



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)
BT-Drs. 19/3440

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Inhalt der Grundgesetzänderung	10
2	Zusätzlichkeit von Finanzhilfen	10
2.1	Übergreifende Anmerkungen	10
2.1.1	Finanzhilfen des Bundes als Ausnahme	10
2.1.2	Ausweitung der Finanzhilfekompetenz des Bundes	12
2.1.3	Negative Effekte der Mischfinanzierung	13
2.2	Zusätzlichkeit für alle Finanzhilfen verankern	14
2.2.1	Zusätzlichkeit als Voraussetzung für den Erfolg von Finanzhilfen	14
2.2.2	Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen betreffend das Kriterium der Zusätzlichkeit	15
2.2.3	Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes	16
2.2.4	Ergänzende Änderung des Artikels 104b Absatz 2 Grundgesetz	17
2.2.5	Ergänzende Gesetzesbegründung	17
3	Änderung des Artikels 104c Grundgesetz	18
3.1	Undifferenzierte Ausweitung der Finanzhilfen bei der Bildungsinfrastruktur	18
3.2	Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen betreffend Artikel 104c Grundgesetz	20
3.3	Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofs	21
4	Einfügen eines Artikels 104d Grundgesetz	22
4.1	Zurückdrehen der Föderalismusreform beim sozialen Wohnungsbau	22
4.2	Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen betreffend Artikel 104d Grundgesetz	25
4.3	Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofs	25

5	Änderung des Artikels 125c Grundgesetz	27
5.1	Abkehr von der bereits eingeleiteten Entflechtung	27
5.2	Bedarf für die geplante Änderung	29
5.3	Andere Finanzierungsquellen des Öffentlichen Personennahverkehrs im Bundeshaushalt	30
5.4	Ergänzungsbedarf im Falle einer Änderung von Artikel 125c Grundgesetz	33
5.5	Regelungsvorschläge zum Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz fehlen	33
5.6	Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen betreffend Artikel 125c Grundgesetz	35
5.7	Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes	36
6	Änderung des Artikels 143e Grundgesetz	38
7	Änderung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes	40
7.1	Rechtsbereinigung durch Entschlacken von Vorschriften	40
7.2	Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen hinsichtlich des Änderungsvorschlags zum Kommunalinvestitionsförderungs- gesetz	41
7.3	Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes	41

0 Zusammenfassung

Mit diesem Bericht berät der Bundesrechnungshof den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über den Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e). Er hat zu diesem Bericht eine Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) eingeholt. Dieses hat den Änderungsempfehlungen des Bundesrechnungshofes zum Gesetzentwurf in allen Punkten widersprochen. Die Argumentation des BMF, die in diesen Bericht wiedergegeben wird, überzeugt den Bundesrechnungshof nicht. Er hält deshalb an seinen Empfehlungen fest.

- 0.1 Die Bundesregierung hat vorgeschlagen, das Grundgesetz zu ändern. Mit der Änderung der Artikel 104c, 125c Grundgesetz bzw. 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. (Tz. 1)
- 0.2 Nach dem Konnexitätsgrundsatz (Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz) tragen Bund und Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer jeweiligen Aufgaben ergeben, sofern das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Hierfür haben sie zur Deckung ihrer notwendigen Ausgaben einen gleichmäßigen Anspruch auf die Staatseinnahmen (Artikel 106 Absatz 3 und 4 Grundgesetz). Finanzhilfen des Bundes durchbrechen den Konnexitätsgrundsatz und damit ein tragendes Prinzip der föderativen Finanzverfassung. Nach Artikel 104b Absatz 2 Satz 5 und 6 Grundgesetz darf der Bund Finanzhilfen nur vorübergehend und in begrenztem Umfang gewähren. (Tz. 2.1)
- 0.3 Der Bundesrechnungshof hält es für unabweisbar, bei der aktuell angestrebten erneuten Erweiterung der Finanzhilfekompetenz des Bundes sicherzustellen, dass die Länder trotz der Finanzhilfen des Bundes ihre weiterhin 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 in Artikel 104b Absatz 2 Grundgesetz aufzunehmen. (Tz. 2.2)

- 0.4 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 bliebe hingegen unberührt; dementsprechend wären sie weiterhin verpflichtet, Ausgaben für die investive und 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 herantragen würden, damit die von ihm mitfinanzierte Infrastruktur auch genutzt werden kann. Der Bundesrechnungshof spricht sich deshalb gegen diese Änderung des Artikels 104c Grundgesetz aus. Sie widerspräche dem Grundsatz der Subsidiarität und Eigenverantwortlichkeit und löste die Konturen der föderativen Grundstruktur weiter auf. Nach der Verfassungssystematik wäre statt der Änderung des Artikels 104c Grundgesetz eine – gegebenenfalls zeitlich befristete – Überlassung von Steuereinnahmen des Bundes an die Länder auf Grundlage von Artikel 106 Absatz 3 und Absatz 4 Grundgesetz angezeigt. Diese würde die Länder finanziell in die Lage versetzen, die notwendigen Investitionen zu tätigen, ohne in die austarierten Strukturen des föderativen Systems einzugreifen. Dies wäre mithin das mildere und damit angemessene Mittel zur Verfolgung des beabsichtigten Zwecks.

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 in der Gesetzesbegründung deutlich zum Ausdruck gebracht werden. Ohne die Komplementärleistungen der Länder verpufft die Wirkung vom Bund finanzierter Sachinvestitionen vollständig. Die von den Ländern zu erbringenden Leistungen für Aufbau und Betrieb der Bildungsinfrastruktur sollten daher Fördervoraussetzungen für vom Bund finanzierte Sachinvestitionen sein. 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. (Tz. 3)

- 0.5 Mit dem geplanten 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 übergegangen.

Als Ausgleich für den Wegfall seiner Finanzhilfe hat der Bund den Ländern für den Übergangszeitraum 2007 – 2019 Kompensationszahlungen von insgesamt 10,2 Mrd. Euro für den sozialen Wohnungsbau auf der Grundlage des Entflechtungsgesetzes gewährt.

Ab dem Jahr 2020 werden die Länder einen insgesamt um 3,7 Mrd. Euro höheren Anteil am Umsatzsteueraufkommen erhalten, darunter 0,5 Mrd. Euro anstelle der bisherigen Kompensationszahlungen für die soziale Wohnraumförderung. Nunmehr soll – nach Auslaufen der Entflechtungsmittel und Erhöhung des Anteils am Umsatzsteueraufkommen – wieder auf das Finanzhilfeinstrument zurückgegriffen werden, obwohl Artikel 104b Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz diese Unterstützungsform für Bereiche außerhalb der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes ausdrücklich ausschließt.

Der Bundesrechnungshof befürwortet weiterhin die mit der Föderalismusreform I umgesetzte vollständige Bündelung der Gesetzge-

bungs-, 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. Sofern die Finanzkraft der Länder nachweislich nicht ausreicht, den ihnen nach dem Grundgesetz zugeordneten Aufgaben finanziell Rechnung zu tragen, sollte der Bund den Ländern unmittelbar höhere Anteile am Steueraufkommen zuteilen, anstatt abgeschaffte Finanzhilfen in Bereichen ausschließlicher Länderzuständigkeit wieder aufleben zu lassen. Dieser Weg entspräche der föderativen Aufgabenverteilung des Grundgesetzes sowie der darauf aufbauenden Verteilung der Steuern nach Artikel 106 Absatz 3 und 4 Grundgesetz.

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 Wohnungsraumförderung unbestimmt, 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 Abbau der Mischfinanzierungstatbestände. Sie laufen dem Subsidiaritätsprinzip zuwider, verhindern eine klare Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern und führen 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 Abbau des Bestands an gebundenen Sozialmietwohnungen im Zeitraum 2002 bis 2017 von 2,5 auf 1,2 Millionen spricht hier für Versäumnisse. (Tz. 4)

- 0.6 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 Ausgabereite 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. (Tz. 5.1 bis 5.4)

- 0.7 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. (Tz. 5.5)

- 0.8 Der neue Artikel 143e Absatz 3 Grundgesetz ermöglicht es dem Bund, durch Gesetz einem Land auf Antrag die Aufgabe der Durchführung von Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren in Bundesauftragsverwaltung zu überlassen. Eine solche Öffnungsklausel hat der Bundesrechnungshof der Bundesregierung empfohlen. (Tz. 6)
- 0.9 Die Regelungen in §§ 8 Absatz 4, 15 Absatz 4 Kommunalinvestitionsförderungsgesetz widersprechen den verfassungsunmittelbar geltenden Steuerungs- und Kontrollrechten des Bundes aus Artikel 104b Absatz 2 und 3 Grundgesetz und den Erhebungsrechten des Bundesrechnungshofes aus Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz. Der Bundesrechnungshof schlägt daher vor, sie im Sinne der Rechtsklarheit bei nächster Gelegenheit zu streichen. (Tz. 7)

1 Inhalt der Grundgesetzänderung

Die Bundesregierung hat in der Kabinettsitzung vom 2. Mai 2018 den vom Bundesminister der Finanzen (BMF) vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e) beschlossen. Mit der Grundgesetzänderung soll dem Bund ermöglicht werden, den Ländern und Kommunen Finanzhilfen für deren ureigene Aufgaben zu gewähren.

Der Bundesrechnungshof nimmt in diesem Bericht Stellung zu den beabsichtigten Änderungen des Grundgesetzes. Der Gesetzesentwurf sieht vor,

- die Beschränkung der Finanzhilfen des Bundes für die kommunale Bildungsinfrastruktur auf Investitionen „finanzschwacher“ Kommunen in Artikel 104c Grundgesetz aufzuheben,
- durch einen neuen Artikel 104d Grundgesetz ohne zeitliche Begrenzung Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau zu ermöglichen,
- die Mittel nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz auf der Grundlage des Artikels 125c Grundgesetz ohne zeitliche Begrenzung aufzustocken sowie
- in Artikel 143e Grundgesetz verfassungsrechtlich abzusichern, dass einem Land auf dessen Antrag die Aufgabe der Planfeststellung und Plangenehmigung für den Bau oder die Änderung von Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs sowie der Entscheidung über die Befreiung von diesen Verfahren in Bundesauftragsverwaltung überlassen werden kann. Eine solche Möglichkeit ist bereits im Gesetz über die Errichtung eines Fernstraßen-Bundesamtes (FStrBAG) einfachgesetzlich eröffnet.

Zu den Artikeln 104c, 104d und 125c Grundgesetz des Entwurfs hatte der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung bereits Änderungen angeregt, die jedoch keine Berücksichtigung fanden.

2 Zusätzlichkeit von Finanzhilfen

2.1 Übergreifende Anmerkungen

2.1.1 Finanzhilfen des Bundes als Ausnahme

Nach der grundgesetzlichen Ordnung ist die Erfüllung staatlicher Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft

oder zulässt (Artikel 30 Grundgesetz). 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 (Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz, sogenannter Konnexitätsgrundsatz).

Das Grundgesetz geht somit von einer generellen Zuständigkeit der Länder für alle staatlichen Aufgaben aus, es sei denn, es weist im Einzelfall dem Bund Kompetenzen zu. Da die Länder auch die Ausgaben für ihre Aufgaben zu tragen haben, 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). Eine entsprechende Neuordnung der Finanzbeziehungen haben der Bund und die Länder im Jahr 2017 mit Wirkung ab dem Jahr 2020 neu ausgehandelt. Der Bund gewährt für die Neuregelung rund 10 Mrd. Euro ab dem Jahr 2020. Dieser Betrag nimmt in den Folgejahren zu.

Finanzhilfen des Bundes durchbrechen den Konnexitätsgrundsatz und damit ein tragendes Prinzip der föderativen Finanzverfassung. Im Zuge der Föderalismusreform I im Jahr 2006 sollte durch verschärfte Voraussetzungen sichergestellt werden, dass der Bund Finanzhilfen nur vorübergehend und in begrenztem Umfang gewährt. So regelt Artikel 104b Absatz 2 Satz 5 und 6 Grundgesetz zur Vermeidung von schematisch verfestigten Förderungen, dass Finanzhilfen nur noch zeitlich begrenzt gewährt werden dürfen und eine degressive Ausgestaltung der Jahresbeträge vorzusehen ist.¹ Dadurch sollte das Instrument der Finanzhilfen des Bundes auf seine eigentliche Zielrichtung zurückgeführt werden, Bundesmittel gezielt und flexibel zur Behebung konkreter Problemlagen einzusetzen.² Nach Artikel 104b Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz darf der Bund außerdem nur noch

¹ BT-Drs. 16/813, Seite 19.

² Ebenda.

Finanzhilfen in Bereichen gewähren, in denen er eigene Gesetzgebungsbe-fugnisse hat. Verantwortungsklarheit und Handlungsautonomie von Bund und Ländern sollten so gestärkt werden.³

2.1.2 Ausweitung der Finanzhilfekompetenz des Bundes

Die nunmehr im Gesetzesentwurf vorgesehene Ausdehnung des Geltungs-bereiches des Artikels 104c Grundgesetz und die Einführung des neuen Artikels 104d Grundgesetz erweitern den Umfang der Finanzhilfen des Bundes an die Länder erheblich. Bereits mit der Einführung des Arti-kels 104c Grundgesetz im Jahr 2017 erstreckten sie sich erstmals nach der Föderalismusreform I mit der Bildungsinfrastruktur auf einen Bereich, der zu den Kernkompetenzen von Ländern und Kommunen gehört. Dies wird vor allem seitens der Länder auch immer wieder gegenüber dem Bund hervorgehoben. Dieser Bereich soll nun sachlich auf alle Kommunen und die Länder vergrößert werden. Das Land Baden-Württemberg hat in seiner Anhörung auf seine Vorbehalte gegenüber einer Aufhebung des sogenann-ten Kooperationsverbots zwischen Bund und Ländern im Bereich der Bil-dung hingewiesen.⁴ Es forderte vom Bund, stattdessen den Ländern über eine Erhöhung der Umsatzsteuerbeteiligung zugunsten der Länder zusätzli-che Mittel zukommen zu lassen.⁵

Darüber hinaus soll nach dem Gesetzesentwurf mit Artikel 104d Grundge-setz der soziale Wohnungsbau als zusätzlicher Gegenstand der Bundesfi-nanzhilfen hinzukommen. Auch hier handelt es sich um einen Bereich, der in die originäre Verantwortung der Länder fällt. Der Freistaat Bayern be-tonte in diesem Zusammenhang, dass die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder im Bereich der Wohnraumförderung eingeschränkt würden, wenn der Bund durch die entsprechende Anwendung des Artikels 104b Absatz 2 Satz 1 bis 4 und Absatz 3 Grundgesetz konkrete Regelungen oder Bestim-mungen über die Ausgestaltung der jeweiligen Länderprogramme treffen könnte.⁶

³ Ebenda, Seite 10.

⁴ Kabinettsvorlage vom 2. Mai 2018, Datenblatt-Nr. 19/08020, Seite 4.

⁵ Ebenda.

⁶ Ebenda.

Während Artikel 104c Grundgesetz noch vollumfänglich auf Artikel 104b Absatz 2 Grundgesetz verweist, was die Einzelheiten der Ein- und Durchführung von Finanzhilfen für „Kommunale Bildungsinfrastruktur“ betrifft, beschränkt sich der Durchführungsverweis in Artikel 104d Grundgesetz auf Artikel 104b Absatz 2 Satz 1 bis 4 Grundgesetz. Bei der Finanzhilfe „Sozialer Wohnungsbau“ wird folglich nicht auf die Sätze 5 und 6 in Artikel 104b Absatz 2 Grundgesetz Bezug genommen. Diese regeln jedoch die dem Wesen der Finanzhilfen entsprechenden elementaren Grundsätze der Befristung, der regelmäßigen Überprüfung sowie der Degression.

Dies führt im Ergebnis dazu, dass ein Dauerfinanzierungstatbestand für einen Bereich entstünde, der zum originären Kernbereich der Länderverantwortung zählt. Dies widerspricht dem Grundprinzip der Finanzhilfen als temporär angelegtem Sonder-Finanzierungsinstrument, wie es der Verfassungsgesetzgeber explizit in Artikel 104b Absatz 2 Satz 5 und 6 Grundgesetz zum Ausdruck gebracht hat.

2.1.3 Negative Effekte der Mischfinanzierung

Aufgrund ihrer mannigfaltigen dysfunktionalen Effekte fordert der Bundesrechnungshof seit langem einen Abbau der Mischfinanzierungstatbestände. Sie laufen dem Subsidiaritätsprinzip zuwider, verhindern eine klare Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern und führen zu Intransparenz sowie zu nicht mehr klar zurechenbaren Verantwortlichkeiten im föderativen Bundesstaat. Auch der Deutsche Landkreistag hat die geplanten Grundgesetzänderungen aus Gründen der Sicherung einer klaren Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung von Bund, Ländern, Kreisen und Gemeinden als verfehlt abgelehnt.⁷ Daneben verursachen Mischfinanzierungstatbestände zusätzlichen Verwaltungsaufwand und führen zu unwirtschaftlichem Verhalten, weil mehrere Gebietskörperschaften mit jeweils teilweise divergierenden Eigeninteressen in die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden sind.

⁷ Kabinettvorlage vom 2. Mai 2018, Datenblatt-Nr. 19/08020, Seite 4.

2.2 Zusätzlichkeit für alle Finanzhilfen verankern

2.2.1 Zusätzlichkeit als Voraussetzung für den Erfolg von Finanzhilfen

Um zu verhindern, dass Länder ihre eigenen Anstrengungen zur Finanzierung von originären Aufgaben einschränken, hält der Bundesrechnungshof es für unabweisbar, bei der aktuell angestrebten erneuten Erweiterung der Finanzhilfekompetenz des Bundes das Kriterium der **Zusätzlichkeit** für Finanzhilfen aufgrund seiner besonderen Bedeutung ergänzend in Artikel 104b Absatz 2 Grundgesetz aufzunehmen.

Durch das Kriterium der Zusätzlichkeit soll sichergestellt werden, dass die Länder trotz der Finanzhilfen des Bundes ihre weiterhin notwendigen eigenen Anstrengungen zur Unterstützung kommunaler Investitionen aufrechterhalten und ggf. verstärken. Es muss vermieden werden, dass die Finanzhilfen, die der Bund zur Verfügung stellt, die eigenen Investitionen der Länder und Kommunen lediglich ersetzen. Vielmehr müssen die Bundesmittel eine Ergänzung darstellen, um die mit den jeweiligen Finanzhilfen angestrebten Zwecke überhaupt erreichen zu können und der Gefahr einer lediglichen Mittelsubstitution zu begegnen. Denn die Finanzhilfen des Bundes können nur dann, wie von der Verfassung gefordert, gesamtstaatliche Wirkung erzielen, wenn die Länder und Kommunen ihre eigenfinanzierten Investitionen nicht reduzieren, sondern zumindest konstant halten oder – aufgabenangemessen – steigern. Ansonsten besteht die Gefahr, dass vom Bund beabsichtigte Investitionsoffensiven ihre Wirkung nicht oder nur zum Teil entfalten. So geht auch die Bundesregierung davon aus, dass einige Länder die Kompensationszahlungen des Bundes für die soziale Wohnraumförderung in der Vergangenheit nicht oder nur unzureichend mit eigenen Mitteln aufgestockt haben.⁸ Der Bestand an gebundenen Sozialmietwohnungen lag im Jahr 2002 noch bei rund 2,5 Millionen. Er hat sich in den Jahren 2006 bis 2017 von 2,1 Millionen auf 1,2 Millionen und damit gegenüber 2002 mehr als halbiert.⁹

⁸ Bericht der Bundesregierung vom 19. Juli 2018 über die Verwendung der Kompensationsmittel für den Bereich der sozialen Wohnraumförderung 2017, BT-Drs. 19/3500.

⁹ Antworten der Bundesregierung vom 24. Juli 2018, BT-Drs. 19/3592, S. 15-16 und vom 1. August 2018, BT-Drs. 19/3677, S. 14.

2.2.2 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen betreffend das Kriterium der Zusätzlichkeit

Nach Auffassung des BMF hat die Zusätzlichkeit für die Wirksamkeit von Finanzhilfen aus konjunkturpolitischen Gründen oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums¹⁰ eine besondere Bedeutung. Bereits nach der Grundvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen aus dem Jahr 1986 sollen Finanzhilfen für diese beiden Förderziele zusätzlich zu den Länderinvestitionen erfolgen.

Eine Verankerung des Kriteriums der Zusätzlichkeit im Grundgesetz hält das BMF hingegen nicht für angezeigt. Die Finanzhilfe als Handlungsinstrument des Bundes zur Förderung von Investitionen der Länder würde eingeschränkt, da sie von einem in der Haushaltsautonomie der Länder liegenden Verhalten abhängig gemacht würde. Ferner würde die verfassungsrechtliche Vorgabe der Zusätzlichkeit den Eingriff des Bundes in die Haushaltsautonomie der Länder verstärken. Aus Sicht des BMF seien Problemlagen denkbar, die Finanzhilfen trotz rückläufiger Länderinvestitionen gerechtfertigt erscheinen ließen.

So könnte bei Finanzhilfen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft¹¹ insbesondere bei einer bestehenden oder drohenden extremen Haushaltsnotlage eines Landes nach Auffassung des BMF die Zusätzlichkeit dazu führen, dass die Finanzhilfe zur strukturellen Stabilisierung von Ländern nicht effektiv eingesetzt werden könnte.

Auch sei es in Phasen hoher Kapazitätsauslastungen beispielsweise in der Bauwirtschaft oder bei geringen Planungskapazitäten in der Bauverwaltung nach Auffassung des BMF naheliegend, zunächst Investitionen durchzuführen, die mit Bundesmitteln gefördert würden. Eigenfinanzierte Investitionen der Länder könnten zu einem späteren Zeitpunkt nachgeholt werden, was jedoch das Kriterium der Zusätzlichkeit formal verletzen könnte.

Ferner sei die Zusätzlichkeit schwer und nur mit hohem Verwaltungsaufwand zu operationalisieren.

¹⁰ Finanzhilfen nach Artikel 104b Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 3 Grundgesetz.

¹¹ Finanzhilfen nach Artikel 104b Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 Grundgesetz.

2.2.3 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMF seine Auffassung, wonach die Zusätzlichkeit bei Finanzhilfen aus konjunkturpolitischen Gründen oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums von besonderer Bedeutung ist, grundsätzlich teilt. Die Bedenken des BMF gegen eine verfassungsrechtliche Verankerung der Zusätzlichkeit überzeugen jedoch nicht:

- Bei einer bestehenden oder drohenden extremen Haushaltsnotlage eines Landes sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Bundesergänzungszuweisungen¹² das geeignete Hilfsinstrument. Damit könnte der Bund ein Land in einer extremen Haushaltsnotlage finanziell unterstützen und das finanzielle Leistungsgefälle zwischen den Ländern mindern. Finanzhilfen erscheinen in einem solchem Fall nicht als angezeigt.
- In Fällen von hohen Kapazitätsauslastungen der Bauwirtschaft oder geringen Planungskapazitäten der Bauverwaltung mangelt es lediglich an den Voraussetzungen zur Umsetzung der Finanzhilfen. Hingegen mangelt es in diesen Fällen gerade nicht an finanziellen Mitteln, so dass insgesamt die Voraussetzungen für die Gewährung von Finanzhilfen nicht vorliegen. Darüber hinaus würde die vom BMF geschilderte Vorgehensweise zu einer reinen Mittelsubstitution führen.
- Der Einwand des BMF, die Zusätzlichkeit sei schwer zu operationalisieren, überzeugt ebenfalls nicht. Denn Bund und Länder haben sich bereits in der Grundvereinbarung aus dem Jahr 1986 zu der Zusätzlichkeit bekannt. Auch ein gewisser Mehraufwand im Zusammenhang mit der Ermittlung der einschlägigen investiven Planungsansätze der Länder kann nicht das Risiko rechtfertigen, dass die Ziele gewährter Finanzhilfen aufgrund eines gleichzeitigen Abbaus von Ländermitteln überhaupt nicht erreicht werden können.
- Die Länder können entscheiden, ob der Bund ihre Investitionsvorhaben durch Finanzhilfen mitfinanzieren soll und damit ihre Haushaltsautonomie berührt wird. Dann müssen die Länder aber auch ihren Beitrag dazu leisten, das gemeinsame Ziel der Finanzhilfen zu erreichen.

¹² Artikel 107 Absatz 2 Satz 5 Grundgesetz.

Die Zusätzlichkeit ist unentbehrliche Voraussetzung für die gesamtstaatliche Zielerreichung der Finanzhilfen und damit von besonderer Bedeutung.

Da der Bund durch die Erweiterung der Finanzhilfekompetenzen verantwortlich dafür ist, dass mit den durch Finanzhilfen zusätzlich eingesetzten Mittel die beabsichtigten Zwecke auch erreicht werden, sollte die Zusätzlichkeit für alle Finanzhilfen grundgesetzlich verankert werden. Denn sie ist als Leitprinzip auch vom BMF unbestritten, so dass nicht nachvollziehbar ist, warum sie nur – untergesetzlich – auf der niedrigeren Regelungsstufe einer Verwaltungsvereinbarung festgeschrieben werden soll.

2.2.4 Ergänzende Änderung des Artikels 104b Absatz 2 Grundgesetz

Artikel 104b Absatz 2 Grundgesetz enthält die grundlegenden Vorgaben, wie die Gewährung von Finanzhilfen umzusetzen ist. Die Artikel 104c und 104d Grundgesetz enthalten jeweils Verweise auf diese Vorschrift. Artikel 104b Absatz 2 Grundgesetz ist deshalb der geeignete Ort, das Kriterium der **Zusätzlichkeit** als generelles Erfordernis für Finanzhilfen des Bundes festzuschreiben.

Der Bundesrechnungshof schlägt deshalb folgende Ergänzung des Gesetzentwurfs 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.¹³

2.2.5 Ergänzende Gesetzesbegründung

Unter Bezug auf die o. a. Ausführungen zum Kriterium der „Zusätzlichkeit“ schlägt der Bundesrechnungshof für die parlamentarischen Beratungen zur Begründung nachfolgende Ergänzung vor:

„Nach dem Konnexitätsgrundsatz tragen Bund und Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, sofern das Grundgesetz nichts anderes bestimmt (Artikel 104a Absatz 1 Grundge-

¹³ Satz 5 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.“**

setzung). Ausnahmsweise durchbrechen Finanzhilfen des Bundes diesen Konnexitätsgrundsatz. Die Zielrichtung der Finanzhilfen besteht darin, Bundesmittel gezielt und flexibel zur Behebung konkreter Problemlagen einzusetzen. Dabei ist die Zusätzlichkeit der Bundesmittel eine ungeschriebene verfassungsrechtliche Grundvoraussetzung für Finanzhilfen des Bundes. Flankierend zu der erneuten Erweiterung der Finanzhilfekompetenz des Bundes ist das Kriterium der Zusätzlichkeit daher verfassungsrechtlich zu verankern. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die Länder trotz der Finanzhilfen des Bundes ihre weiterhin notwendigen eigenen finanziellen Anstrengungen aufrechterhalten und gegebenenfalls steigern. Es muss vermieden werden, dass die Finanzhilfen, die der Bund zur Verfügung stellt, die eigenen Investitionen der Länder und Kommunen lediglich ersetzen. Vielmehr müssen die Bundesmittel die Investitionen der Länder und Kommunen ergänzen, um ihre Wirkung überhaupt entfalten zu können. Nur so können Finanzhilfen des Bundes zur Beseitigung konkreter Problemlagen beitragen.“

3 Änderung des Artikels 104c Grundgesetz

3.1 Undifferenzierte Ausweitung der Finanzhilfen bei der Bildungsinfrastruktur

Artikel 104c Grundgesetz ist erst im Jahr 2017 in die Verfassung aufgenommen worden. Seinerzeit hat der Bundesrechnungshof in der öffentlichen Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages¹⁴ darauf hingewiesen, dass die rechtlichen Grundlagen für Finanzhilfen des Bundes an die Länder dadurch in einem Bereich, der zu den Kernkompetenzen von Ländern und Kommunen gehört, erheblich erweitert werden. Zuständig für die kommunale Bildungsinfrastruktur sind aufgrund ihrer Kulturhoheit grundsätzlich die Länder (Artikel 30 Grundgesetz).¹⁵

¹⁴ Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zu den Entwürfen eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 18/11131) und Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (BT-Drs. 18/11135) für die Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 6. März 2017, Gz. III 2 – 20 57 01 02.

¹⁵ Ebenda.

Der Bund kann nach Artikel 104c Grundgesetz die kommunale Bildungsinfrastruktur finanzieren, soweit es sich um Sachinvestitionen handelt.¹⁶ 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.¹⁷

Diese zwingende Komplementarität zwischen finanzieller Unterstützung des Bundes und eigenen gleichgerichteten Anstrengungen der Länder und Kommunen findet weder im Text der vorgeschlagenen Neuregelung noch in der Gesetzesbegründung angemessenen Ausdruck. Die Regelung schafft vielmehr den Rahmen für ein Tätigwerden des Bundes in einem Kernbereich der Länderverantwortung, ohne dass das notwendige ergänzende Handeln der Länder in gleicher Weise verankert und sichergestellt wird.

Durch die nunmehr beabsichtigte Änderung des Artikels 104c Grundgesetz weitet der Bund seinen Wirkungsbereich zudem nochmals erheblich aus. Statt ausschließlich finanzschwacher Kommunen sollen zukünftig alle Kommunen und auch die Länder, soweit sie Aufgaben im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur selbst wahrnehmen, Finanzhilfen erhalten können. Eine „Notlagenunterstützung“ wird so zu einer generellen Förderung in einem Bereich, der in die ausschließliche Kompetenz der Länder fällt. Dies verstärkt die vom Bundesrechnungshof wiederholt beschriebene Gefahr, dass es auf Dauer zu weiteren Forderungen an den Bund hinsichtlich der Folgekosten der von ihm finanzierten Investitionen und damit zu einer weiteren Aushöhlung der Länderverantwortung in diesem Bereich kommt. Ein solch weitreichender Eingriff in die bestehende föderative Struktur bedarf einer rechtfertigenden Begründung. Der Gesetzentwurf lässt eine solche Begründung nicht erkennen.

Alternativ kommt eine – gegebenenfalls zeitlich befristete – Überlassung von Steuereinnahmen des Bundes an die Länder auf Grundlage von Artikel 106 Absatz 3 und Absatz 4 Grundgesetz in Betracht. Diese würde die Länder finanziell in die Lage versetzen, die notwendigen Investitionen zu tätigen,

¹⁶ Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 19/3440 vom 18. Juli 2018, Begründung, B. Besonderer Teil, zu Artikel 1, zu Nummer 1.

¹⁷ Ebenda.

ohne in die austarierten Strukturen des föderativen Systems einzugreifen. Dies wäre mithin das mildere und damit angemessene Mittel zur Verfolgung des beabsichtigten Zwecks. Denn hierbei läge die Umsetzung der investiven Maßnahmen allein bei den kommunalen und Landes-Aufgabenträgern; Vorgaben des Bundes und deren Kontrolle entfielen hingegen. Ausschließlich die Länder blieben in der Verantwortung für die ihnen grundgesetzlich zugewiesenen Aufgaben. So wäre auch sichergestellt, dass die Länder eigene Maßnahmen ergreifen und die hierfür erforderlichen Mittel bereitstellen, um den dauerhaften Erfolg der Investitionen und deren Nachhaltigkeit sicherzustellen.

Eine durch den Bund konzertierte Aktion für einen bundesweiten, abgestimmten Innovationsschub im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur ist nach der Aufgabenverteilung des Grundgesetzes hingegen nicht vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof spricht sich deshalb gegen die Änderung des Artikels 104c Grundgesetz aus.

3.2 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen betreffend Artikel 104c Grundgesetz

Das BMF lehnt die vom Bundesrechnungshof mit Blick auf Artikel 104c GG alternativ vorgeschlagene Erhöhung von Steuermitteln ab. Eine Erhöhung der Steuermittel ermögliche nicht die im Koalitionsvertrag vereinbarte zielgerichtete und zweckgebundene Förderung von gesamtstaatlich bedeutsamen Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur.

Die Koalitionsvereinbarung gehe in Bezug auf die Ausweitung der Finanzhilfen nach Artikel 104c GG davon aus, dass die Kulturhoheit Kompetenz der Länder bleiben soll. Dementsprechend sähe die Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung vor, dass die Aufgabenverantwortung der Länder für das Bildungswesen durch die Grundgesetzänderung unberührt bleibt. Dies entspräche der Systematik der Finanzhilfen, die dem Bund lediglich eine Mitfinanzierung von Investitionen ermögliche und keine über Artikel 104b Absatz 2 GG hinausgehenden Mitspracherechte des Bundes bei der Aufgabenwahrnehmung durch die Länder vorsieht.

3.3 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofs

Die Stellungnahme des BMF überzeugt nicht. Das BMF betont einerseits, dass die Kulturhoheit der Länder und ihre Aufgabenverantwortung unberührt bleiben sollen und der Bund lediglich Investitionen mitfinanzieren wolle. Andererseits wolle die Bundesregierung zielgerichtet und zweckgebunden fördern.

Die Zielgerichtetheit und Zweckbindung der Förderung ist aber gerade ein Eingriff in die Aufgabenwahrnehmung der Länder. Der Bundesrechnungshof bleibt deshalb dabei, dass der Weg über die Neuverteilung der Steuermittel nach Artikel 106 Absatz 3 und 4 Grundgesetz der verfassungssystematisch richtige und damit angemessenere Weg ist. Er entspricht nicht zuletzt den Ergebnissen der Föderalismusreform I. Damit entfällt zwar die Möglichkeit, gemäß Artikel 104b Absatz 2 Satz 4 Grundgesetz die zweckentsprechende Mittelverwendung zu prüfen. Der Bund ist jedoch auch nicht Aufsichtsorgan über die Länder bei deren ureigenen Aufgaben.

Der Bundesrechnungshof hält seine Empfehlung aufrecht, auf eine Ausweitung des Artikels 104c Grundgesetz zu verzichten.

Wenn der Verfassungsgeber dennoch eine Änderung des Artikels 104c Grundgesetz im Sinne des vorliegenden Gesetzentwurfs beabsichtigt, sollte er dies ergänzend begründen. Insbesondere sollte 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 würde die Wirkung vom Bund finanzierter Sachinvestitionen vollständig verpuffen. Die von den Ländern zu erbringenden **Leistungen** für Aufbau und Betrieb der Bildungsinfrastruktur sollten daher **Fördervoraussetzungen** für vom Bund finanzierte Sachinvestitionen sein. Ansonsten würde die Neuregelung nur den Rahmen für ein Tätigwerden des Bundes in einem Kernbereich der Länderverantwortung schaffen, ohne dass das notwendige Handeln der Länder in ähnlicher Weise verankert und sichergestellt wäre.

4 Einfügen eines Artikels 104d Grundgesetz

4.1 Zurückdrehen der Föderalismusreform beim sozialen Wohnungsbau

Bis zum Jahr 2006 gewährte der Bund den Ländern Finanzhilfen für die soziale Wohnraumförderung. Als Ergebnis der Föderalismusreform I kamen Bund und Länder überein, ihre Zuständigkeiten zu entflechten und Mischfinanzierungen zu reduzieren. Für die soziale Wohnraumförderung liegt deshalb seit dem Jahr 2007 die Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz ausschließlich bei den Ländern. Der Bundesrechnungshof befürwortet weiterhin diese Bündelung der Kompetenzen bei den Ländern. Als Ausgleich für den Wegfall seiner Finanzhilfen gewährt der Bund den Ländern für den Übergangszeitraum 2007 – 2019 Kompensationszahlungen auf der Grundlage des Gesetzes zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz).

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 1,0 Mrd. Euro aufgestockt worden. Insgesamt beläuft sich der Mittelausatz des Bundes somit auf 10,2 Mrd. Euro.

Ab dem Jahr 2020 gehen die 0,518 Mrd. Euro Entflechtungsmittel im neuen Finanzausgleich auf, der u.a. eine Aufstockung des Länderanteils an der Umsatzsteuer um 3,685 Mrd. Euro/Jahr (u. a. wegen Wegfall der Entflechtungsmittel) vorsieht. Die Länder können über diese Mittel frei verfügen; sie sind nicht verpflichtet, die Mittel dem ursprünglichen Verwendungszweck entsprechend einzusetzen. Zusätzlich sollen nach dem Koalitionsvertrag in den Jahren 2020/2021 mindestens 2,0 Mrd. Euro für den sozialen Wohnungsbau zweckgebunden bereitgestellt werden.

Trotz der in Milliardenhöhe vom Bund gewährten Finanzhilfen (bis 2005) und Entflechtungsmittel (2006 – 2019) sowie einer fortwährenden finanziellen Verbesserung von Länderhaushalten durch die Abgabe von Steueranteilen ist aktuell ein Fehlbestand an Sozialwohnungen in Millionenhöhe zu verzeichnen. Der im Zusammenhang mit den hohen Flüchtlingszahlen steigende Bedarf an Sozialwohnungen hat die Lage seit dem Jahr 2015 weiter

verschärft. Die Bundesregierung hat diesen Befund in ihrer Antwort auf eine Große Anfrage¹⁸ im Ergebnis bestätigt.

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes greift die Bundesregierung nunmehr zu einem falschen Instrument. Erst im letzten Jahr hat sie – wie oben dargelegt – durch die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs den Ländern ab dem Jahr 2020 zusätzliche Umsatzsteueranteile von jährlich rund 4 Mrd. Euro zugewiesen, auch mit Blick auf deren Aufgaben im Bereich der sozialen Wohnraumförderung. Nunmehr soll – nach Auslaufen der Entflechtungsmittel – wieder auf das Finanzhilfeinstrument des Artikels 104b Grundgesetz zurückgegriffen werden. Damit würde eine dysfunktionale Mischfinanzierung in einem Bereich der ausschließlichen Länderzuständigkeit wieder ins Leben gerufen, und zwar auf Dauer. Dies verstieße fundamental gegen die Zielsetzung der Föderalismusreform I, die Finanzierung von Länderaufgaben durch den Bund nur dort zuzulassen, wo er zumindest konkurrierende Gesetzgebungsbefugnisse hat. Zudem ist sie zeitlich und volumenmäßig zu begrenzen. Entsprechend wurde seinerzeit die verfassungsrechtliche Grundnorm zu Finanzhilfen des Bundes neu gefasst (Artikel 104b Grundgesetz, insbesondere Absatz 2). Der Bundesrechnungshof empfiehlt deshalb, keine Regelungen zu Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau in das Grundgesetz aufzunehmen. Sofern die Finanzkraft der Länder nachweislich nicht ausreicht, den ihnen nach dem Grundgesetz zugeordneten Aufgaben finanziell Rechnung zu tragen, sollte der Bund den Ländern unmittelbar höhere Anteile am Steueraufkommen zuteilen, anstatt abgeschaffte Finanzhilfen in Bereichen ausschließlicher Länderzuständigkeit wieder aufleben zu lassen. Dieser Weg entspräche der föderativen Aufgabenverteilung des Grundgesetzes sowie der darauf aufbauenden Verteilung der Steuern nach Artikel 106 Absatz 3 und 4 Grundgesetz.

Soweit der Bund jedoch an der Wiederaufnahme der Förderung des sozialen Wohnungsbaus mit Finanzhilfen festhalten will, sieht der Bundesrechnungshof es kritisch, dass nach dem Gesetzesentwurf auf die entsprechende Anwendung von Artikel 104b Absatz 2 Satz 5 und 6 Grundgesetz verzichtet werden soll. Der Verzicht würde bedeuten, dass die sozialen Wohnungsbauinstrumente unbefristet, ohne Verwendungsprüfung in regelmäßigen

¹⁸ BT-Drs. 18/11403.

Zeitabständen (Satz 5) und auch nicht degressiv (Satz 6) zu leisten wären. Im Widerspruch dazu steht insoweit auch die Begründung im Gesetzesentwurf¹⁹, wo darauf hingewiesen wird, dass die Verwendung der Mittel für den sozialen Wohnungsbau in regelmäßigen Zeitabständen überprüft wird. Das spricht für eine entsprechende Anwendung von Artikel 104b Absatz 2 Satz 5 Grundgesetz.

Selbstverständlich muss auch das oben erwähnte – in Artikel 104b Absatz 2 Grundgesetz aufzunehmende – Kriterium der Zusätzlichkeit erfüllt werden. Die Verwendung der Kompensationsmittel des Bundes sowie die gebotene zusätzliche Eigenfinanzierung durch die Länder sind derzeit Problemfelder, die – sollte der Bund auch nach dem Jahr 2019 die soziale Wohnraumförderung wieder mit Finanzhilfen unterstützen – nicht fortbestehen dürfen. Die Länder sind 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. Um dies überprüfen zu können, benötigt der Bund aussagekräftige Berichte der Länder. Seit dem Jahr 2007 hat er keine Erkenntnisse mehr darüber, wofür die Länder die Bundesmittel konkret verwenden, in welchem Umfang sie jährlich eigene Haushaltsmittel oder sonstige Mittel (z. B. ihrer Förderbanken) für die soziale Wohnraumförderung ausgeben und welcher Förderbedarf besteht. Aus den derzeitigen freiwilligen Berichten der Länder kann der Bund im Wesentlichen den Umfang der Verwendung der Kompensationszahlungen des Bundes durch die Länder sowie Angaben zu ihren Förderzusagen (Höhe der Gesamtzusagen, Anzahl geförderte Wohnungen) entnehmen. Dagegen geht aus den Berichten beispielsweise nicht hervor, wie viele Mittel die Länder im abgelaufenen Jahr über die Kompensationszahlungen hinaus für die soziale Wohnraumförderung ausgegeben haben oder wie viele neue Sozialwohnungen fertiggestellt wurden.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass die Anzahl der geförderten Wohnungen im Jahr 2017 im Vergleich zum Vorjahr zurückging, obwohl der Bund die Kompensationszahlungen nochmals um 0,5 Mrd. Euro erhöht hatte. Die Länder verweisen zur Begründung auf die schwierigen Rahmen-

¹⁹ BT-Drs. 19/3440, Begründung, B. Besonderer Teil, Zu Nummer 2 (letzter Satz).

bedingungen, so z. B. steigende Baukosten und die niedrigen Zinsen.²⁰ Auf den erheblichen Rückgang der gebundenen Sozialmietwohnungen seit dem Jahr 2002 wurde bereits unter Tz. 2.1.2 hingewiesen. Der Bundesrechnungshof sieht insofern Risiken, ob mit den Finanzhilfen überhaupt zügig die gewünschte Entspannung auf dem Wohnungsmarkt erzielt werden kann.

4.2 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen betreffend Artikel 104d Grundgesetz

Die Bundesregierung hat es abgelehnt, auf die Einführung des geplanten neuen Artikels 104d Grundgesetz zu verzichten. Ebenso will sie nicht die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgreifen, grundgesetzlich festzulegen, dass die Finanzhilfen in regelmäßigen Zeitabständen überprüft und degressiv ausgestaltet werden. Es handele sich um eine politische Entscheidung aus dem Koalitionsvertrag, dass der Bund gemeinsam mit den Ländern langfristig Verantwortung für den sozialen Wohnungsbau übernimmt. Die Mittelverwendung werde, wie es die Begründung des Gesetzesentwurfes vorsieht, in regelmäßigen Zeitabständen geprüft.

Die Übertragung der sozialen Wohnraumförderung auf die Länder im Jahr 2006 werde der zwischenzeitlich eingetretenen Verschärfung der Wohnungssituation in zahlreichen Städten und Gemeinden nicht mehr gerecht. Der soziale Wohnungsbau habe gesamtstaatliche Bedeutung, es gebe einen hohen Investitionsbedarf. Auch für den neuen Artikel 104d Grundgesetz lehnt der Bund das Erfordernis der Zusätzlichkeit ab.

4.3 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofs

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass die Bündelung der Kompetenzen für die soziale Wohnraumförderung bei den Ländern im Hinblick auf die sehr unterschiedlichen Wohnungsmärkte sachgerecht war. Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf ausdrücklich darauf hingewiesen, dass maßgeblich für die Verleihung dieser ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder durch die Föderalismusreform I – als „Kompetenz mit besonderem Regionalbezug“ – insbesondere die spezifi-

²⁰ Bericht der Bundesregierung vom 19. Juli 2018 über die Verwendung der Kompensationsmittel für den Bereich der sozialen Wohnraumförderung 2017, BT-Drs. 19/3500.

schen Herausforderungen der jeweiligen Wohnungsmärkte und die erforderlichen spezifischen Maßnahmen in den Ländern waren.²¹

Sofern der Bund an den geplanten Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau festhält, dürfte es nach Auffassung des Bundesrechnungshofes äußerst schwierig sein, einen den regionalen Anforderungen angemessenen und damit sachgerechten Verteilungsschlüssel für die Finanzhilfen mit den Ländern zu vereinbaren, der auch überprüft und ggf. angepasst werden kann. Dies hat sich bereits bei der Verteilung der Kompensationszahlungen auf die Länder erwiesen. Darüber hinaus hält es der Bundesrechnungshof im Falle der erneuten Gewährung von Finanzhilfen für unerlässlich, dass ein umfassendes Instrumentarium zur Kontrolle der Mittelverwendung durch die Länder, ihrer Eigenanstrengungen und des Erfolgs der Finanzhilfen geschaffen wird. Ansonsten besteht die erhebliche Gefahr, dass dem Bund – wie derzeit bei den Kompensationszahlungen – diese Kontrollen nur sehr eingeschränkt möglich sind und die Finanzhilfen möglicherweise nicht zu den gewünschten Ergebnissen führen.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass die Föderalismusreform I das Ergebnis jahrelanger Beratungen zwischen Bund und Ländern war. Daraus resultierten u. a. die ins Grundgesetz aufgenommenen Festlegungen, wonach Finanzhilfen degressiv auszugestalten sind und in regelmäßigen Zeitabständen überprüft werden müssen. Der Bundesrechnungshof hält es für unverzichtbar, diese Festlegungen auch in den geplanten Artikel 104d Grundgesetz aufzunehmen.

Die oben dargelegten (vgl. Tz. 2.2.1) Entwicklungen im Bereich der sozialen Wohnraumförderung in den letzten Jahren bestätigen die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass zusätzliche Finanzhilfen nur bei angemessenen Eigenanstrengungen der Länder gewährt werden dürfen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die Finanzhilfen bisher vorgesehene Mittel der Länder für diesen Zweck ersetzen und die gewünschte Trendwende im sozialen Wohnungsbau nicht erreicht wird.

²¹ BT-Drs. 19/3440, Anlage 2 (S. 16).

Im Falle eines Festhaltens an dieser neuen Vorschrift schlägt der Bundesrechnungshof folgende Fassung vor:

Nach Artikel 104c wird folgender Artikel 104d eingefügt

„Artikel 104d

Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich des sozialen Wohnungsbaus gewähren. Artikel 104b Absatz 2 und Absatz 3 gilt entsprechend.“

5 Änderung des Artikels 125c Grundgesetz

5.1 Abkehr von der bereits eingeleiteten Entflechtung

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 (GVFG) bereits vor dem 1. Januar 2025 zu schaffen. Mit der Aufnahme eines Verweises auf Artikel 104b Absatz 2 Satz 4 Grundgesetz sollen die Kontrollrechte des Bundes klargestellt und gestärkt werden.

Die geplante Änderung betrifft den schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Dabei handelt es sich um einen Bereich, der zu den Kernkompetenzen von Ländern und Kommunen zählt. Seit dem Jahr 1971 unterstützt der Bund die Länder mit Finanzhilfen nach dem GVFG für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden sowie für entsprechende Vorhaben der Eisenbahnen des Bundes. Dabei handelt es sich um Finanzhilfen auf Grundlage der bis zur Föderalismusreform I geltenden Fassung des Artikels 104a Absatz 4 Grundgesetz. Im Zuge der Föderalismusreform I wurde im Grundgesetz verankert, dass die Bundesprogramme nach § 6 Absatz 1 GVFG bis längstens zum Jahr 2019 fortgelten sollten. Mit der Grundgesetzänderung des Jahres 2017²² hatte der Verfassungsgesetzgeber die Voraussetzungen dafür geschaffen, die Bundesprogramme darüber hinaus „bis zu ihrer Aufhebung“ fortzuführen. Zugleich hat er eine Änderung des GVFG erst

²² Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 13. Juli 2017, BGBl. I 2017, S. 2347.

ab dem 1. Januar 2025 zugelassen. Damit hat der Reformgesetzgeber 2017 an dem Übergangscharakter dieser „Finanzhilfen“ festgehalten, zugleich aber deren Dauer ausgeweitet.

Die nunmehr geplanten Änderungen des Grundgesetzes sehen vor, die Passage „ab dem 1. Januar 2025“ zu streichen. Regelungen für eine konkrete zeitliche Begrenzung, regelmäßige Überprüfung oder die Degression dieser Finanzhilfen sind nicht vorgesehen. Damit würde der Bund von seinem mit der Föderalismusreform I ursprünglich verfolgten Ziel eines mittelfristigen „Rückzugs“ aus der Finanzierung dieser Länderaufgabe Abstand nehmen.

Der Bundesrechnungshof stellt das politische Anliegen, den ÖPNV in Deutschland zu stärken, nicht in Frage. Er sieht indes das geplante Finanzierungsmodell einer nunmehr „auf Dauer“ angelegten Finanzhilfe kritisch. Denn hierdurch wird bei einer klassischen Aufgabe der Länder und Kommunen die bereits eingeleitete Entflechtung nicht weiter verfolgt. Damit werden auch die bekannten Nachteile von Mischfinanzierungstatbeständen in diesem Aufgabenfeld weiter verfestigt (verwaltungsaufwendige Abstimmungsprozesse, Auseinanderfallen von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung, unklare Haftungsbeziehungen im Verhältnis des Bundes zu den Ländern und Kommunen). Nachteile solcher Mischfinanzierungen werden ganz aktuell durch (vorläufige) Erkenntnisse aus der laufenden Prüfung eines GVFG-Vorhabens durch den Bundesrechnungshof belegt, deren kontradiktorisches Verfahren angelaufen ist.

Sofern die Finanzkraft der Länder – ungeachtet der vielfältigen finanziellen Unterstützungen (dazu Tz. 5.3) – nachweislich nicht für einen angemessenen und in der Praxis tatsächlich auch umsetzbaren Ausbau des ÖPNV ausreicht, sollte der Bund in Erwägung ziehen, den Ländern unmittelbar höhere Anteile am Steueraufkommen zuzuteilen, anstatt eine bereits zur Entflechtung vorgesehene Finanzhilfe wieder aufleben zu lassen. Dies entspräche dem Konnexitätsgrundsatz des Artikels 104a Absatz 1 Grundgesetz und der darauf aufbauenden Verteilung der Steuern nach Artikel 106 Absatz 3 und 4 Grundgesetz.

5.2 Bedarf für die geplante Änderung

Aus dem Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode ergibt sich, dass eine Erhöhung der Finanzhilfen nach GVFG von derzeit rund 333 Mio. Euro²³ jährlich auf 1 Mrd. Euro jährlich mit anschließender Dynamisierung angestrebt wird.²⁴ Damit würde der Bund in den Jahren 2019 bis einschließlich 2024 – ohne Dynamisierung – rund 5 Mrd. Euro nach dem GVFG bereitstellen. Der Gesetzentwurf lässt aber offen, inwieweit überhaupt ein Bedarf für eine zusätzliche Bundesfinanzierung besteht.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass ein solcher Bedarf besteht. Denn schon die bisherigen Haushaltsansätze konnten in den letzten Jahren nicht vollständig ausgegeben werden. Vielmehr wuchsen bei den betroffenen Haushaltstiteln des Bundes²⁵ die Ausgabereste bis Ende des Jahres 2017 kontinuierlich an auf rund 420 Mio. Euro.²⁶

Darüber hinaus bleibt offen, inwieweit Bund, Länder und Kommunen über ausreichende Verwaltungskapazitäten verfügen, um die geplante bedeutende Erhöhung der Finanzhilfen in geeigneten Vorhaben zweckentsprechend und wirtschaftlich umzusetzen. Vorratsplanungen dürften weitgehend fehlen. Vor dem Hintergrund des aktuellen Investitionshochlaufs bei allen Verkehrsträgern dürfte es schwierig werden, zusätzliche Vorhaben in dem geplanten Umfang zu realisieren.

Der Bundesrechnungshof hält daher das der geplanten Änderung des Artikels 125c Grundgesetz zugrunde liegende Ziel der Bundesregierung, die Investitionen in den ÖPNV deutlich zu erhöhen, in der Praxis für schwer umsetzbar. Vor einer erneuten Änderung der Verfassung sollten deshalb eine belastbare Analyse des Bedarfs und ein tragfähiges Umsetzungskonzept erstellt werden.

²³ Dabei handelt es sich allein um die Bundesmittel. Gemäß § 4 Absatz 1 Satz 2 GVFG finanziert der Bund bis zu 60 % der zuwendungsfähigen Ausgaben eines GVFG-Vorhabens.

²⁴ 2019: 333 Mio. Euro; 2020: 665 Mio. Euro; ab 2021: 1 Mrd. Euro, siehe Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode, Zeilen 3059 und 3405 ff, sowie Antwort Nr. 17 der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 14. Juni 2018, BT-Drs. 19/2797.

²⁵ Kapitel 1206 Titel 882 02 und 891 01.

²⁶ 2015: 313 Mio. Euro; 2016: 374 Mio. Euro; 2017: 420 Mio. Euro.

Im Übrigen geben die Länder auch die anderen Bundesmittel für den ÖPNV nicht vollständig aus (siehe hierzu Tz. 3.3). Dies stellt den Bedarf für eine Erhöhung der GVFG-Mittel zusätzlich in Frage.

5.3 Andere Finanzierungsquellen des Öffentlichen Personennahverkehrs im Bundeshaushalt

Abgesehen von den Finanzhilfen nach Artikel 125c Grundgesetz in Verbindung mit dem GVFG finanziert der Bund den ÖPNV auch aus anderen Finanzierungsquellen.

- a) So stellt der Bund den Ländern als Folge der Bahnreform seit 1996 für den ÖPNV jährlich Bundesmittel aus seinem Steueraufkommen zur Verfügung (Artikel 106a Grundgesetz). Das Nähere regelt das Gesetz zur Regionalisierung des ÖPNV (Regionalisierungsgesetz), das im Jahr 2016 die Zahlungen des Bundes deutlich aufstockte und bis ins Jahr 2031 hinein dynamisiert. Im Bundeshaushalt 2018 sind hierfür rund 8,5 Mrd. Euro veranschlagt.²⁷ Aufgrund der Dynamisierung werden die Zahlungen des Bundes im Jahr 2031 den Höchststand von 10,7 Mrd. Euro erreichen. Die Bundesregierung informierte in ihrem Bericht „Bericht zur Verwendung der Regionalisierungsmittel durch die Länder im Jahr 2016“, dass die Länder von den bis 31. Dezember 2016 erhaltenen Bundesmitteln einen Gesamtbetrag von 2,8 Mrd. Euro noch nicht für Zwecke des ÖPNV verwendet hatten.²⁸

Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes verwenden Länder diese Regionalisierungsmittel teilweise zur Finanzierung ihres bei GVFG-Vorhaben gesetzlich vorgeschriebenen „Eigenanteils“. Im Ergebnis wird damit das Anliegen des GVFG-Gesetzgebers aus dem Jahr 1970 unterlaufen. Dieser regelte bewusst eine angemessene finanzielle Mitverantwortung der Länder und Kommunen, damit die Bundesförderung auf wirklich wichtige Vorhaben beschränkt wird.²⁹

- b) Nach dem Entflechtungsgesetz erhalten die Länder rund 1,3 Mrd. Euro pro Jahr u. a. für den ÖPNV, letztmalig im Jahr 2019.³⁰ Durch Zuweisung eines entsprechenden Anteils an der Umsatzsteuer im Rahmen

²⁷ Kapitel 6001 Titel 031 05.

²⁸ BT-Drs. 19/3395 vom 16. Juli 2018, S. 6.

²⁹ Entwurf eines Gesetzes über Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden vom 26. August 1970, Begründung zu § 4, BT-Drs. VI/1117, S. 9.

³⁰ § 3 Absatz 1 Entflechtungsgesetz vom 5. September 2006; Kapitel 1206 Titel 882 03.

des neu geregelten Finanzausgleichs wird ab dem Jahr 2020 der Wegfall der Entflechtungsmittel aufgefangen. Die Berichtspflicht der Länder über die Verwendung der Mittel ist mit der Änderung des Entflechtungsgesetzes im Jahr 2014 entfallen. Erkenntnisse über die Höhe der von den Ländern noch nicht verwendeten Bundesmittel des Entflechtungsgesetzes liegen daher nicht vor.

Allerdings hat der Bundesrechnungshof bei Prüfungen festgestellt, dass auch diese Bundesmittel von einem Teil der Länder eingesetzt worden sind, um ihren bei GVFG-Vorhaben gesetzlich vorgeschriebenen „Eigenanteil“ zu finanzieren. Auch in diesen Fällen wird das oben beschriebene Anliegen des GVFG-Gesetzgebers unterlaufen.³¹

- c) Nach § 8 Absatz 2 Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSWAG) fließen den Ländern weitere Bundesmittel zur Finanzierung der Infrastruktur des Schienenpersonennahverkehrs zu.³²

Die Umsetzung der Förderung nach § 8 Absatz 2 BSWAG ist in § 8.7 der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung zwischen Bund und Deutsche Bahn AG geregelt. Danach erhält die Deutsche Bahn AG für die fünfjährige Laufzeit dieser Vereinbarung Bundesmittel von insgesamt 1,1 Mrd. Euro für Neu- und Ausbaumaßnahmen sowie Ersatzinvestitionen des Schienenpersonennahverkehrs. Die Einzelmaßnahmen werden ohne weitere Beteiligung des Bundes allein zwischen den Ländern und der Deutsche Bahn AG abgestimmt.

Alle vorgenannten Bundesmittel sind in unterschiedlichen Einzelplänen und Kapiteln des Bundeshaushalts veranschlagt. Sie werden unter verschiedenen Voraussetzungen gewährt; Kontrollrechte des Bundes, Sanktionsmöglichkeiten und Berichtspflichten unterscheiden sich ebenfalls.

Die folgende Tabelle soll einen Eindruck von den unterschiedlichen Finanzierungsinstrumenten und der finanziellen Gesamtdimension vermitteln, die sich bei einer Umsetzung der geplanten Änderung des Artikels 125c Grundgesetz (ohne geplante Dynamisierung) ergeben könnte.

³¹ Entwurf eines Gesetzes über Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden vom 26. August 1970, Begründung zu § 4, BT-Drs. VI/1117, S. 9.

³² Kapitel 1202 Titel 891 11.

Tabelle: Aktuelle und zukünftige Bundesmittel für den ÖPNV

Art der Mittel	HH-Jahr 2018	HH-Jahr 2021		HH-Jahr 2025
		ohne GVFG- Erhöhung	mit GVFG- Erhöhung	mit geplanter GVFG-Erhö­hung
	in Mio. Euro			
Regionalisierungsmittel für alle Länder Kapitel 6001 Titel 031 05	8 290,6	8 591,7	8 591,7	9 393,4
Regionalisierungsmittel für NBL und Saarland Kapitel 6001 Titel 031 05	207,3	214,8	214,8	234,8
GVFG-Bundesprogramm Kapitel 1206 Titel 882 01 und 891 01	332,6	332,6	1 000,0	1 000,0
Entflechtungsgesetz* Kapitel 1206 Titel 882 03	1 335,6	1 335,6	1 335,6	1 335,6
Bundesschienenwege- ausbaugesetz Kapitel 1202 Titel 891 11**	220,0	220,0	220,0	220,0
Summe	10 386,1	10 694,7	11 362,1	12 183,8

* Ab dem HH-Jahr 2020 über die Umsatzsteuerverteilung.

** Vorbehaltlich anderer Regelungen in der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung ab dem Jahr 2020.

Quelle: Eigene Darstellung des Bundesrechnungshofes

Sollte der Bund weiterhin eine Verfassungsänderung anstreben, um die Länder bei der Wahrnehmung des ÖPNV zu unterstützen, dann wäre eine Zusammenführung der zahlreichen Finanzierungsquellen zu erwägen. Diese könnte im Grundgesetz ansetzen (Artikel 106a und 125c Grundgesetz) und einfachgesetzlich in einem (einheitlichen) „ÖPNV-Gesetz“ münden. Damit ließen sich die verschiedenen Finanzierungsinstrumente und -regelungen sowie die Haushaltsansätze konzentrieren. Dies würde die Haushaltstransparenz und die Handhabung in der Praxis deutlich verbessern. Zudem könnten Kontrollrechte des Bundes, Sanktionsmöglichkeiten und Berichtspflichten der Länder einheitlich geregelt werden. Unklarheiten über verschiedene Fördervoraussetzungen bzw. Verwendungsmöglichkeiten würden beseitigt, das Verfahren könnte vereinfacht werden. Letztlich könnte dies zur Umsetzung von mehr Vorhaben des ÖPNV und zur Beschleunigung der Realisierung von Vorhaben beitragen.

5.4 Ergänzungsbedarf im Falle einer Änderung von Artikel 125c Grundgesetz

Nach dem Gesetzentwurf soll Artikel 125c Grundgesetz um einen Verweis auf Artikel 104b Absatz 2 Satz 4 Grundgesetz ergänzt werden. Der Bundesrechnungshof begrüßt dies ausdrücklich, weil sich der Bund damit Kontrollrechte gegenüber den Ländern sichert.

Der Bundesrechnungshof hält es auch für richtig, dass Artikel 125c Grundgesetz nicht auf Satz 3 des Artikels 104b Absatz 2 Grundgesetz verweist. Dort ist geregelt, dass die Festlegung der Kriterien für die Ausgestaltung der Länderprogramme im „Einvernehmen“ mit den betroffenen Ländern erfolgt. Nach § 6 Absatz 1 GVFG stellt das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur hingegen auf Grund von Vorschlägen der Länder und lediglich im „Benehmen“ mit ihnen die Programme auf. Ein Verweis auf Satz 3 des Artikels 104b Absatz 2 Grundgesetz würde dagegen die Position des Bundes gegenüber den Ländern schwächen.

Die geplante Änderung des Artikels 125c Grundgesetz sieht jedoch keinen Verweis auf die weiteren Voraussetzungen des Artikels 104b Absatz 2 Grundgesetz für Finanzhilfen vor, die in den Sätzen 5 (Befristung und regelmäßige Überprüfung) und 6 (Degression) geregelt sind. Denn dies widerspräche dem erklärten Ziel der Bundesregierung einer Erhöhung und Dynamisierung der GVFG-Mittel. Die Folge des unterbliebenen Verweises wäre allerdings eine – dem Wesen und der Aufgabe von Finanzhilfen fremde – Dauerfinanzierung durch den Bund in einem Bereich, der zum originären Kernbereich der Länderverantwortung gehört. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, insbesondere aus den in den Tzn. 3.1 und 3.2 dargelegten Gründen, im Falle einer Änderung des Artikels 125c Grundgesetz einen Verweis auf die Sätze 5 und 6 des Artikels 104b Absatz 2 Grundgesetz vorzusehen.

5.5 Regelungsvorschläge zum Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz fehlen

Der vorliegende Entwurf zur Änderung des Grundgesetzes befasst sich nicht mit Änderungen des GVFG selbst. Damit bleiben die zu erwartenden Auswirkungen der Gesamtmaßnahme (insbesondere der Erfüllungsaufwand der Bundesverwaltung) für den Verfassungsgesetzgeber offen. Diese nicht

transparente Vorgehensweise ist weder mit den Nachhaltigkeitszielen der Bundesregierung noch mit den Vorgaben in der Geschäftsordnung der Bundesministerien vereinbar. Vorzugswürdig wäre die sorgfältige Vorbereitung eines umfassenden „Gesetzespakets“ (Artikelgesetz), das dem Gesetzgeber einen vollständigen Überblick über die Voraussetzungen und Auswirkungen des Vorhabens vermittelt.

Darüber hinaus sieht der Bundesrechnungshof die Gefahr einer weiteren Lastenverschiebung zum Bund. Aus der Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates ist erkennbar, dass sie erwägt, die Fördertatbestände in der späteren Novelle des GVFG auszuweiten:³³

- a) Bereits in ihrer Begründung zum Entwurf der Verfassungsänderung wies die Bundesregierung auf die Möglichkeit hin, das Bundesprogramm nach § 6 GVFG um andere förderfähige Investitionsarten zu erweitern. Sie nannte ausdrücklich den Fall der „Bestandssanierung“.³⁴ Hierbei dürften Ersatzinvestitionen angesprochen sein. Bisher werden mit dem GVFG-Bundesprogramm nur Neu- und Ausbauvorhaben finanziert.

Der Bundesrechnungshof sieht in der Förderung der Ersatzinvestitionen einen deutlichen Fehlanreiz. Dies könnte bei den Ländern und Kommunen bewirken, die Instandhaltung der ÖPNV-Infrastruktur zu vernachlässigen, um dann die erforderlichen Ersatzinvestitionen aus Bundesmitteln zu finanzieren (struktureller Fehlanreiz). Der Bundesrechnungshof rät von einer Ausweitung der Förderung auf Ersatzinvestitionen ab.

- b) Auch die vom Bundesrat geforderte „Aufweichung“ der bisherigen Förderkriterien des GVFG, z. B. die Absenkung der Mindestfördersumme oder die Möglichkeit der Finanzierung von Fahrzeugen und Betriebshöfen,³⁵ ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes für den Bund aus ver-

³³ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 18. Juli 2018, BT-Drs. 19/3440, S. 23, zu Ziffer 9.

³⁴ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 18. Juli 2018, BT-Drs. 19/3440, S. 10.

³⁵ Forderungen des Bundesrates: Finanzierung von Planungskosten, Reduzierung der Mindestfördersumme, Förderung von Straßenbahnen ohne eigenen Gleiskörper, Finanzierung von Betriebshöfen, Fahrzeugfinanzierung, Finanzierung von Vorhaben außerhalb von Verdichtungsräumen, Vereinfachung beim Nachweis der Wirtschaftlichkeit bei der Standardisierten

fassungssystemischen und wirtschaftlichen Gründen problematisch. Finanzhilfen dürfen nur ausnahmsweise gewährt werden, um gezielt konkrete Problemlagen zu beheben. Durch die „Aufweichung“ würde die finanzielle Eigenverantwortung der Länder und Kommunen bei Vorhaben nach dem GVFG so weit reduziert, dass im Ergebnis die gebotene Beschränkung der Finanzhilfen des Bundes auf bedeutende Schienenpersonennahverkehrsprojekte entfiele. Letztlich trüge der Bund weitgehend die Ausgaben für diese Länderaufgabe. Die Länder würden dagegen ihre Verantwortung für den ÖPNV nicht mehr ausreichend eigenständig wahrnehmen. Dies liefe den föderativen Grundsätzen der Konnexität und der Subsidiarität zuwider.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt deshalb, dass bei einer Änderung des Artikels 125c Grundgesetz folgende Formulierung in die Gesetzesbegründung aufgenommen wird: *„Eine Ausweitung der Fördertatbestände des GVFG ist nicht beabsichtigt“*.

Im Übrigen sollte der Bund keinesfalls hinter seine im GVFG festgelegten Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten zurückfallen. Ihm sollte die Möglichkeit eröffnet werden, die Auswirkungen der geplanten Rechtsänderungen in angemessener Zeit zu überprüfen und erforderlichenfalls Anpassungen vorzunehmen, insbesondere hinsichtlich der Bemessung der Finanzhilfen, der Fördervoraussetzungen sowie der sonstigen Kontroll- und Einflussmöglichkeiten.

5.6 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen betreffend Artikel 125c Grundgesetz

Das BMF hat in seiner Stellungnahme herausgestellt, dass die Fortführung und deutliche Erhöhung der Finanzhilfen für Bundesprogramme nach § 6 GVFG erklärtes Ziel der Bundesregierung sei. Dies sei sowohl bei der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Jahr 2017 als auch im Koalitionsvertrag vereinbart worden. Aus diesem Grund habe es auch die Forderung des Bundesrechnungshofes abgelehnt, in den Artikel 125c Grundgesetz einen Verweis auf Artikel 104b Absatz 2 Satz 5 und 6 Grundgesetz

(Befristung und Degression) aufzunehmen. Auch entspreche es dem politischen Willen der Bundesregierung, Änderungen zur Art der zu fördernden Investitionen zuzulassen. Insbesondere solle eine „Bestandssanierung“ künftig möglich sein.

Die vom Bundesrechnungshof als Alternative zur Fortführung der Finanzhilfen vorgeschlagene Erhöhung der Steuermittel für die Länder lehne es ab. Auf diesem Wege könne das von der Bundesregierung verfolgte Ziel nicht sicher erreicht werden. Denn dem Bund würden dann Steuerungs- und Kontrollrechte fehlen, um die zweckentsprechende Verwendung der Mittel zu gewährleisten.

Auch die vorgeschlagene Zusammenführung der verschiedenen Finanzierungsquellen für den ÖPNV der Länder werde abgelehnt. Jedem Finanzierungsgesetz gehe eine andere rechtliche Grundlage voraus; die einzelnen Finanzierungsziele und -tatbestände seien nur bei getrennter Regelung klar, transparent und haushaltsrechtlich eindeutig.

Weiterhin hat das BMF formale Bedenken gegen die Forderungen des Bundesrechnungshofes geäußert, die geplanten Änderungen des GVFG bereits im Verfahren zur Grundgesetzänderung transparent zu machen und die Gesetzesbegründung dahingehend zu ergänzen, dass eine Ausweitung der Fördertatbestände des GVFG nicht beabsichtigt sei. Eine Ergänzung des Gesetzentwurfs zur Änderung des Grundgesetzes um die Änderung einer einfachgesetzlichen Regelung sei aufgrund der unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren nicht möglich, insbesondere hinsichtlich der erforderlichen Mehrheiten bei den Beschlussfassungen der Gesetzgebungsorgane. Eine Änderung oder Ergänzung der Gesetzesbegründung des Regierungsentwurfs komme im parlamentarischen Verfahren nicht mehr in Betracht.

5.7 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Das BMF rechtfertigt die geplanten Änderungen des Grundgesetzes und des GVFG mit dem politischen Willen der Bundesregierung, die GVFG-Förderung fortzuführen und auszuweiten. Die grundsätzliche politische Entscheidung, den ÖPNV zu stärken, stellt der Bundesrechnungshof auch nicht in Frage. Er weist jedoch darauf hin, dass bestimmte Voraussetzungen für die wirksame Unterstützung des ÖPNV durch den Bund gegeben

sein müssen, damit das politische Ziel überhaupt umsetzbar ist. Ferner zeigt der Bundesrechnungshof mögliche Auswirkungen der von der Bundesregierung geplanten Regelungen auf.

In der Sache hat sich das BMF mit den Bedenken und Vorschlägen des Bundesrechnungshofes nicht auseinandergesetzt. So ist es beispielsweise auf die vom Bundesrechnungshof vorgetragenen Zweifel am Bedarf der geplanten Erhöhung und Dynamisierung der GVFG-Mittel nicht eingegangen. Die Einwände gegen einen höheren Anteil der Länder am Steueraufkommen oder das Zusammenführen von ÖPNV-Finanzierungen in einer einheitlichen Regelung überzeugen nicht.

Zwar ist es richtig, dass es bei einer Erhöhung des Anteils der Länder am Steueraufkommen keine Steuerungs- und Kontrollrechte des Bundes für die Verwendung der Mittel gäbe. Dies ist jedoch in der Verfassung so angelegt und gehört zum Wesen föderativer Aufgabenverteilung: Die Länder sind für den ÖPNV zuständig. Dafür müssen sie mit einem ausreichenden Anteil an Steuermitteln ausgestattet werden. Über die konkrete Verwendung der Mittel entscheiden sie allein.

Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass die verschiedenen Finanzierungsquellen für den ÖPNV jeweils verschiedene rechtliche Grundlagen und verschiedene Finanzierungsziele und -tatbestände haben. Genau das ist jedoch der Mangel, der bei einer Umsetzung des Vorschlags des Bundesrechnungshofs ausgeräumt werden könnte. Denn der aktuell bestehende „Förderdschunel“ macht die Hilfen des Bundes für den ÖPNV der Länder zu einem kaum zu überblickenden Finanzierungsgeflecht. Eine einheitliche gesetzliche Grundlage zur Unterstützung der Länder bei ihrer Aufgabe führte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zu mehr Transparenz, vereinfachten Verfahren und einheitlichen Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten, insbesondere auch für das Parlament.

Stattdessen lässt die Bundesregierung bisher bei ihren Plänen völlig offen, wie sie bessere Kontroll- und Steuerungsrechte künftig im GVFG regeln und im weiteren Verwaltungsvollzug auch umsetzen will.

Die formalen Bedenken des BMF gegen die Ergänzung des Gesetzentwurfs um die Neufassung des GVFG sowie die Ergänzung der Gesetzesbegründung teilt der Bundesrechnungshof ebenfalls nicht. In Artikelgesetzen kann

der Gesetzgeber über alle von einer Änderung betroffenen Vorschriften entscheiden. So werden auch der gesamte Umfang und die Auswirkungen einer Gesetzesänderung deutlich. Für die Entscheidung über die Grundgesetzänderung ist eine Zweidrittelmehrheit erforderlich, mit dieser könnte auch eine GVFG-Änderung verabschiedet werden. Diese käme natürlich nur zum Tragen, wenn die Grundgesetzänderung wie im Gesetzentwurf vorgesehen verabschiedet würde. Auch kann das Parlament selbstverständlich Änderungen an Gesetzentwurf und -begründung im Verfahren vornehmen. Dies ist üblicher Teil der Beratung von Gesetzentwürfen.

Der Bundesrechnungshof hält seine Bedenken und Hinweise zur geplanten Änderung des Artikels 125c Grundgesetz aufrecht. Er empfiehlt, den Ländern für den ÖPNV unmittelbar höhere Anteile am Steueraufkommen zuzuteilen. Sollte die Bundesregierung daran festhalten, die Länder durch Finanzhilfen zu unterstützen, dann wäre eine Zusammenführung der verschiedenen Finanzierungsquellen anzustreben. Für zwingend erforderlich hält er es, den Bedarf für eine zusätzliche Bundesfinanzierung abzuklären und – falls es dennoch bei der geplanten Änderung des Artikels 125c Grundgesetz bleibt – die nach Artikel 104b Absatz 2 Satz 5 und 6 Grundgesetz geltenden Voraussetzungen für Finanzhilfen des Bundes zu beachten.

6 Änderung des Artikels 143e Grundgesetz

Mit der vom Bundestag und Bundesrat im Jahr 2017 beschlossenen Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems wird die Verwaltung der Bundesfernstraßen reformiert. Kernstück dieser Reform ist die in Artikel 90 Absatz 2 Grundgesetz angeordnete bundeseigene Verwaltung der Bundesautobahnen. Ziel dieser Reform ist es, die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern zu entflechten. Durch eine Synchronisierung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung für die Bundesautobahnen in einer Hand sollen beim Bund bestehende Probleme beseitigt und so die Effektivität der Verwaltung dieser Straßen verbessert werden. Dazu wird die bisherige Auftragsverwaltung durch die Länder für die Bundesautobahnen bis spätestens 31. Dezember 2020 in eine Bundesverwaltung umgewandelt. Bis dahin regelt Artikel 143e Grundgesetz, dass die Auftragsverwaltung für die Bundesautobahnen durch die Län-

der fortgilt. Zudem normiert der Artikel 143e Grundgesetz die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Umwandlung der Auftragsverwaltung in Bundesverwaltung durch Bundesgesetz. Artikel 143e Absatz 2 Grundgesetz räumt einem Land das Recht ein, bis zum 31. Dezember 2018 zu beantragen, dass der Bund auch die Bundesstraßen des Fernverkehrs dieses Landes in Bundesverwaltung übernimmt.

Die Bundesregierung hat nunmehr eine Änderung des Artikels 143e Grundgesetz vorgeschlagen. Danach soll dem Artikel ein Absatz 3 hinzugefügt werden. Dieser würde es dem Bund ermöglichen, durch Gesetz einem Land auf Antrag die Aufgabe der Durchführung von Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren einem Land in Bundesauftragsverwaltung zu überlassen.

Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und -chefs der Länder beschlossen am 8. Dezember 2016 die Leitlinien zur Reform der Bundesfernstraßenverwaltung. Dabei verständigten sie sich u. a. darauf, „dass die Zuständigkeiten für Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren sowie die Befreiung von diesen Verfahren für die in Bundesverwaltung übergehenden Bundesfernstraßen - mit Ausnahme bereits förmlich eingeleiteter Planfeststellungsverfahren bei Landesbehörden - vom Bund wahrgenommen werden, sofern nicht ein Land innerhalb einer bestimmten Frist beantragt, diese Aufgaben in eigener Zuständigkeit zu behalten.“ Die Bundesregierung setzte das vereinbarte Antragsrecht der Länder um, indem sie es in § 3 Absatz 3 Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetz (FStrBAG) aufnahm. Das Antragsrecht der Länder widerspricht der Zielsetzung der Reform, die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern zu entflechten. Aufgrund der Vereinbarung mit den Ländern wurde es im Gesetzgebungsverfahren dennoch beibehalten.

Der Bundespräsident hat die für die Reform der Bundesfernstraßenverwaltung maßgeblichen Gesetze am 14. August 2017 gezeichnet. Er hatte jedoch erhebliche Zweifel, ob die mit § 3 Absatz 3 FStrBAG geregelte einfachgesetzliche Rückübertragungsmöglichkeit der Zuständigkeiten für Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren vom Bund auf die Länder mit der in Artikel 90 Absatz 2 Grundgesetz angeordneten bundeseigenen Verwaltung der Bundesautobahnen vereinbar sei. Aus seiner Sicht spreche vieles dafür, dass die Rückübertragung von Verwaltungsaufgaben vom Bund auf die Länder nur dann zulässig wäre, wenn das Grundgesetz dies in einer Öffnungsklausel vorsehe.

Der Bundesrechnungshof hat untersucht, inwieweit das Antragsrecht der Länder rechtssicher ausgestaltet ist. Er beschränkte sich dabei ausschließlich auf eine rechtliche Bewertung. Ob mit der politischen Entscheidung die Ziele der Reform erreicht werden können, hat er nicht untersucht. Der Bundesrechnungshof gelangte zur Auffassung, dass im Grundgesetz eine Öffnungsklausel für das Antragsrecht der Länder gemäß § 3 Absatz 3 FStrBAG fehlt. Einer solchen bedarf es jedoch, damit Bundesaufgaben einfachgesetzlich auf die Länder übertragen werden können. Er empfahl daher der Bundesregierung, den § 3 Absatz 3 FStrBAG durch eine Öffnungsklausel im Grundgesetz verfassungsrechtlich abzusichern. Mit der beabsichtigten Einfügung des Absatzes 3 in Artikel 143e Grundgesetz berücksichtigt die Bundesregierung die Empfehlung des Bundesrechnungshofes.

7 Änderung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes

7.1 Rechtsbereinigung durch Entschlacken von Vorschriften

Im Gesetzgebungsverfahren zur Bund-Länder-Reform 2017 wiesen die Koalitionsfraktionen bezüglich § 15 Absatz 4 des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes (KInvFG) darauf hin, dass die erweiterten Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes verfassungsunmittelbar aus Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz und einfachgesetzlich aus § 91 Absatz 1 Nr. 5 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) unberührt bleiben.³⁶

Der Bundesrechnungshof regt daher zur Klarstellung folgende Änderung des KInvFG an:

„§§ 8 Absatz 4, 15 Absatz 4 KInvFG werden gestrichen.“

Als Gesetzesbegründung schlägt der Bundesrechnungshof folgende Formulierung vor:

„Die erweiterten Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes ergeben sich generell und verfassungsunmittelbar aus Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz sowie einfachgesetzlich und bereichsspezifisch aus § 91 Absatz 1 Nr. 5 BHO. Die Informationsrechte sowie die erweiterten Steuerungs- und Aufsichtsrechte des Bundes ergeben sich aus Artikel 104b Absatz 2 und 3

³⁶ BT-Drs. 18/12589, S. 118.

Grundgesetz. Die Regelungen in §§ 8 Absatz 4, 15 Absatz 4 KInvFG sind daher überflüssig und werden im Sinne der Rechtsklarheit gestrichen.“

7.2 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen hinsichtlich des Änderungsvorschlags zum Kommunalinvestitionsförderungsgesetz

Das BMF hält eine Ergänzung des Gesetzentwurfs zur Änderung des Grundgesetzes um die Änderung einer einfachgesetzlichen Regelung schon aufgrund der unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren, insbesondere hinsichtlich der erforderlichen Mehrheiten, für nicht möglich. Hier bedürfe es einer eigenständigen Gesetzesinitiative.

7.3 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Die formalen Bedenken des BMF gegen die Ergänzung des Gesetzentwurfs um die Änderung des KInvFG teilt der Bundesrechnungshof nicht (siehe diesbezüglich Tz. 5.7). Aus seiner Sicht sollte die Streichung zur Rechtsklarheit in diesem Gesetzgebungsverfahren oder bei nächster Gelegenheit umgesetzt werden.

Dr. Mähring

Hugo