestfinanzausstattung der Kommunen zählt es dabei jedenfalls, das eigene Personal bezahlen und die eigene Infrastruktur errichten und unterhalten zu können. Dabei muss es bleiben. Die Kommunen dürfen nicht zu programmabhängigen Kostgängern des Bundes werden!

Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104b GG, die Bundesbeteiligung an Geldleistungsgesetzen nach Art. 104a Abs. 3 GG und das Zusammenwirken bei Gemeinschaftsaufgaben haben neben dem zuvor beschriebenen Grundsatz durchaus jeweils einen legitimen Anwendungsbereich, der aber auf Ausnahmen beschränkt ist und nicht – wie mit den jetzt vorliegenden Grundgesetzänderungsbegehren zum Teil vorgesehen – überdehnt oder sogar die bewährten Grundsätze denaturierend ausgeweitet werden darf.

Das bedeutet im Einzelnen:

1. Art. 91a GG

Die vom Bundesrat vorgeschlagene moderate Ergänzung der bewährten, nur punktuell greifenden Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ um „ländliche Entwicklung“ in Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG erscheint angesichts des agrarstrukturellen Wandels der Landwirtschaft im letzten halben Jahrhundert und der immer bedeutsameren Interdependenz zwischen der Agrarstruktur und den ländlichen Räumen nicht nur als eine sachgerechte, sondern als eine aufgrund der tatsächlichen Gegebenheiten gebotene Weiterentwicklung überkommener Strukturen.

2. Art. 91b GG

Ganz anders ist die von den Fraktionen FDP und Bündnis 90/Die Grünen vorgeschlagene fundamentale Änderung des Art. 91b GG, der in den vergangenen zwölf Jahren gleich dreimal modifiziert worden ist, zu beurteilen, wonach Bund und Länder aufgrund von Vereinbarungen zur Sicherstellung der Qualität, der Leistungsfähigkeit und der Weiterentwicklung des

Bildungswesens zusammenwirken können sollen. Damit würde – und die Antragsteller wissen das – fundamental zu Lasten der Länder in *das* Kernstück der Länderkompetenzen im deutschen Bundesstaat eingegriffen.

Strukturell richtig an dem Antrag ist, dass über die Frage der Einwirkungsrechte des Bundes im Bildungsbereich systematisch im Rahmen von Art. 74 oder Art. 91b GG und keinesfalls – wie von der Bundesregierung beabsichtigt – auf „kaltem Wege“ über Finanzierungs- und Steuerungskompetenzen des Bundes ohne jedwede Gesetzgebungs- und Ausführungskompetenz zu diskutieren und zu entscheiden ist. Falsch ist aus Sicht des Deutschen Landkreistages allerdings die von den Fraktionen FDP und Bündnis 90/Die Grünen vorgeschlagene Antwort. Es bedarf insoweit keiner Änderung des Art. 91b GG. Schlösse man sich dem Antrag an, geriete die Aufgaben- und Gewichtsverteilung im Bundesstaat endgültig in eine Schiefelage zu Lasten der Länder, was mit dem Schlagwort „Länder zu Provinzen“ bereits in der Debatte mehrfach seinen Ausdruck gefunden hat. Dies gilt es zu vermeiden.

3. Art. 104a Abs. 3 S. 2 GG

Vom Bundesrat ist zudem beschlossen worden, in Art. 104a Abs. 3 S. 2 GG die Wörter: „die Hälfte“ durch die Wörter: „drei Viertel“ zu ersetzen, um so (höhere) Bundesbeteiligungen an den beiden Geldleistungsgesetzen Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 46 SGB II und Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII zu ermöglichen, ohne dass es dabei zu einem Umschlagen in Bundesauftragsverwaltung kommt.

Mit einer solchen Grenzverschiebung wären beachtliche horizontale Verteilungswirkungen verbunden, die von betroffenen Kreisen und kreisfreien Städten mit hohen Soziallasten naturgemäß eher begrüßt und von Kreisen und kreisfreien Städten mit insoweit unterdurchschnittlichen Ausgaben skeptisch gesehen bzw. abgelehnt werden.

Strukturelle Einwände gegen eine solche Regelung lassen sich allerdings nicht geltend machen. Die Statik im Verfassungsgefüge wird dadurch nicht verschoben – insbesondere auch nicht zu Lasten des Bundes, da eine nach den Vorschlägen des Bundesrates fortbestehende „kommunale Interessenquote“ von 25 % immer noch mehr als hinreichend dafür wäre, auch ohne Bundesauftragsverwaltung bereits im finanziellen Eigeninteresse auf ein sparsames Ausgabegebaren zu achten.

4. Exkurs: Art. 104b GG

Genauso wie für Geldleistungsgesetze – aber auch nur für diese – nach Art. 104a Abs. 3 GG die sachgerechte Möglichkeit einer Bundesbeteiligung besteht, um so horizontal unterschiedliche Streuwirkungen aufzufangen, ist in Art. 104a Abs. 4 GG a.F. für Investitionshilfen ausnahmsweise eine Bundesbeteiligungsmöglichkeit vorgesehen worden. Diese Sonderregelung ist im Zuge der Föderalismusreform I zu Recht in einen neuen Art. 104b GG überführt und dahingehend näher ausgestaltet worden, dass Finanzhilfen nicht dauerhaft geleistet werden dürfen, sondern zu befristen und degressiv auszugestalten sind. Der Bund darf sich also nach Art. 104b GG dann – aber auch nur dann – an besonders bedeutsamen Investitionen der Länder und Kommunen finanziell beteiligen, wenn

- a) die Gesetzgebungs- und die Verwaltungskompetenz der Gestalt auseinanderfallen, dass die Gesetzgebungsbefugnis beim Bund und die Ausführungskompetenz bei den Ländern bzw. Kommunen liegt;
- b) besondere, im Rahmen der Globalsteuerung vorzunehmende wirtschaftssteuernde Maßnahmen geboten sind, was der Bund gesamtstaatlich erfolgreich nur tun kann, wenn er auch auf das Investitionsvolumen von Ländern und Kommunen, die den Hauptteil der Investitionen tätigen, anlassbezogen einwirken kann (Konjunkturkrise oder Angleichung unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet),

- c) die Finanzhilfen zeitlich befristet und
- d) degressiv gestaltet sind.

Insoweit stellt Art. 104b GG ebenso wie Art. 104a Abs. 3 GG eine bewährte Ausnahme zu dem Grundprinzip dar, dass dauerhaft wahrzunehmende Aufgaben einschließlich der Finanzierung von Investitionen durch die Bereitstellung originärer Finanzmittel zu finanzieren sind.

5. Änderung des Art. 104c GG und Einfügung des Art. 104d GG

Für die Mitfinanzierung der kommunalen Bildungsinfrastruktur und den sozialen Wohnungsbau will die Bundesregierung nun das Grundgesetz deformieren, indem nicht nur

a) mit dem Grundsatz: „Wer die Gesetzgebungs-, Verwaltungs- *und* Finanzierungsverantwortung hat, muss auch die Investitionskosten voll tragen“ gebrochen wird, sondern auch

b) von den kumulativ zu erfüllenden vier Ausnahmekriterien

- Gesetzgebungsbefugnis des Bundes,
- besonderes wirtschaftspolitisches Steuerungsbedürfnis (Konjunkturkrise bzw. Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet),
- zeitliche Befristung,
- im Zeitablauf fallende Jahresbeträge

kraft verfassungsrechtlicher Sonderregelung für den sozialen Wohnungsbau kein einziges (!) zur Anwendung gelangen soll, während die Möglichkeit flächendeckender Bildungsinfrastrukturmitfinanzierung nach den Vorstellungen der Bundesregierung immerhin noch zeitlich befristet und mit im Zeitablauf fallenden Jahresbeträgen erfolgen soll, während nach den Vorstellungen der FDP-Fraktion und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen diese beiden Kriterien ebenso wie beim sozialen Wohnungsbau auch bei der Bundesmitfinanzierung der Bildungsinfrastruktur nicht zur Anwendung gelangen sollen.

Stattdessen soll der Bund dauerhaft auf zwei Feldern, auf denen er schlechterdings keine Kompetenzen hat, Geld geben dürfen, um den Preis, dass er bei nach außen bestehender Vollverantwortung der Länder bzw. Kommunen dauerhaft

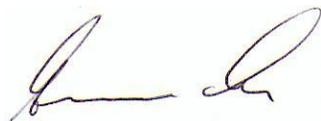
- die Arten der zu fördernden Investitionen regelt,
- Bestimmungen über die Ausgestaltung der Länderprogramme vorsieht,
- bei der Festlegung der Kriterien für die Ausgestaltung der Länderprogramme mitbestimmt sowie
- Bericht und Vorlage der Akten verlangen und Erhebungen bei allen Behörden durchführen kann.

Diese Konsequenzen sind aus Gründen der aufrechtzuerhaltenden kommunalen Selbstverwaltung und der Verantwortungsklarheit im Bundesstaat nicht zuletzt den Wählern gegenüber strikt zu vermeiden.

Der Deutsche Landkreistag lehnt die insoweit vorgeschlagenen Verfassungsänderungen daher nachdrücklich ab und verweist insoweit auf den in der Anlage beigefügten Beitrag „Zentralisierung per Salamiaktik“.

Falls unter dem Gesichtspunkt der gebotenen Vernetzung im Rahmen der Digitalisierung eine moderate Ausweitung des Art. 91c GG, wo diese Fragestellung verfassungsrechtlich verortet ist, geboten ist, wären einem solchen Vorhaben ebenso wie bei der Weiterentwicklung des Art. 91a GG keine Bedenken entgegenzusetzen.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized first name and a last name, appearing to be 'Henneke'.

Henneke

Anlage



Zentralisierung per Salamitaktik

Von Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Berlin

Den Referentenentwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 104c, 104d, 125c) vom 5.4.2018, dem mit Kabinettsbeschluss vom 2.5.2018 noch eine Erweiterung des Art. 143e GG hinzugefügt wurde, kann man aus Gesichtspunkten der Sicherung einer klaren Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung von Bund, Ländern, Kreisen und Gemeinden im Bildungsbereich nur als strukturell völlig verfehlt ablehnen, weil

1. die beabsichtigte Modifizierung des Art. 104c GG dem Bund i.V.m. Art. 104b Abs. 2 und 3 GG aufgabenverantwortungswidrig flächendeckende Einwirkungsmöglichkeiten im Bereich einer vom Bund umfassend verstandenen Bildungsinfrastruktur einräumt und
2. die beabsichtigte Einfügung von Art. 104d und die vorgesehene Änderung des Art. 125c GG einerseits ebenfalls verstärkte Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes gemäß Art. 104b Abs. 2 S. 2 – 4 GG vorsehen und andererseits
3. beide Regelungen den Grundprinzipien des Art 104b Abs. 1 sowie Abs. 2 S. 5 und 6 GG widersprechen,

und sich stattdessen für eine zugunsten der Kommunen und Länder modifizierte Umsatzsteuerbeteiligung einsetzen, um auf diese von Art. 106 Abs. 3 S. 4, Abs. 4 S. 1 GG nach geltendem Verfassungsrecht allein vorgesehene Weise dem unstrittig gegebenen Investitionsbedarf in die Bildungsinfrastruktur aufgabenangemessen und verantwortungsgerecht Rechnung tragen zu können.

Überdies ist der Entwurf der Bundesregierung in sich nicht folgerichtig, weil er zwar mit Blick auf die 2006 abgeschafften Finanzhilfebefugnisse hinsichtlich des sozialen Wohnungsbaus und der Gemeindeverkehrsfinanzierung nunmehr sogar verfassungsrechtlich legitimierte Ausdehnungen von Finanzierungsbefugnissen des Bundes dauerhaft vorsehen will, umgekehrt aber eine Erweiterung des unstrittig als fortbestehendswürdig erach-

teten Art. 91a GG um die ländliche Entwicklung (noch) nicht vorsieht.

Nimmt man die von der (ersten) Großen Koalition unter Bundeskanzlerin *Merkel* erarbeitete und verabschiedete Föderalismusreform I aus dem Jahre 2006 zum Ausgangspunkt der Bewertung des nunmehr vorgelegten Referentenentwurfs, muss man zu dem Befund kommen, dass dieselbe Große Koalition seit 2015 bis zum nunmehr vorgelegten Referentenentwurf vom 5.4.2018 im Wege der **Salami-Taktik**¹ in vier Scheiben zu einer **massiven Ausdehnung des Bundeseinflusses** über Aufgabenerfüllungen der Länder und Kommunen gelangt ist bzw. weiter gelangen will und sich damit massiv in **Widerspruch** zu ihren eigenen, nach wie vor richtigen Erkenntnissen aus dem Jahre 2006 setzt und die **Statik des Deutschen Bundesstaates** mit der verfassungsrechtlich gewährleisteten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zugunsten eines erhöhten Bundeseinflusses deutlich verändert.



A. Die Zielsetzungen der von der Großen Koalition 2006 durchgesetzten Föderalismusreform I

In der Gesetzesbegründung zur Föderalismusreform I vom 7.3.2006² heißt es u. a.:

„Die bundesstaatliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland leidet an einer **übermäßigen institutionellen Verflechtung von Bund und Ländern**. Fehlentwicklungen haben sich im Bereich der Mischfinanzierungstatbestände durch eine **Tendenz zu einer dauerhaften Verfestigung aufgabenbezogener Finanztransfers vom Bund an die Länder** ergeben. **Mischfinanzierungen** verschränken Aufgaben- und Ausgabenzuständigkeiten und engen zugleich die **Spielräume für eigenverantwortliche Aufgabewahrnehmung** beider staatlichen Ebenen ein. Gemeinschaftsaufgaben und **Finanz-**

hilfen müssen daher die **Ausnahme bleiben**.

Die nun vereinbarte Reform soll **demokratie- und effizienz hinderliche Verflechtungen** zwischen Bund und Ländern abbauen und wieder klarere Verantwortlichkeiten schaffen. Insgesamt geht es um eine nachhaltige Stärkung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit sowohl des Bundes als auch der Länder (einschließlich der Kommunen).

Die Änderungen im Bereich der Finanzhilfen orientieren sich an den **Zielen der Entflechtung, Verantwortungsklarheit und Handlungsautonomie**. Vor diesem Hintergrund werden

- Mischfinanzierungstatbestände abgebaut,
- die Voraussetzungen für Finanzhilfen verschärft...

Die Abschaffung bzw. Modifizierung bestimmter Mischfinanzierungen bzw. Mischfinanzierungstatbestände trägt der veränderten Bedarfslage Rechnung und führt zur Entflechtung der Aufgabenverantwortung.

Wegen der unterschiedlichen wirtschafts- und strukturpolitischen Gegebenheiten und Entwicklungen in den verschiedenen Teilen des Bundesgebietes werden die Gemeinschaftsaufgaben zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sowie der Agrarstruktur und des Küstenschutzes beibehalten.“

Zu Art. 104b GG heißt es in diesem Gesetzentwurf³:

„Auf der Grundlage dieser Vorschrift wird der Bund sich auch weiterhin unter bestimmten Voraussetzungen an der Finanzierung von Investitionen in Aufgabengebieten der Länder und Gemeinden durch die Gewährung von Finanzhilfen an die Länder beteiligen können. Sie enthält entscheidende Neuregelungen, mit denen das **Instrument der Finanzhilfen** des Bundes **auf seine eigentliche Zielrichtung**, Bundesmittel gezielt und flexibel zur Behebung konkreter Problemlagen einzusetzen, **zurückgeführt** wird.

Finanzhilfen des Bundes werden ausgeschlossen bei Gegenständen der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder. Z.B. ist ein neues Ganztagsschul-Investitionsprogramm danach nicht mehr zulässig, weil das Schulwesen Gegenstand ausschließlicher Gesetzgebung der Länder ist.

¹ Nach Wikipedia wurde der Ausdruck „Salami-Taktik“ 1947 in Ungarn geprägt, als die kommunistische Partei scheinbar immer mehr Macht übernahm, indem sie die Gegner entweder sukzessive durch allerlei Tricks ausschaltete oder sie dazu brachte, sich ihr anzuschließen. Der zunächst vom politischen Gegner geprägte Begriff wurde später vom Generalsekretär der ungarischen KP in prahlerischer Absicht wiederholt verwendet.

² BT-Drs. 16/813, 7, 10.

³ BT-Drs. 16/813, 19.

Zur Vermeidung von schematisch verfestigten Förderungen dürfen Finanzhilfen künftig **nur noch zeitlich begrenzt** gewährt werden und ist eine **degressive Ausgestaltung** der Jahresbeträge vorzusehen.“

Zur Art. 125c GG heißt es⁴:

„Die für die beabsichtigte Fortführung der ‚Bundesprogramme‘ nach § 6 Abs. 1 GVFG relevanten Regelungen des GVFG gelten bis spätestens 2019 fort.“

B. Schritte auf dem Weg zur Zentralisierung des Bundesstaates

Obwohl der der Föderalismusreform I zugrundeliegende Ausgangsbefund, wie er in der Gesetzesbegründung der Großen Koalition im Jahre 2006 zum Ausdruck kommt und durch die Entscheidung des BVerfG zu den Arbeitsgemeinschaften nach dem SGB II vom 20.12.2007⁵ nachdrückliche Bestätigung erfahren hat, hat sich die (zweite) Große Koalition unter Bundeskanzlerin *Merkel* in der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages unter Einsatz der Salami-Taktik (scheibchenweise immer mehr Macht übernehmen und Widersacher dazu bringen, sich ihr anzuschließen) in drei aufeinanderfolgenden Stufen von den 2006 vereinbarten Grundregeln abgewendet.

I. Das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz vom 24.6.2015

Das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (**KInvFG**) vom 24.6.2015⁶ kam – als Appetitanreger mit einem Mittelvolumen von 3,5 Mrd. Euro – noch **ohne Verfassungsänderung** aus, weil es auf den alten Art. 104b GG Abs. 1 Nr. 2 GG gestützt wurde, also akzeptierte, dass der Bund den Ländern danach Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Kommunen (nur) zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet gewähren darf, soweit dieses Grundgesetz dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.

Unbestritten ist dabei, dass Art. 104b GG im Gefüge der bundesstaatlichen Finanzverfassung einen legitimen, allerdings strikt subsidiären und als Ausnahmefall konzipierten Anwendungsbereich⁷ hat. Das Problem des KInvFG aus dem Jahre 2015 lag darin, dass es als **Vehikel für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit** der Investitions-hilfegewährung die **Durchführung energetischer Sanierungsmaßnahmen** bemühte, um im Bereich von Gesetzgebungskompetenzen des Bundes zu bleiben. Grundlegend war hinsichtlich des KInvFG allerdings zu fragen:

- Tragen die potenziell förderfähigen Maßnahmen in der Sache wirklich dazu bei, einen Beitrag zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet zu leisten?

- Kann man das bei Bejahung der Anforderungen darüber hinausgehende Merkmal der „Erforderlichkeit“ ernsthaft als erfüllt ansehen?
- Kann es bei Finanzhilfen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet anders als bei Finanzhilfen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts wirklich sein, dass *alle* Länder mit dem Argument Fördermittel des Bundes bekommen, überall gäbe es relativ gesehen finanzschwache Gemeinden und Gemeindeverbände bzw. förderfähige Gebiete?
- Ist es nicht bereits denklösig ausgeschlossen, bei einer Maßnahme zum *Ausgleich unterschiedlicher* Wirtschaftskraft im Bundesgebiet zu einem Drittel als Verteilungskriterium auf die jeweilige Einwohnerzahl der Länder abzustellen, da es ein egalitäreres Verteilungskriterium ja wohl nicht gibt?
- Schließlich ist zu fragen, ob als Verteilungskriterium auf den Bestand der Kassenkredite abgestellt werden darf, da diese jedenfalls bei überjährigen Krediten in der Regel bestehenden rechtlichen Vorgaben widersprechen, was dazu führt, dass rechtswidriges Verhalten in der Vergangenheit durch Finanzhilfen des Bundes noch prämiert wurde.

Beim KInvFG vom 24.6.2015 drängte sich mithin der Eindruck auf, dass es sich dabei um einen **verfassungsrechtlich unzulässigen Nebenfinanzausgleich** handelte, was verfassungsrechtlich unzulässig ist, da der Gesetzgeber nicht Investitions-hilfen gewähren darf, wenn er vor allem die Finanzkraft der empfangenen Länder stärken will⁸.

II. Die Verfassungsergänzung um Art. 104c GG

Die **zweite Salamischeibe** bestand in einer weiteren 3,5 Mrd. Euro-Tranche des KInvFG auf veränderter verfassungsrechtlicher Grundlage. Im Tatsächlichen ging es um eine – scheinbar – nur kleine Veränderung: Der Bund stellte weitere 3,5 Mrd. Euro für Investitionen finanzschwacher Kommunen nach dem Motto: „Same procedure as every year“ zur Verfügung; es blieb beim Adressatenkreis „finanzschwache Kommunen“, es blieb auch bei den einfachgesetzlichen Verteilungskriterien Einwohnerzahl, Kassenkredite und Langzeitarbeitslose, nur der Fördergegenstand wurde nach dem Motto: „Wenn doch die Schule kaputt ist, können die Finanzhilfen nicht auf energetische Sanierungsmaßnahmen beschränkt bleiben“ erweitert – und dabei sehenden Auges die verfassungsrechtliche Vorgabe des Art. 104b GG: „soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht“ verlassen

⁴ BT-Drs. 16/813, 21.

⁵ BVerfGE 119, 331 Tz. 151 ff., „Die Kompetenzzuteilung nach Art. 83 GG ist eine wichtige Ausformung des bundesstaatlichen Prinzips des GG und dient dazu, die **Länder** vor einem **Eindringen des Bundes** in den ihnen vorbehaltenen Bereich der Verwaltung zu **schützen**. Die **Verwaltungszuständigkeiten** von Bund und Ländern sind **grundsätzlich getrennt** und können selbst mit Zustimmung der Beteiligten nur in den vom Grundgesetz vorgesehenen Fällen zusammengeführt werden. Zugeordnete Zuständigkeiten sind mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen. **Ausnahmen** hiervon sind **nur in seltenen Fällen und unter engen Voraussetzungen** zulässig. Diese Grundsätze gelten auch für das Verhältnis von Bund und Kommunen. Die Verwaltung des Bundes und die Verwaltung der Länder, zu denen auch die Kommunen gehören, sind organisatorisch und funktionell im Sinne von in sich geschlossenen Einheiten prinzipiell voneinander getrennt. Die Verwaltungszuständigkeiten von Bund und Ländern sind in den Art. 83 ff. GG erschöpfend geregelt und grundsätzlich nicht abdingbares Recht. Bund und Länder dürfen von der in diesen Bestimmungen vorgeschriebenen Verwaltungsordnung nicht abweichen. Es gilt der allgemeine Verfassungsgrundsatz, dass **weder der Bund noch die Länder** über ihre im Grundgesetz **festgelegten Kompetenzen verfügen können; Kompetenzverschiebungen** zwischen Bund und Ländern sind **selbst mit Zustimmung der Beteiligten nicht zulässig**. Aus dem Normgefüge der Art. 83 ff. GG folgt, dass Mitplanungs-, Mitverwaltungs- und Mitentscheidungsbefugnisse gleich welcher Art im Aufgabenbereich der Länder, wenn die Verfassung dem Bund entsprechende Sachkompetenzen nicht übertragen hat, durch das Grundgesetz ausgeschlossen sind. Das Grundgesetz schließt, von begrenzten Ausnahmen abgesehen, auch eine sog. Mischverwaltung aus. Innerhalb des durch die Art. 83 ff. GG gezogenen Rahmens ist eine zwischen Bund und Ländern aufgeteilte Verwaltung zulässig. Damit wird dem Bedürfnis der öffentlichen Gewalt, in ihrem Streben nach angemessenen Antworten auf neue staatliche Herausforderungen nicht durch eine strikte Trennung der Verwaltungsräume gebunden zu werden, Rechnung getragen. Die **grundsätzliche Trennung** der Verwaltungsräume von Bund und Ländern **gewährleistet** durch eine **klare und auf Vollständigkeit angelegte Zuordnung von Kompetenzen die Verantwortung** der handelnden Staatsorgane. Vor diesem Hintergrund hat der Gesetzgeber auch bei der Bestimmung von Verwaltungszuständigkeiten die rechtsstaatlichen Grundsätze der Normenklarheit und Widerspruchsfreiheit zu beachten, um die Länder vor einem Eindringen des Bundes in den ihnen vorbehaltenen Bereich der Verwaltung zu schützen und eine Aushöhlung des Grundsatzes des Art. 30 GG zu verhindern. Aus **Sicht des Bürgers** bedeutet **rechtsstaatliche Verwaltungsorganisation** ebenfalls zu allererst **Klarheit der Kompetenzordnung**; denn **nur so wird die Verwaltung** in ihren Zuständigkeiten und **Verantwortlichkeiten für den Einzelnen ‚greifbar‘**. Eine hinreichend **klare Zuordnung von Verwaltungszuständigkeiten** ist vor allem **im Hinblick auf das Demokratieprinzip erforderlich**, das eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten Organen und Amtswaltern fordert und auf diese Weise demokratische Verantwortlichkeit ermöglicht. Demokratische Legitimation kann in einem föderal verfassten Staat grundsätzlich nur durch das Bundes- oder Landesvolk für seinen jeweiligen Bereich vermittelt werden. Daran fehlt es, wenn die Aufgaben durch Organe oder Amtswalter unter Bedingungen wahrgenommen werden, die eine klare Verantwortungsordnung nicht ermöglichen. **Der Bürger muss wissen können, wen er wofür – auch durch Vergabe oder Entzug seiner Wählerstimme – verantwortlich machen kann**. Der Verwaltungsträger, dem durch eine Kompetenznorm des Grundgesetzes Verwaltungsaufgaben zugewiesen worden sind, hat diese Aufgaben grundsätzlich durch eigene Verwaltungseinrichtungen, also mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen. Von dem Gebot, die Aufgaben eigenverantwortlich wahrzunehmen, darf nur wegen eines besonderen sachlichen Grundes abgewichen werden. Daher kann die Heranziehung an sich unzuständiger Verwaltungseinrichtungen nur hinsichtlich einer eng umgrenzten Verwaltungsmaterie in Betracht kom-

gemäß der BVerfGE 119, 331 diametral widersprechenden Behauptung:

„Den Eltern ist es doch egal, wer für was zuständig ist.“

Auf diese Weise wurde als vermeintlich eierlegende Wollmilchsau⁹ **Art. 104c GG** kreiert, wobei zudem das Erfordernis der nach Art. 104b GG Finanzhilfen allein legitimierenden Verfolgung der Zieltrias der konjunkturpolitischen, regionalpolitischen oder strukturpolitischen Förderung völlig außer Betracht gelassen wurde. Immerhin: Degressiv und befristet mussten die Finanzhilfen noch sein. Während in der parlamentarischen Beratung die einen diese Regelung als Aufbrechen des Kooperationsverbotes feierten, trösteten sich die anderen damit, dass durch die Beschränkung auf „finanzschwache“ Kommunen **zumindest keine flächendeckende Förderung des Bundes** in ausschließlichen Kompetenzbereichen der Länder und Kommunen **ermöglicht** wurde.

Ich habe in der Anhörung des Bundestagshaushaltsausschusses vor der Schaffung dieser Neuregelung eindringlich gewarnt und darauf hingewiesen, dass man das vermeintlich nur einmalig anzustrebende Ziel der Unterstützung von Investitionen finanzschwacher Kommunen auch über eine Aufstockung der Entflechtungsmittel erreichen könne, und dabei das Bild bemüht, dass man **kein Scheunentor öffnen müsse, nur weil man einer Katze ein Schlupfloch ermöglichen wolle**.

Wirft man einen Blick auf die Gesetzesbegründung¹⁰ zur Schaffung eines Art. 104c GG, stößt man auf folgende Formulierungen:

„Vor dem Hintergrund des bundesweit erheblichen Sanierungsbedarfs im Bereich der Bildungsinfrastruktur, der insbesondere für finanzschwache Kommunen eine besondere Herausforderung bedeutet, sieht der Beschluss der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern vom 14.10.2016 vor, die Mitfinanzierungskompetenz des Bundes im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur finanzschwacher Kommunen zu erweitern. Nach Art. 104b GG setzt die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes für Investitionen der Länder und Gemeinden voraus, dass eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes vorliegt. Finanzhilfen für Investitionen im Bildungssektor sind angesichts der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder daher ohne Bezug zu einer anderweitigen Gesetzgebungsbefugnis des Bundes wie z. B. im Bereich der energetischen Sanierung, nicht möglich. Daher wird in Art. 104c GG ein Sondertatbestand in das GG aufgenommen, um es dem Bund zu ermöglichen, die auch aus gesamtstaatlicher Sicht dringend notwendige **Sanierung und Modernisierung der schulischen Gebäudeinfrastruktur in finanzschwachen Kommunen gezielt** mit Bundesmitteln zu **unterstützen**.“

Bei der Detailbegründung fällt auf, dass die einzelnen Tatbestandsmerkmale des Art. 104c GG nicht näher erläutert werden. Hervorgehoben wird nur:

„Es handelt sich um einen Ausnahmetatbestand zu Art. 104b GG, der die Gewährung von Finanzhilfen im Bildungssektor aufgrund der insoweit gegebenen ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder nicht zulässt. Der Sondertatbestand soll dem bundesweit zu verzeichnenden erheblichen Sanierungs- und Modernisierungsbedarf im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur Rechnung tragen. Vor allem für die finanzschwachen Kommunen stellte diese Aufgabe eine besondere Herausforderung dar. Die Finanzhilfen werden den Ländern gewährt, die die Bundesmittel zur Mitfinanzierung der förderfähigen Investitionen ihrer finanzschwachen Kommunen weiterreichen.“

Auffällig an der Gesetzesbegründung sind lediglich die Hinweise auf

- einen **Sondertatbestand**,
- die – **vermeintliche** – **Begrenzung auf die „Sanierung und Modernisierung“** der schulischen Gebäudeinfrastruktur
- die **Begrenzung auf die finanzschwachen Kommunen** sowie die
- insoweit **„gezielte“ Unterstützung** mit Bundesmitteln.

Dass der **Investitionsbegriff potenziell viel weitgreifender** ist, blieb in der Gesetzesbegründung zum Grundgesetzänderungsentwurf unerwähnt. In der Gesetzesbegründung zu § 12 KInvFG heißt es demgegenüber¹¹:

„Förderfähig sind **Maßnahmen zur Sanierung**, zum Umbau und zur Erweiterung von Schulgebäuden. Im Rahmen der Sanierung, des Umbaus und der Erweiterung einer Schule sind auch entsprechende Maßnahmen an Einrichtungen zur Betreuung von Schülern (Horte) förderfähig, wenn diese der Schule zugeordnet werden können. Die Errichtung eines **Ersatzbaus** ist **ausnahmsweise förderfähig**, soweit sie im Vergleich zur Bestandssanierung nachweislich die wirtschaftlichere Variante darstellt.“

Alle diese Einschränkungen finden ihre Grundlage allenfalls in § 12 Abs. 2 KInvFG, nicht aber im viel weiteren Begriff der kommunalen Bildungsinfrastruktur in Art. 104c GG.

Daneben war im Gesetzentwurf vorgesehen, Art. 104b Abs. 2 S. GG 1 um die Wendung zu ergänzen, dass die **Grundzüge der Länderprogramme** zur Verwendung der Finanzhilfen **durch Bundesgesetz geregelt** werden. Zur Begründung wurde insoweit ausgeführt:

„Nach der Rechtsprechung des BVerfG bestehen Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes bei den Finanzhilfen nach geltender Verfassungsrechtslage nur bis zur Hingabe der Finanzmittel. Die nähere Ausgestaltung der Förderprogramme liegt danach bislang allein in der Verantwortung der Länder, sodass die Förderkriterien durchaus von Land zu Land variieren und eine im Bundessinne einheitliche Förderung nicht unbedingt gewährleistet ist. Um dem Bund weitergehende Einflussrechte im Sinne einer an der gesamtwirtschaftlichen Effizienz ausgerichteten Mittelsteuerung zu verschaffen, wird Art. 104b GG entsprechend ergänzt.“

Mit der Ergänzung soll dem **Bund ein verbessertes Steuerungsrecht** eingeräumt werden, um einen effektiven und effizienten Einsatz der Bundesmittel zur Erreichung der mit der Finanzhilfe angestrebten Förderziele zu erreichen. Eine wirksame Steuerung setzt zudem einen **Informationszugang des Bundes** ggfs. **auch zu einzelnen Vorhaben** voraus, daher wird dieser verbessert.“

Außerdem wurde eine **Stärkung der Erhebungsbefugnisse des Bundesrechnungshofes** in Art. 114 Abs. 2 GG vorgesehen. Damit war für den Bund der Boden bereitet, auf neuer Kompetenzgrundlage auf die Ausgestaltung der kommunalen Bildungsinfrastruktur über Finanzhilfen einzuwirken. Die **Länder** waren im Sinne der Salami-Taktik nicht nur dazu gebracht worden, sich dieser Kompetenzausdehnung des Bundes anzuschließen, sie **hatten** – jedenfalls **bis dahin** – sogar **aktiv mitgemacht**.

III. Verfassungsänderung auf der Grundlage der Beschlussempfehlung des Bundestagshaushaltsausschusses

Jetzt, und zwar am Vorabend der Verabschiedung des Gesetzespakets im Bundestag und zwei Tage vor der Beschlussfassung im Bundesrat, schlug der **Bundestagshaushaltsausschuss**¹² zu, und die Ergänzung des Art. 104b Abs. 2 S. 1 GG um die Worte:

„und die Grundzüge der Ausgestaltung der Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen“

entfiel wieder – allerdings nicht ersatzlos. Stattdessen wurde die für Länder und Kommunen viel schärfere Formulierung in **Art. 104b Abs. 2 S. 2 – 4 GG** eingefügt:

„Das **Bundesgesetz** oder die Verwaltungsvereinbarung kann **Bestimmungen über die Ausgestaltung der jeweiligen Länderprogramme** zur Verwendung der Finanzhilfen vorsehen. Die Festlegung der Kriterien für die Ausgestaltung der Länderprogramme erfolgt im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern. Zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Mittelverwendung kann die **Bundesregierung Bericht und Vorlage der Akten** verlangen und **Erhebungen bei allen Behörden** durchführen.“

Das hatten sich die die Einfügung des Art. 104c GG befürwortenden **Länder so nicht vorgestellt**. In der knappen Gesetzesbegründung heißt es insoweit, dass mit der Ergänzung dem Bund ein verbessertes Steuerungsrecht eingeräumt wer-

men und ist an besondere Voraussetzungen gebunden.“; dazu Henneke, Aufgaben und Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Kommunen, 2017, S. 77 ff.

⁶ BGBl. I, 974.

⁷ Dazu ausf.: Henneke, in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Aufgaben und Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Kommunen, 2017, Art. 104b Rn. 7 ff.

⁸ Häde, Finanzausgleich, 1996, S. 252.

⁹ Dazu Henneke, Der Landkreis 2017, 175.

¹⁰ BT-Drs. 18/11131, 12 u. 17.

¹¹ BT-Drs. 18/11135, 85.

¹² BT-Drs. 18/12588, 7 u. 33 f.

den solle, um einen effizienten Einsatz der Bundesmittel zur Erreichung der mit der Finanzhilfe angestrebten Förderziele zu gewährleisten. Außerdem würden mit der Ergänzung in Satz 4 die Befugnisse des Bundes zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Verwendung der Bundesmittel im Vergleich zu den Aufsichtsbefugnissen des Art. 84 Abs. 3 und 4 GG gestärkt, da die Bundesregierung künftig notwendige Erhebungen bei nachgeordneten Behörden der Länder durchführen könne.

Außerdem wird in der Gesetzesbegründung auf die verwaltungskompetenzakzessorische Erhebungsbefugnis des Bundesrechnungshofs in Art. 114 Abs. 2 GG verwiesen und hervorgehoben:

„Das Bundesverfassungsgericht hat im Bereich der Gewährung von Finanzhilfen nach Art. 104b GG auf Grundlage der geltenden Verfassung Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofs bei nachgeordneten Stellen der Länder nur in sehr engen Grenzen zugelassen. Durch die Ermächtigung soll daher eine **umfassende und rechtssichere verfassungsrechtliche Absicherung der Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofs** erfolgen. Er soll **verbesserte Möglichkeiten erhalten**, um die notwendigen originären Informationen für die Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der vom Bund bereitgestellten Finanzierungsmittel zu gewinnen sowie die mit der Zuweisung der Bundesmittel intendierten gesamtstaatlichen Zielsetzungen zu erreichen.“¹³

Um zu ermitteln, was von diesen Regelungen in Art. 104c mit dem darin enthaltenen Verweis auf Art. 104b Abs. 2 und 3 GG zu halten ist, sei auf die Ausführungen von Bundesratspräsidentin *Malu Dreyer* und Ministerpräsident *Winfried Kretschmann* in der Bundesratssitzung vom 2.6.2017 verwiesen. Bundesratspräsidentin *Malu Dreyer* führte aus¹⁴:

„Man kann sich des Eindrucks nicht ganz erwehren, dass das Ziel dieser Änderungen allein darin bestand, dem Bund in den föderalen Strukturen einen weitergehenden Einfluss zu lassen der Länder zuzuweisen. Das hat zur Folge, dass das zwischen Bund und Ländern erzielte Ergebnis der Verhandlungen eine **sachlich eben gerade nicht zu begründende Unwucht zugunsten des Bundes** erhält.“

Ministerpräsident *Kretschmann* führte aus¹⁵:

„Was jetzt von Seiten der Regierungsfractionen im Bundestag noch einmal an Änderungen beschlossen wurde, geht an die **Grenze des Zumutbaren**, insbesondere **bei den Kontrollrechten des Bundes im Bereich der Finanzhilfen**. Das ist schon eine **Verschiebung in der Architektur des Föderalismus**. Diese Änderungen atmen den falschen Geist des Zentralstaates. Ganz besonders gilt das für die **zentralstaatliche Verschiebung der Grundgesetzarchitektur** durch die Verankerung der neuen Finanzhilfen im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur. Es steht außer Frage, dass wir mehr Geld in die Infrastruktur unserer Bildungseinrichtungen investieren müssen. Aber es ist doch eine Schimäre zu behaupten, der Bund sei gehindert, uns die notwendigen Mittel

aus dem Steueraufkommen zu belassen. Das Geld ist notwendig. Die ständigen Programme des Bundes zeigen das. Damit sagt er ja: Wir brauchen mehr Geld für die Infrastruktur der Bildung.

Wenn wir die Aufgabenverteilung unserer Verfassung ernst nehmen, sollte dieses **Geld über die Umsatzsteuer** an die Länder gehen. Genau das steht in Art. 106 GG. Bei diesen aktuellen Erfordernissen weigert sich der Bund, den Ländern den nach dem Grundgesetz geforderten auskömmlichen Anteil am gemeinsamen Steueraufkommen zur Bewältigung *ihrer* Aufgaben zuzuweisen. Stattdessen werden **immer wieder Programme aufgelegt**, um die Bildung zu finanzieren. Dabei wäre es ganz ohne Grundgesetzänderung möglich gewesen, dass wir dieser **ureigenen Aufgabe eigenständig nachkommen**. Es gibt **keinen Grund**, so etwas **nicht über die Umsatzsteuerpunkte** zu verhandeln. Warum soll denn der Bund besser wissen als wir selber, was in unserem Bildungssystem notwendig ist? Wir sind dafür zuständig und haben die Erfahrung.

Es geht jetzt tatsächlich ans Eingemachte. Die Autonomie in der Bildungspolitik ist wesentlicher Bestandteil der Staatlichkeit der Länder. Aber mit der jetzt vorgesehenen Regelung soll der Bundesfinanzminister noch bei jedem einzelnen Projekt mitreden, bei jeder einzelnen Schule, die gefördert werden soll.“

Auch aus kommunaler Sicht kann man beiden Rednern nur nachdrücklich Recht geben. Dennoch ist die Reform der Art. 104b und 104c GG in der vorliegenden Fassung verabschiedet worden und in Kraft getreten. Nicht nur ich habe diese Reform einer kritischen Bewertung unterzogen¹⁶. Im Vorwort des soeben erschienenen dritten Bandes des Grundgesetzkommentars von *Horst Dreier*, der ursprünglich im Jahre 2008 anstelle des dann gewählten *Andreas Voßkuhle* zunächst als Vizepräsident und dann als Präsident des Bundesverfassungsgerichts vorgesehen war, heißt es zu den jüngsten Grundgesetzänderungen wörtlich¹⁷,

„dass das mittlerweile 62. Änderungsgesetz zum Grundgesetz vom 13.7.2017 **an Konzeptionslosigkeit kaum zu überbieten** ist und die Revisionen **Fremdkörper in das System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs** einbauen, **systematisch völlig verfehlte Regelungen** enthalten, **Unklarheiten produzieren**, schon in handwerklicher Hinsicht nicht überzeugen können und neuerliche Beispiele verfehlter verfassungsrechtlicher **Normierung tagespolitischer Verhandlungskompromisse** und schlechter Normierungstechnik bieten.“

Auch diesem Befund wird man sich uneingeschränkt anschließen müssen. Im Ergebnis haben die Änderungen der Art. 104b und 114 Abs. 2 GG sowie die Ergänzung um Art. 104c GG 2017 gegenüber der vorherigen Rechtssituation dazu geführt,

- dass der Bund entgegen Art. 104b GG im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur **Finanzhilfen auch ohne Gesetzgebungskompetenz** und

- **ohne Verfolgung konjunktur-, regional- oder strukturpolitischer Zielsetzungen** gewähren darf und
- ihm dabei **umfassende Länderprogrammausgestaltungsbefugnisse** sowie
- **Berichts- und Erhebungsbefugnisse vor Ort** durch
- die **Bundesregierung** und
- den **Bundesrechnungshof** zustehen.

Begrenzend wirkt bis heute **allein** die vorgegebene **Beschränkung auf „finanzschwache Kommunen“**.

IV. Entwurf eines Grundgesetz-Änderungsgesetzes

1. Art. 104c GG

Damit rückt der Referentenentwurf der Bundesregierung vom 5.4.2018 ins Blickfeld, der genau diese Begrenzung in Art. 104c GG durch Ersetzung des Wortes „finanzschwachen“ durch die Wörter „Länder und“ aufheben will. Wer nun gemeint hätte, dass die Gesetzesbegründung nur weniger Sätze bedurfte, irrt gewaltig. Der bisherige Art. 104c GG wird nicht mehr als verschämte Ausnahme- bzw. Sonderregelung dargestellt, nein, stattdessen wird die **Grundgesetzänderung vom 13.7.2017 nur als notwendiger, allerdings zu klein geratener Zwischenschritt umgedeutet**:

„Mit Art. 104c GG wurde ein wichtiger Schritt hin zu einer noch stärkeren Unterstützung des Bundes aus gesamtstaatlicher Verantwortung bei der Verbesserung der kommunalen Bildungsinfrastruktur umgesetzt. Diese **Regelung greift** jedoch dort **zu kurz**, wenn Länder und Bund bundesweit und unabhängig von einer kommunalen Finanzschwäche mit ihren Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur vor besonderen Herausforderungen stehen, die **auch von finanz- und strukturstarken Kommunen nicht in der gebotenen Zeit alleine zu bewältigen** sind. Das betrifft insbesondere den notwendigen flächendeckenden Ausbau der Ganztagsschul- und Betreuungsangebote sowie die Bewältigung der Herausforderungen, die die schnell fortschreitende Digitalisierung in allen Lebensbereichen für das Bildungswesen mit sich bringt. Moderne, für die Zukunft ausgerichtete kommunale Einrichtungen der allgemeinen und der beruflichen Bildung sind eine wichtige Grundlage für die Umsetzung guter pädagogischer Konzepte.

Die in diesem Zusammenhang notwendige Investitionsoffensive im Bereich der Bildungsinfrastruktur erfordert erhebliche **finanzielle Anstrengungen der für diese Aufgabe verfassungsrechtlich zuständigen Länder, die von diesen nicht**

¹³ BT-Drs. 18/12588, 34.

¹⁴ BR-PIPr 2017, 265 (266 f.).

¹⁵ BR-PIPr 2017, 267 (268 f.).

¹⁶ *Henneke*, Aufgaben und Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Kommunen. Zur ausgefallenen Föderalismusreform 2017, S. 89 ff.

¹⁷ *Dreier*, Grundgesetzkommentar, Band III, 3. Aufl., 2018, S. VII.

allein zu bewältigen sein werden. Mit der Änderung in Art. 104c S. 1 GG wird die Beschränkung der Finanzhilfekompetenz des Bundes zur Förderung von Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur nur in finanzschwachen Kommunen aufgehoben. Der **Bund kann** daher künftig den Ländern, **unabhängig von der Finanzsituation der Kommunen, Finanzhilfen für Investitionen** von Ländern und Kommunen in die kommunale Bildungsinfrastruktur gewähren.“

Es ist geradezu **atemberaubend**, wie der **Bund** auf diese Weise innerhalb von nur drei Jahren mit denselben Schlagwörtern von der maroden Bildungsinfrastruktur vom Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet über die Förderung von Investitionen nur finanzschwacher Kommunen **nunmehr eine allgemeine Bildungsinfrastrukturfinanzierungskompetenz der Länder und Kommunen bei Ausgestaltungsbefugnis der jeweiligen Länderprogramme durch den Bund anstrebt**. Das wäre an Kompetenzen des Bundes mehr als er jemals vor der Föderalismusreform I hatte, obwohl er im Bildungsbereich – von wenigen Ausnahmen insbesondere im Bereich der beruflichen Bildung abgesehen – weder über Gesetzgebungs- noch über Ausführungszuständigkeiten verfügt. Der Satz, dass die Befugnis „die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung der Länder für das Bildungswesen als wesentlicher Bestandteil der Kultushoheit unberührt“ lässt, klingt dadurch wie Hohn, erst Recht, wenn man die in der Gesetzesbegründung angesprochene **„Umsetzung guter pädagogischer Konzepte“** mit in den Blick nimmt und man sich die nun sorgsam nachgeholten Definitionen der bereits seit 2017 in Art. 104c GG enthaltenen Verfassungsbegriffe „kommunale Bildungsinfrastruktur“ und „gesamtsstaatlich bedeutsame Investitionen“ betrachtet:

„Der Begriff der **kommunalen Bildungsinfrastruktur** umfasst die bildungsbezogenen Einrichtungen der kommunalen Ebene. Das sind allgemein- und berufsbildende Schulen sowie Kinderbetreuungseinrichtungen, die einen öffentlichen Bildungsauftrag auf kommunaler Ebene wahrnehmen, einschließlich derer in freier Trägerschaft, soweit sie die öffentlichen Einrichtungen der kommunalen Bildungsinfrastruktur ersetzen (insbesondere Ersatzschulen).“

Bei den **Investitionen** muss es sich um Sachinvestitionen handeln, das umfasst insbesondere den Neubau¹⁸ und die Sanierung bzw. Modernisierung von Gebäuden (einschließlich notwendiger Einrichtung und Ausstattung), sowie die Errichtung einer bildungsbezogenen digitalen Infrastruktur, wie z. B. die Ausstattung mit schnellen Internetverbindungen und IT-technischen Systemen (Hard- und dazugehörige Betriebssoftware) als Teil von pädagogischen Bildungsumgebungen oder gemeinsame Bildungsclouds der Länder für Schulen.

Gesamtsstaatlich bedeutsam sind Investitionen, die in ihrer Gesamtheit von erheblichem Gewicht für die Gewährleistung einer zukunfts-tauglichen Bildungsinfrastruktur im gesamten

Bundesgebiet sind. Es geht um Investitionen, die in allen Ländern auf vergleichbare Weise infrastrukturelle Handlungsbedarfe auslösen und von den Ländern und Schulträgern nicht allein finanziert werden können, sondern eine bundesweit abgestimmte finanzielle Hilfe erfordern.“

Man muss es ganz deutlich sagen: alle Versuche, für Investitionsnotwendigkeiten der Länder und Kommunen in Bildungsinfrastruktur eine Mitfinanzierungskompetenz des Bundes zu begründen, müssen verfassungsrechtlich ins Leere gehen. Anders als bei Investitionshilfen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder ggf. auch noch für Investitionen finanzschwacher Kommunen **kann für Investitionsnotwendigkeiten aller Länder und Kommunen nur das gelten**, was Ministerpräsident *Winfried Kretschmann* bereits am 2.6.2017 im Bundesrat hervorgehoben hat:

„Eine **Revision des Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnisses** nach Art. 106 Abs. 3 S. 4, Abs. 4, S. 1 GG.“

Das Grundgesetz legitimiert den Bund demgegenüber nicht, Ländern und Kommunen für ihre Aufgabenerfüllung notwendige Steueranteile vorzuenthalten, um sodann eine eigene Mitfinanzierungskompetenz mit der Begründung zu behaupten, dass die gebotenen Handlungsbedarfe von Ländern und Kommunen finanziell allein nicht zu bewältigen wären.

Käme es zu der vorgesehenen Änderung des Art. 104c GG, würde das **verfassungsrechtliche Regel-Ausnahme-Verhältnis** von aufgabenangemessener vertikaler **Steuerverteilung zur ausnahmsweisen Befugnis von Investitionshilfen** des Bundes für die Aufgabenerfüllung der Länder und Kommunen **dauerhaft aus den Angeln gehoben**.

2. Art. 104d GG

Zum geplanten Art. 104d GG ist anzumerken, dass für den Sozialen Wohnungsbau seit der Föderalismusreform I im Jahre 2006 ebenfalls eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder besteht, der Bund bis Ende 2019 investiv gebundene, in der jüngeren Vergangenheit mehrfach erhöhte **Entflechtungsmittel** gewährt und der seit 2007 vom Bund gezahlte diesbezügliche Grundbetrag **in Höhe von 518,2 Mio. € jährlich** bereits 2017 für die Zeit **ab 2020** in einen **dauerhaften Umsatzsteuerfestbetrag für die Länder umgewandelt** worden ist. Für die vorgesehene Verfassungsergänzung um Art. 104d GG besteht daher **kein Regelungsbedürfnis**; sie ist verfassungsstrukturell sogar schädlich, weil darin als weitere Ausnahme vom Grundsatz des Art. 104b GG vorgesehen ist, dass das dortige Degressions- und Befristungsgebot für den Sozialen Wohnungsbau nicht gelten soll.

Im Klartext: Jenseits aller sonstigen Verfassungsbestimmungen soll der Bund nach Art. 104d GG ermächtigt werden,

- auf einem Feld, auf dem er **weder Gesetzgebungs- noch Ausführungskompetenzen** hat,
- **ohne** dass damit **konjunktur-, regional- oder strukturpolitische Ziele** verfolgt werden müssen,
- **dauerhaft Finanzhilfen für Investitionen** zu gewähren,
- deren **programmliche Ausgestaltung** er **regeln** darf und
- deren **zweckentsprechende Verwendung** er behördlicherseits und durch den Bundesrechnungshof vor Ort **kontrollieren** darf.

Das ist gleich **in mehrfacher Hinsicht ein krasser Bruch mit überkommenen Prinzipien der Finanzverfassung**.

3. Art. 125c GG

Bezogen auf Art. 125c Abs. 2 GG hat *Horst Dreier*¹⁹ bereits 2008 zu Recht kritisiert, dass mit dieser Regelung eine dem Stil und der Funktion der Verfassung unangemessene Tendenz zu detailreicher Technizität fortgeführt und mit ihrer Kleinteiligkeit noch gesteigert worden sei. Eine verfassungsrechtlich absolut periphere Norm wie § 6 GVFG habe im Textkorpus des Grundgesetzes nichts zu suchen.

Gerade weil dies so ist, erscheint es besonders beschämend, dass diese Regelung nun bereits zum zweiten Mal geändert werden soll, ist doch erst 2017 in Art. 125c Abs. 2 GG neu geregelt worden, dass die Bestimmung nicht bis spätestens Ende 2019, sondern „bis zu ihrer Aufhebung“ fortgilt und eine „Änderung des GVFG durch Bundesgesetz ab dem 1.1.2025 zulässig“ ist.

Die abermalige Änderung wird damit begründet, dass damit eine Erhöhung der Mittel für das GVFG bis 2021 und ihre dynamisierte Fortsetzung für Neu- und Ausbaumaßnahmen bei Erstreckung der Programmbestimmungs-, Informations- und Erhebungsbefugnis des Bundes ermöglicht werden soll.

Dieses **einer verfassungsrechtlichen Regelung in jedweder Weise unwürdige „Hü und Hott“** entzieht sich jeder vertiefenden Kommentierung. □

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke,
Hauptgeschäftsführer des Deutschen
Landkreistages, Berlin

¹⁸ Der nunmehr vorangestellt wird, aber nach dem KInVFG grundsätzlich noch ausgeschlossen war.

¹⁹ *Dreier*, ZSE 2008, 399 (404).



DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke

Deutscher Bundestag
Peter Boehringer, MdB
Vorsitzender des Haushaltsausschusses
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Ulrich-von-Hassell-Haus
Lennéstraße 11
10785 Berlin

Tel.: 0 30 / 59 00 97 – 3 20
Fax: 0 30 / 59 00 97 – 4 20

Geschäftsführendes
Präsidialmitglied

Datum: 2.10.2018

Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses am 8.10.2018, 11.00 – 15.00 Uhr

Sehr geehrter Herr Boehringer,

im Nachgang zu meiner Stellungnahme vom 28.9.2018 erhalten Sie anbei einen gestern einstimmig vom Präsidium des Deutschen Landkreistages beschlossenen Landräte-Appell mit dem Titel „Kommunen nicht zu Kostgängern des Bundes machen!“ verbunden mit der Bitte, diesen den Unterlagen für die Anhörung des Haushaltsausschusses am 8.10.2018 hinzuzufügen. Darin sprechen sich Landräte aus ganz Deutschland dafür aus, im Zuge der beabsichtigten Änderungen des Grundgesetzes dezentrale Gestaltungsmöglichkeiten zu wahren.

Mit freundlichen Grüßen

Henneke

Anlage



Landräte-Appell an Bund und Länder: Kommunen nicht zu Kostgängern des Bundes machen!

- Der Bund will Ländern und Kommunen zusätzliche Mittel für die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum und zur digitalen Ausstattung der Schulen zukommen lassen.
- Der Deutsche Landkreistag bekräftigt den dafür bestehenden erheblichen Finanzbedarf und fordert für die Finanzierung einen gangbaren Weg, der die Verantwortlichkeiten von Ländern und Kommunen wahrt.
- Die beabsichtigten Grundgesetzänderungen führen zu ‚Goldenen Zügeln‘ aus Berlin, zur Einflussnahme des Bundes in originären Bereichen von Kommunen und Ländern und zu einem deutlichen Verantwortungsverlust vor Ort. Das lehnen wir ab.
- Die Landkreise setzen sich für eine Stärkung dezentraler Gestaltungsmacht und Verantwortung ein. Sie müssen in die Gespräche über Vereinbarungen für Investitionshilfen rechtzeitig und wirksam einbezogen werden.

Darum geht es

Für den sozialen Wohnungsbau sowie den Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur tragen Länder und Kommunen die Verantwortung. Beides sind wichtige Handlungsfelder, die die Landkreise in vielfältiger Weise betreffen – sei es als Akteure zur Bereitstellung von Wohnraum oder als Träger vor allem von weiterführenden Schulen und Berufsschulen.

Bei Investitionen gilt grundsätzlich, dass derjenige, der die Gesetzgebungs- und Ausführungskompetenz innehat, auch für die Finanzierung aufkommt. Damit soll klargestellt werden, wer im föderalen Staat für eine konkrete Aufgabe verantwortlich ist und dafür von den Wählern zur Rechenschaft gezogen werden kann. Daraus folgt, dass insbesondere die Kommunen über eine Finanzausstattung verfügen müssen, die es ihnen ermöglicht, ihren Pflichtaufgaben, aber auch einem Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben gerecht zu werden. Zu dieser Mindestausstattung zählt jedenfalls, das eigene Personal bezahlen und die eigene Infrastruktur errichten und unterhalten zu können.



Von dieser Grundregel gibt es vor allem eine – eng begrenzte – Ausnahme: Der Bund darf sich nach Art. 104b GG an besonders bedeutsamen Investitionen der Länder und Kommunen finanziell beteiligen, wenn er die einschlägige Gesetzgebungszuständigkeit hat, die Finanzhilfen eine besondere wirtschaftssteuernde Bedeutung haben, was bei Konjunkturkrisen und zum nachhaltigen Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet der Fall ist, und sie zeitlich befristet und degressiv ausgestaltet sind. Diese Sonderregel bestätigt das Grundprinzip, wonach *dauerhaft* wahrzunehmende Aufgaben einschließlich der Finanzierung von Investitionen durch die Bereitstellung originärer Steuermittel zu finanzieren sind.

Der Bund beabsichtigt allerdings erneute Grundgesetzänderungen in Art. 104c und 104d: Auf einem Feld der kommunalen Bildungsinfrastruktur und des sozialen Wohnungsbaus, auf denen der Bund keine Kompetenzen besitzt, will er *dauerhaft* Geld geben dürfen um den Preis, dass er die Arten der zu fördernden Investitionen regelt, Bestimmungen über die Ausgestaltung der Länderprogramme trifft, Kriterien für die Ausgestaltung der Länderprogramme mitbestimmt sowie Bericht und Vorlage der Akten verlangen und Erhebungen bei allen Behörden durchführen kann.

Das lehnen wir sowohl mit Blick auf die beabsichtigte Änderung von Art. 104c GG als auch im Hinblick auf die Schaffung eines neuen Art. 104d GG zur Gewährung von Bundesfinanzhilfen unter Aushöhlung der föderalen Zuständigkeiten der Länder und Kommunen in diesen Bereichen – auch und gerade in Bezug auf den Digitalpakt Schule – ab. Die Kommunen dürfen nicht zu programmabhängigen Kostgängern des Bundes werden!

Wir fordern stattdessen

- Länder und Kommunen müssen durch eine zuständigkeitskonforme Steuerverteilung ein Mehr an Umsatzsteuermitteln erhalten, um die Herausforderungen gerade im Bereich des sozialen Wohnungsbaus sowie bei der kommunalen Bildungsinfrastruktur erfolgreich bewältigen zu können.
- Das Grundgesetz legitimiert den Bund nicht, Ländern und Kommunen für ihre Aufgabenerfüllung notwendige Steueranteile vorzuenthalten, um sodann eine eigene Mitfinanzierungskompetenz mit der Begründung zu behaupten, dass Ländern und Kommunen ihre Handlungsbedarfe finanziell nicht allein bewältigen könnten.
- Der Bund hat nicht das Recht, sich mit ihm zufließenden Steuermitteln in ihm versagte Materien anderer Ebenen einzumischen und insoweit die Art und Weise der Aufgabenerfüllung, die den Wählern gegenüber weiterhin von Ländern und Kommunen zu verantworten ist, zu beeinflussen.
- Falls unter dem Gesichtspunkt der gebotenen Vernetzung im Rahmen der Digitalisierung eine moderate Ausweitung des Art. 91c GG, wo diese Fragestellung verfassungsrechtlich verortet ist, geboten ist, stünden dem – ebenso wie bei der Weiterentwicklung des Art. 91a GG – keine Bedenken entgegen. Dieses Instrumentarium reicht aus, um etwa die beabsichtigte Anschubfinanzierung des Bundes in Bezug auf eine digitale Ausstattung der Schulen umzusetzen.
- Die kommunalen Spitzenverbände müssen in die Absprachen von Bund und Ländern frühzeitig einbezogen werden, um die genauen Modalitäten der Investitionshilfen des Bundes zu erarbeiten und sicherzustellen, dass entsprechende Mittel auch dort ankommen, wo sie gebraucht werden. Das ist beim Digitalpakt bisher nicht geschehen.

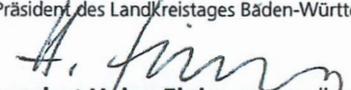
Deggendorf, den 1.10.2018



DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Unterzeichner:


Landrat Joachim Walter, Landkreis Tübingen
Vizepräsident des Deutschen Landkreistages
Präsident des Landkreistages Baden-Württemberg


Landrat Heinz Eininger, Landkreis Esslingen
Vizepräsident des Landkreistages Baden-Württemberg


Landrat Christian Bernreiter, Landkreis Deggendorf
Präsident des Bayerischen Landkreistages

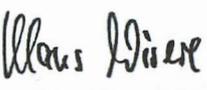

Landrat Thomas Karmasin, Landkreis Fürstentum
fildbruck
Erster Vizepräsident des Bayerischen Landkreistages

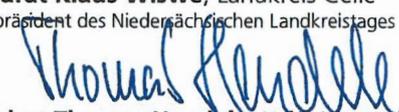

Landrat Wolfgang Blasig, Landkreis Potsdam-
Mittelmark
Vorsitzender des Landkreistages Brandenburg


Landrat Bernd Woide, Landkreis Fulda
Präsident des Hessischen Landkreistages

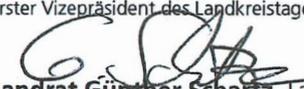

Landrat Rolf Christiansen, Landkreis Ludwigslust-
Parchim
Vizepräsident des Deutschen Landkreistages
Vorsitzender des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern


Landrat Bernd Reuter, Landkreis Göttingen
Vizepräsident des Deutschen Landkreistages
Präsident des Niedersächsischen Landkreistages


Landrat Klaus Wiswe, Landkreis Celle
Vizepräsident des Niedersächsischen Landkreistages


Landrat Thomas Hendele, Kreis Mettmann
Präsident des Landkreistages Nordrhein-Westfalen


Landrat Dr. Ansgar Müller, Kreis Wesel
Erster Vizepräsident des Landkreistages Nordrhein-Westfalen

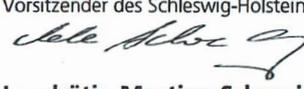

Landrat Günther Scharz, Landkreis Trier-Saarburg
Vorsitzender des Landkreistages Rheinland-Pfalz

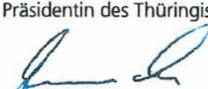

Landrat Udo Recktenwald, Landkreis St. Wendel
Vorsitzender des Landkreistages Saarland


Landrat Frank Vogel, Erzgebirgskreis
Vizepräsident des Deutschen Landkreistages
Präsident des Sächsischen Landkreistages


Landrat Michael Ziche, Altmarkkreis Salzwedel
Präsident des Landkreistages Sachsen-Anhalt


Landrat Reinhard Sager, Kreis Ostholstein
Präsident des Deutschen Landkreistages
Vorsitzender des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages


Landrätin Martina Schweinsburg, Landkreis Greiz
Präsidentin des Thüringischen Landkreistages


Prof. Dr. Hans-Günter Henneke
Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages


Landrat Frank Beckehoff, Kreis Olpe
Zweiter Vizepräsident des Landkreistages Nordrhein-Westfalen

Deutscher Städtetag · Hausvogteiplatz 1 · 10117 Berlin

Herrn Vorsitzenden
Peter Boehringer, MdB
Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss
Platz der Republik 1
11011 Berlin

05.10.2018

Telefon 030 37711-0
Durchwahl 37711-730
Telefax 030 37711-209

E-Mail

stefan.anton@staedtetag.de

Bearbeitet von

Stefan Anton

Aktenzeichen

20.06.18 D

Öffentliche Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 8. Oktober 2018

Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 104c, Art. 104d, Art. 125c, 143e GG) und weitere Anträge

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 104c, Art. 104d, Art. 125c, 143e GG)“ und weiterer Anträge bedanken wir uns. Zum Gesetzentwurf (Drucksache 19/3440) nehmen wir wie folgt Stellung:

Änderung des Artikels 104c Satz 1 GG

Der Deutsche Städtetag unterstützt die Zielsetzung der Änderung des Artikels 104c Satz 1 GG. Damit wird dem Bund die Möglichkeit eröffnet, Finanzhilfen zur Förderung von gesamtstaatlich bedeutsamen Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur unabhängig von der Finanzlage der Kommunen zu leisten. Eine zukunftsfähige Bildungsstruktur ist von gesamtstaatlicher Bedeutung für den Standort Deutschland. Die großen Herausforderungen beim Bau, der Sanierung, der Modernisierung und insbesondere auch der Digitalisierung der kommunalen Bildungsinfrastruktur erfordert ein kooperatives Zusammenwirken von Bund, Ländern und Kommunen. Zur Bewältigung dieser Herausforderung ist die Bereitstellung zusätzlicher Finanzhilfen, unabhängig von der jeweiligen Finanzkraft der Kommune, durch den Bund ein richtiger Schritt. Durch die geplante Änderung des Artikels 104c GG und die hierdurch geschaffenen Mitwirkungsmöglichkeiten für den Bund werden Länder und Kommunen jedoch nicht aus ihrer jeweiligen Verantwortung entlassen.

Daher begrüßt der Deutsche Städtetag die Streichung des einschränkenden Wortes „finanzschwach“ innerhalb des Artikel 104c Satz 1 GG. Gleichzeitig vermeidet man zukünftig die schwierigen Debatten um die sachgerechte Operationalisierung des Begriffs der Finanzschwäche, die bei vorausgegangenen Finanzhilfen des Bundes im Rahmen des Art. 104c GG geführt wurden.

Die Dimension der notwendigen Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur wurde erst kürzlich eindrucksvoll durch das KfW-Kommunalpanel aufgezeigt, das regelmäßig den Investitionsstau in den deutschen Kommunen erhebt. Der wahrgenommene Investitionsrückstand ist im Bereich Schulen und Erwachsenenbildung auf mittlerweile 47,7 Mrd. Euro angestiegen. Das KfW-Kommunalpanel führt aus: „Steigende Geburtenzahlen und die Zuwanderung aus Europa und dem nicht-europäischen Ausland führen zu steigenden Infrastrukturbedarfen – insbesondere bei den Bildungseinrichtungen.“ Gerade dort, wo steigende Schülerzahlen auf eine bereits ausgelastete Infrastruktur treffen, steigen die Investitionsbedarfe rasant.

Vor dem Hintergrund regional differenzierter Bedarfe zeigt eine Finanzhilfe im Übrigen ihre besonderen Vorteile gegenüber anderen Finanzierungswegen, die nach dem Gießkannenprinzip funktionieren. Auch sichert der Mitteltransfer in Form einer Finanzhilfe im Vergleich zu anderen Finanzierungswegen besser ab, dass die Mittelzuweisung zielgerichtet erfolgt.

Einfügung eines neuen Artikels 104d GG

Der Einfügung eines neuen Artikels 104d GG stimmen wir zu. Dem bundespolitischen Ziel einer Förderung von Investitionen durch Länder und Gemeinden im Bereich des sozialen Wohnungsbaus wird hierdurch sachgerecht Rechnung getragen. Allerdings weisen wir darauf hin, dass die Wohnungspolitik auch des Bundes antizyklisch angelegt werden muss. Die Verknappung des Wohnraumangebots der letzten Jahre in vielen wachsenden Städten und Regionen und das gleichzeitige Abschmelzen des Bestands an geförderten Wohnungen weist deutlich auf das Erfordernis hin, dass das Engagement des Bundes dauerhaft ausgestaltet wird.

Zudem können Investitionen nur dann getätigt werden, wenn hinreichend Bauland zur Verfügung steht. Mit ein Grund für den Mangel an Bauland ist die unverändert nicht an den wohnungsbaupolitischen Zielen der Kommunen orientierte Vergabe von Bundesgrundstücken. Für einen wirksamen Einsatz der durch Artikel 104d GG-neu zur Verfügung gestellten Mittel ist daher u.a. auch eine Revision des Gesetzes über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImAG) geboten. Für eine zielgruppengerechte, nachfrageorientierte Boden- und Wohnungspolitik ist schließlich auch geboten, dass ein großer Teil der Kommunen überhaupt wieder in die Lage versetzt werden, aktiv erschlossenes Wohnbauland Bauwilligen anbieten zu können. Hierfür hat der Deutsche Städtetag das Instrument eines durch den Bund geförderten Wohnbauland- und Erschließungsfonds angeregt, das Städte in die Lage versetzt, wieder eine aktive Baulandpolitik zu betreiben.

Änderung Artikel 125c GG

Die im Artikel 125c Absatz 2 Satz 3 GG angelegte „Versteinerung“ des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) wurde seitens des Deutschen Städtetages massiv kritisiert. Einer Streichung der Änderungssperrfrist stimmen wir uneingeschränkt zu. Sie ist erforderlich, um die in der Koalitionsvereinbarung genannte Erhöhung des GVFG-Bundesprogramms bis 2021 und seine dynamisierte Fortsetzung für Neu- und Ausbaumaßnahmen umzusetzen, die wir ebenfalls ausdrücklich begrüßen. Für eine praxisgerechte Ausgestaltung der so aufgestockten Mittel ist es allerdings erforderlich, zeitnah ein Begleitgesetz zur Gemeindeverkehrsfinanzie-

rung auf den Weg zu bringen. Nur hierüber kann der Widerspruch zwischen deutlich erhöhtem strukturellen Mittelbedarf und dem beklagten stockenden Mittelabfluss aufgelöst werden.

Forderung des Bundesrates zur Änderung des Artikels 104a Absatz 3 Satz 2 GG

Der Bundesrat hat am 6. Juli 2018 zum Gesetzentwurf Stellung genommen. Hierbei fordert er, die bisherige 50 Prozent Begrenzung in Artikel 104a Absatz 3 Satz 2 auf 75 Prozent zu erhöhen. Dadurch könnte der Bund seine Beteiligung an Geldleistungsgesetzen deutlich erhöhen, ohne dass sich der Aufgabencharakter hin zur Bundesauftragsverwaltung verändert. Der Deutsche Städtetag unterstützt die Forderung des Bundesrates.

Die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft im SGB II stellt einen zielgerichteten Weg dar, Kommunen zu entlasten. Sowohl bei der Beteiligung des Bundes an den flüchtlingsbedingten Kosten als auch bei der Entlastung der Kommunen um 5 Milliarden Euro wird dieser Weg genutzt. Aufgrund der steigenden Ausgaben für die Kosten der Unterkunft von Personen mit Fluchthintergrund ist damit zu rechnen, dass kurzfristig die Schwelle zur Bundesauftragsverwaltung erreicht werden könnte. Durch die dann einsetzenden Mechanismen wären negative Verteilwirkungen gerade für die Kommunen verbunden, die besonders mit Sozialausgaben belastet sind.

Antrag der Fraktionen FDP und Bündnis90/Die Grünen (Drucksache 19/4556, „Bessere Bildung durch einen modernen Bildungsföderalismus“)

Den im gemeinsamen Antrag der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen und FDP formulierten Zielen für eine verbesserte Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bildungsbereich ist aus kommunaler Sicht im Grundsatz zuzustimmen. Dies gilt insbesondere für die Forderung, dass der Bund zukünftig dauerhaft und nicht nur zeitlich begrenzt und degressiv Finanzhilfen gewähren können soll. Damit könnte das regelmäßig bei Bundesförderungen auftretende Problem der Anschlussfinanzierung gelöst oder zumindest spürbar gemildert werden.

Mit der im Antrag von Bündnis 90/Die Grünen und FDP vorgeschlagenen Änderung des Art. 91b GG, der Bund-Länder-Vereinbarungen über die Qualität und Leistungsfähigkeit des Bildungswesen ermöglichen soll, würden die Länderzuständigkeiten im Bildungsbereich wesentlich tangiert. Der Deutsche Städtetag hält demgegenüber die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in gesamtstaatlich bedeutsamen Bildungsangelegenheiten (z. B. Digitalisierung, Ganztagsausbau, Inklusion) im Sinne eines „kooperativen Föderalismus“ für sinnvoll. Der vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Art. 104c GG ist dafür ein erster wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer mittelfristig vollständigen Abschaffung des sog. Kooperationsverbotes.

Mit freundlichen Grüßen



Verena Göppert

Zusammenstellung
der schriftlichen Stellungnahmen,
die dem Haushaltsausschuss ohne Aufforderung zu
seiner öffentlichen Anhörung
am 8. Oktober 2018

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Artikel 104c, 104d, 125c, 143e)**, BT-Drs. 19/3440,

zum Antrag der Fraktion der AfD **Bildungsföderalismus stärken**, BT-Drs. 19/4543,

zum Antrag der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Bessere Bildung durch einen modernen Bildungsföderalismus, BT-Drs. 19/4556,
und

zum Antrag der Fraktion DIE LINKE.
Kooperationsverbot in der Bildung vollständig aufheben, BT-Drs. 19/13
zugeleitet wurden.

- **Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. (VDV)**

VDV-Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes

Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (VDV), in dem 600 Unternehmen des Öffentlichen Personen- und Schienengüterverkehrs in Deutschland organisiert sind, begrüßt außerordentlich, dass die neue Bundesregierung umgehend mit der Umsetzung der im Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode verabredeten Erhöhung und Dynamisierung der Mittel für das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) begonnen hat. Denn die besonderen Programme für den Bau und Ausbau schienengebundener Verkehrswege des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) in Verdichtungsräumen nach § 6 Absatz 1 GVFG, für die Artikel 125c GG die verfassungsrechtliche Grundlage bildet, sind für Verkehrsunternehmen und Kommunen eine sehr wichtige Finanzierungssäule.

Der VDV begrüßt daher die im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehene **Streichung der zeitlichen Vorgabe in Artikel 125c Absatz 2 Satz 3 GG** ausdrücklich. Die Streichung entspricht einer zentralen Forderung unseres Verbandes.

Angesichts langjährig konstanter Mittel für das GVFG, eines weiter anwachsenden Projektvorrats sowie steigender Baupreise ist die höhere Dotierung der besonderen Programme nach § 6 Absatz 1 GVFG dringend erforderlich. Die Änderung von Artikel 125c GG ist die Grundvoraussetzung dafür, dass die Mittel für das GVFG bis zum Jahr 2021 erhöht und danach dynamisiert zur Verfügung gestellt werden können.

Zugleich hat im Rahmen seiner Beratungen zur Änderung des Grundgesetzes der Bundesrat den Bund gebeten, gemeinsam mit den Ländern zu prüfen, den **Fördertatbestand Sanierung** in das GVFG aufzunehmen. Daher möchten wir diesen besonders wichtigen Punkt ebenfalls hervorheben, zumal bereits im Kontext der Beratungen zum Bundeshaushalt 2016 der Haushaltsausschuss im November 2015 einen Entschließungsantrag aus dem Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur angenommen hat, der die Bundesregierung um Prüfung bittet, ob im Rahmen des GVFG auch Sanierungsmaßnahmen gefördert werden könnten.

Neben der originären Verantwortung der Länder in dieser Frage beurteilt der VDV das GVFG als flankierendes Instrument, das dem Bund zur Verfügung steht, um neben dem Neu- und Ausbau auch die dringend notwendigen Sanierungs- und Ersatzinvestitionen von schienengebundener Verkehrsinfrastruktur im kommunalen ÖPNV zu unterstützen. Daneben setzt sich der VDV weiterhin bei den Ländern intensiv für landesrechtliche Nachfolge- und Neuregelungen der investiven ÖPNV-Finanzierung ein.

Wir hoffen, dass unser Anliegen einer **Verankerung von Sanierungs- und Ersatzinvestitionen** im GVFG Unterstützung findet und stehen für weitere Erläuterungen oder Rückfragen sehr gern zur Verfügung.