

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

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

A. Problem und Ziel

Die Bildungsinfrastruktur in Deutschland muss aufgrund der gewachsenen Herausforderungen gemeinsam von Bund und Ländern verbessert werden. Dafür ist eine Investitionsoffensive für Schulen in Deutschland erforderlich. Vor allem in Ballungsgebieten verzeichnen die Kommunen steigende Schülerzahlen; zugleich wandeln sich bundesweit die Anforderungen an die Gebäudeinfrastruktur erheblich und gehen dabei über die anstehenden und oft überfälligen allgemeinen Sanierungsmaßnahmen hinaus. So benötigen Schulen für das Lernen in der digitalen Welt leistungsstarke und angemessene IT-Infrastrukturen. Erhebliche strukturelle Lücken bestehen in der ganztägigen Bildung und Betreuung von Kindern im Grundschulalter. Die gesellschaftliche Bedeutung dieses Themenfeldes ist stark gewachsen. Früh einsetzende Ganztagsangebote ermöglichen eine verstärkte individuelle Förderung von Schülerinnen und Schülern und leisten damit einen Beitrag zu mehr Chancengerechtigkeit. Angesichts des hohen Investitionsbedarfs ist es daher erforderlich, die Möglichkeiten des Bundes zu einer aufgabenbezogenen Mitfinanzierung der Aufgabenwahrnehmung durch die Länder zu erweitern.

Die Zuständigkeit für diese Maßnahmen liegt nach der Verfassung grundsätzlich bei den Ländern. Der Bund hat die Länder im Rahmen der beschränkten verfassungsrechtlichen Möglichkeiten in den vergangenen Jahren unterstützt.

Bereits durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) vom 13. Juli 2017 (BGBl I S. 2347) wurde mit Artikel 104c des Grundgesetzes (GG) ein wichtiger Schritt hin zu einer noch stärkeren Unterstützung des Bundes aus gesamtstaatlicher Verantwortung bei der Verbesserung der kommunalen Bildungsinfrastruktur umgesetzt. Der Sondertatbestand des Artikels 104c GG ermöglicht es dem Bund, die aus gesamtstaatlicher Sicht dringend notwendige Sanierung und Modernisierung der schulischen Gebäudeinfrastruktur in finanzschwachen Kommunen gezielt mit Bundesmitteln zu unterstützen. Diese Regelung greift jedoch 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 Ganz-

tagsschul- 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.

In Deutschland besteht ein regional unterschiedlicher Bedarf an bezahlbarem Wohnraum. Die in vielen Ballungsräumen ohnehin wachsende Wohnungsnachfrage wird durch die erhöhte Zuwanderung verstärkt. Daher besteht die Notwendigkeit, deutlich mehr Sozialwohnungen zu bauen, um prekären Wohnungssituationen von einkommens- und sozial schwächeren Haushalten entgegenzuwirken. 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.

Die soziale Wohnraumförderung wurde im Zuge der Föderalismusreform I aus dem Jahr 2006 in die alleinige Verantwortung der Länder übertragen. Als Ausgleich für den durch die Abschaffung der Finanzhilfen zur sozialen Wohnraumförderung bedingten Wegfall der Finanzierungsanteile des Bundes stehen den Ländern seit Anfang 2007 und bis Ende 2019 Kompensationsmittel (sog. Entflechtungsmittel) aus dem Bundeshaushalt zu. Die Situation auf den Wohnungsmärkten hat sich in den letzten Jahren jedoch in vielen Regionen deutlich und mit immer noch zunehmender Tendenz verändert. Insbesondere in wirtschaftlich dynamischen Großstädten und zahlreichen Universitätsstädten gibt es aufgrund des Zuzugs vieler Menschen spürbare Wohnungsengpässe und steigende Mieten. Die Unterversorgung mit bezahlbarem Wohnraum hat sich zu einem gesamtstaatlichen Problem entwickelt. Vor diesem Hintergrund hat der Bund bereits die Entflechtungsmittel für die Jahre 2016 bis 2019 erhöht. Nach Artikel 143c Absatz 3 Satz 2 GG unterliegen diese Mittel seit 2014 jedoch nur einer investiven Zweckbindung. Eine rechtlich durchsetzbare Zweckbindung für den Bereich der sozialen Wohnraumförderung besteht nicht; einzelne Länder haben Mittel teilweise auch für Zwecke außerhalb des sozialen Wohnungsbaus verwendet. Daher soll es dem Bund ermöglicht werden, die Länder künftig wieder durch zweckgebundene Finanzhilfen in die Lage zu versetzen, dem Mangel an bezahlbarem Wohnraum spürbar entgegenwirken zu können.

Darüber hinaus soll eine Erhöhung der Mittel für das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz vor 2025 und ihre dynamisierte Fortsetzung für Neu- und Ausbaumaßnahmen ermöglicht werden. Dies erfordert eine entsprechende Anpassung des Artikels 125c GG.

Zudem soll die Ergänzung von Artikel 143e Absatz 3 GG dem Bund die Möglichkeit eröffnen, durch gesetzliche Regelung 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 einem Land in Bundesauftragsverwaltung zu überlassen, wenn ein Land dies beantragt. Damit wird die bestehende einfachgesetzliche Regelung im Gesetz über die Errichtung eines Fernstraßen-Bundesamtes (FStrBAG) verfassungsrechtlich abgesichert.

B. Lösung

Durch die Aufhebung der Beschränkung der Finanzhilfekompetenz des Bundes zur Mitfinanzierung von Investitionen auf finanzschwache Kommunen in Arti-

kel 104c GG wird die Möglichkeit des Bundes erweitert, die Länder und Kommunen bei ihren Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur, insbesondere Ganztags schul- und Betreuungsangebote, Digitalisierung und berufliche Schulen zu unterstützen. Durch Aufnahme eines zusätzlichen Artikels 104d GG wird dem Bund die Möglichkeit gegeben, den Ländern zweckgebunden Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Kommunen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus zu gewähren. Dabei wird auf die Vorgabe einer Befristung und degressiven Ausgestaltung verzichtet. Durch Änderung des Artikels 125c GG wird die Möglichkeit einer sofortigen Erhöhung und Dynamisierung der Mittel nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz geschaffen. In Artikel 143e GG wird eine Öffnungsklausel im Bereich der Bundesfernstraßenverwaltung hinsichtlich Planfeststellung und Plangenehmigung ergänzt.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch die Grundgesetzänderung ergeben sich keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen. Die Auswirkung ist nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes von der einfachgesetzlichen Ausgestaltung und der Wahrnehmung der eingeräumten Kompetenzen abhängig.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Ein Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger ist nicht zu erwarten.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Ein Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft ist nicht zu erwarten.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Durch das Gesetz werden keine Informationspflichten eingeführt oder abgeschafft.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Ein Erfüllungsaufwand für die Verwaltung ist nicht zu erwarten.

F. Weitere Kosten

Durch das Gesetz entstehen der Wirtschaft keine Kosten, da sie nicht von der Regelung betroffen ist. Auswirkungen auf die Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 18. Juli 2018

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Wolfgang Schäuble
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

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

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Finanzen.

Der Bundesrat hat in seiner 969. Sitzung am 6. Juli 2018 gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Anlage 1

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

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1**Änderung des Grundgesetzes**

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Artikel 104c Satz 1 wird das Wort „finanzschwachen“ durch die Wörter „Länder und“ ersetzt.
2. 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 Satz 1 bis 4 und Absatz 3 gilt entsprechend.“

3. Artikel 125c Absatz 2 wird wie folgt geändert:
 - a) In Satz 3 werden die Wörter „ab dem 1. Januar 2025“ gestrichen.
 - b) Folgender Satz wird angefügt:
„Artikel 104b Absatz 2 Satz 4 gilt entsprechend.“

4. Dem Artikel 143e wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates kann geregelt werden, dass ein Land auf Antrag die Aufgabe der Planfeststellung und Plangenehmigung für den Bau und für die Änderung von Bundesautobahnen und von sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs, die der Bund nach Artikel 90 Absatz 4 oder Artikel 143e Absatz 2 in Bundesverwaltung übernommen hat, im Auftrage des Bundes übernimmt und unter welchen Voraussetzungen eine Rückübertragung erfolgen kann.“

Artikel 2**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Ziel des Gesetzentwurfs ist die Erweiterung der Möglichkeiten des Bundes, die Länder und Kommunen bei ihren Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur, insbesondere zur Gewährleistung eines flächendeckenden Ganztags schul- und Betreuungsangebotes und zur Bewältigung der Anforderungen der Digitalisierung an die Ausstattung und Vernetzung der allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen, zu unterstützen. Das entspricht dem gesamtstaatlichen Interesse, eine zukunftsgerechte kommunale Bildungsinfrastruktur zu schaffen. 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 allein und in kurzer Frist zu bewältigen sein werden. Die bisher auf Investitionen in finanzschwachen Kommunen beschränkte Finanzhilfekompetenz in Artikel 104c des Grundgesetzes (GG) genügt den steigenden Investitionsanforderungen im Bildungssektor nicht in allen Bereichen. Im Zentrum der Regelung steht damit nicht mehr die Bedürftigkeit der Kommune, sondern die Bewältigung zentraler struktureller Herausforderungen für den Bildungsstandort Deutschland. Die durch Artikel 104c GG mögliche Mitfinanzierung von Investitionen der Länder und Kommunen durch den Bund lässt die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung der Länder für das Bildungswesen als wesentlicher Bestandteil der Kultushoheit unberührt.

Mit Artikel 104d GG wird dem Bund die Möglichkeit eröffnet, den Ländern künftig Finanzhilfen für gesamtstaatlich wichtige Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich des sozialen Wohnungsbaus zu gewähren. Dadurch wird dem in zahlreichen Städten und Regionen zu verzeichnenden Mangel an bezahlbarem Wohnraum entgegengewirkt. Es besteht die Notwendigkeit, deutlich mehr Sozialwohnungen zu bauen, um Versorgungsschwierigkeiten gerade von einkommens- und sozial schwächeren Haushalten entgegenzuwirken. Vor allem in wirtschaftlich dynamischen Groß- und Mittelstädten gibt es aufgrund des Zuzugs vieler Menschen spürbare Wohnungsengpässe und steigende Mieten. Es bedarf gezielter finanzieller Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes, um den eingetretenen Investitionsrückstau abzubauen. Die seit der Föderalismusreform I ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder für den sozialen Wohnungsbau bleibt davon unberührt. Eine Gewährung von Finanzhilfen auf der Grundlage von Artikel 104b GG ist daher nicht möglich.

Darüber hinaus wird die verfassungsrechtliche Voraussetzung für eine gesetzliche Erhöhung und Dynamisierung der Mittel nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz bereits vor dem 1. Januar 2025 geschaffen.

Zudem wird durch die Ergänzung von Artikel 143e Absatz 3 GG dem Bund die Möglichkeit eröffnet, durch gesetzliche Regelung 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 einem Land in Bundesauftragsverwaltung zu überlassen, wenn ein Land dies beantragt.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Mit der Änderung in Artikel 104c Satz 1 GG wird die Beschränkung der Finanzhilfekompetenz des Bundes zur Förderung von gesamtstaatlich bedeutsamen Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur auf finanzschwache Kommunen aufgehoben. Artikel 104d GG ermöglicht es dem Bund, den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich des sozialen Wohnungsbaus zu gewähren. Mit der Änderung des Artikels 125c Absatz 2 Satz 3 GG wird eine Änderung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes bereits vor dem 1. Januar 2025 ermöglicht. Die Ergänzung in Artikel 143e GG eröffnet dem Bund die Möglichkeit zur Übertragung von Verwaltungsaufgaben der Planfeststellung und Plangenehmigung im Bereich der Bundesfernstraßenverwaltung.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Zuständigkeit des Bundes für die Änderung des Grundgesetzes folgt aus Artikel 79 Absatz 1 GG.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Das Gesetz steht mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen in Einklang.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Aspekte der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung sind nicht betroffen.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Die Managementregeln und Indikatoren der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie wurden geprüft. Der Gesetzentwurf berührt keine Aspekte einer nachhaltigen Entwicklung.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch die Grundgesetzänderung ergeben sich keine finanziellen Auswirkungen. Die Auswirkung ist nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes von der einfachgesetzlichen Ausgestaltung und der Wahrnehmung der eingeräumten Kompetenzen abhängig.

4. Erfüllungsaufwand

Ein Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger bzw. für die Wirtschaft ist nicht zu erwarten. Insoweit werden keine Vorgaben neu eingeführt, geändert oder abgeschafft. Für die Verwaltung werden keine Informationspflichten eingeführt oder abgeschafft.

5. Weitere Kosten

Auswirkungen auf Einzelpreise und das allgemeine Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Die Änderungen haben keine Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern.

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung weist in seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf darauf hin, dass sowohl Art. 104d GG als auch Art. 125c Abs. 2 GG nicht auf die Sätze 5 und 6 in 104b Absatz 2 GG Bezug nehmen. Dies führe im Ergebnis dazu, dass in beiden Fällen ein Dauerfinanzierungstatbestand für Bereiche entstünde, die zum originären Kernbereich der Länderverantwortung zählten. Dies widerspreche dem Grundprinzip der Finanzhilfen als temporär angelegtem Sonder-Finanzierungsinstrument, wie es der Verfassungsgesetzgeber explizit in Artikel 104b Absatz 2 Satz 5 und 6 GG zum Ausdruck gebracht habe. Darüber hinaus sieht er die Gefahr, dass die Länder in ihren eigenen Anstrengungen bei der Bewältigung der Aufgaben nachlassen und fordert in diesem Zusammenhang eine Verankerung der Zusätzlichkeit der Investitionen und im Bereich des Art. 104c eine Verpflichtung der Länder zu ergänzenden eigenen Maßnahmen im Grundgesetz.

VII. Befristung; Evaluierung

Keine.

B. Besonderer Teil**Zu Artikel 1 (Änderung des Grundgesetzes)****Zu Nummer 1**

Mit der Änderung in Artikel 104c Satz 1 GG wird die Beschränkung der Finanzhilfekompetenz des Bundes zur Förderung von gesamtstaatlich bedeutsamen Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur auf finanzschwache Kommunen aufgehoben. Zur Bewältigung zentraler struktureller Herausforderungen für den Bildungsstandort Deutschland kann der Bund daher künftig den Ländern, unabhängig von der Finanzsituation der Kommunen, Finanzhilfen für Investitionen von Ländern und Kommunen in die kommunale Bildungsinfrastruktur gewähren. Der Begriff der kommunalen Bildungsinfrastruktur umfasst die bildungsbezogenen Einrichtungen der kommunalen Ebene. Dies 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 Neubau 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 zugehörige Betriebssoftware) als Teil von pädagogischen Bildungsumgebungen oder gemeinsame digitale Lehr-Lern-Infrastrukturen der Länder (zum Beispiel Bildungs-Clouds) für Schulen.

Für personelle Ausstattung sowie Instandhaltung, Betrieb und Wartung gelten die allgemeinen finanzverfassungsrechtlichen Regelungen (Artikel 104a Absatz 1 GG). Gesamtstaatlich bedeutsam sind Investitionen, die in ihrer Gesamtheit von erheblichem Gewicht für die Gewährleistung einer zukunftstauglichen 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 einen bundesweiten, abgestimmten Innovationsschub erfordern. Durch gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen soll ein struktureller und überregionaler Mehrwert für den gesamten Bildungsstandort Deutschland geschaffen werden. Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt. Das Bundesgesetz oder die Verwaltungsvereinbarung kann Bestimmungen über die Ausgestaltung der jeweiligen Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen vorsehen. Damit die Bundeshilfen zielgerichtet eingesetzt werden, regelt der Bund in entsprechender Anwendung des Artikels 104b Absatz 2 GG im Einvernehmen mit den Ländern die Kriterien für die Ausgestaltung der Länderprogramme. Zentrale Funktion dieser Kriterien ist es, die zielgerichtete und effiziente Verwendung der Mittel und den überregionalen und strukturellen Mehrwert für den Bildungsstandort Deutschland zu gewährleisten.

Mit der Ergänzung des Wortes „Länder“ wird klargestellt, dass förderfähige Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur entsprechend der landesrechtlichen Zuständigkeiten sowohl solche der Länder als auch solche der Kommunen sein können.

Zu Nummer 2

Durch Einfügung eines Artikels 104d GG kann der Bund den Ländern künftig Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich des sozialen Wohnungsbaus gewähren. Die Verwendungsmöglichkeiten der Finanzhilfen beziehen sich auf die Förderung von Sachinvestitionen. Gesamtstaatlich bedeutsam sind Investitionen, die in ihrer Gesamtheit von erheblichem Gewicht für die Gewährleistung eines ausreichenden Angebotes an bezahlbarem Wohnraum sind und von den Ländern und Gemeinden nicht allein finanziert werden können.

Hinsichtlich der näheren Ausgestaltung der Finanzhilfen, der Kontrolle der zweckentsprechenden Verwendung und der Unterrichtsrechte von Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung gilt Artikel 104b Absatz 2 Satz 1 bis 4 und Absatz 3 GG entsprechend. Auf die Vorgabe einer Befristung und degressiven Ausgestaltung der Finanzhilfen wird in Abweichung zu den Finanzhilfen nach Artikel 104b GG und 104c GG verzichtet. Damit ist es dem Bund möglich, nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes mit Finanzhilfen zu einer langfristigen Verstärkung des sozialen Wohnungsbaus in Deutschland beizutragen. Die Verwendung der Mittel wird in regelmäßigen Zeitabständen überprüft.

Zu Nummer 3

Zu Buchstabe a

Artikel 125c GG bestimmt in Absatz 2 Satz 2, dass die im Bereich der Gemeindeverkehrsfinanzierung für die besonderen Programme nach § 6 Absatz 1 des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes nach Artikel 104a Absatz 4 GG in der bis zum 1. September 2006 geltenden Fassung geschaffenen Regelungen bis zu ihrer Aufhebung fortgelten. In Artikel 125c Absatz 2 Satz 3 GG ist vorgesehen, dass eine bundesgesetzliche Änderung dieser fortgeltenden Bestimmungen erst ab dem 1. Januar 2025 zulässig ist. Durch Streichung dieser zeitlichen Vorgabe wird eine sofortige Änderung der fortgeltenden Bestimmungen betreffend die Bundesprogramme nach § 6 des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes ermöglicht. Dies lässt sowohl Änderungen der Bestimmungen zur Höhe der Finanzhilfen als auch zur Art der zu fördernden Investitionen im Bereich der von den Bundesprogrammen erfassten Verkehrswege zu. Damit können Bundesprogramme zu den Schienenwegen aufgehoben, geändert oder neu aufgelegt werden. Insbesondere ist damit auch eine Bestandssanierung möglich.

Zu Buchstabe b

Durch die Ergänzung wird klargestellt, dass die Kontrollrechte des Artikels 104b Absatz 2 Satz 4 GG nicht nur auf Finanzhilfen nach Artikel 104b GG, sondern auch auf die nach Artikel 104a Absatz 4 GG in der bis zum 1. September 2006 geltenden Fassung geschaffenen Regelungen anwendbar sind.

Zu Nummer 4

Dem Bund wird durch die Einfügung eines neuen Absatzes in Artikel 143e GG die Möglichkeit eröffnet, durch gesetzliche Regelung die Aufgabe der Durchführung von Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren sowie der Entscheidung über die Befreiung von diesen Verfahren einem Land in Bundesauftragsverwaltung zu überlassen, wenn ein Land dies beantragt. Auf Antrag eines Landes können somit die genannten Verwaltungsaufgaben bezüglich der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs entgegen der neuen Regelungen in Artikel 90 Absatz 2 Satz 1 und Artikel 143e Absatz 1 GG wie bisher in Bundesauftragsverwaltung verbleiben bzw. zurückgenommen werden. Eine Übernahme der Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren bezüglich der sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs durch ein Land kann nur dann erfolgen, wenn der Bund zuvor die sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs des Landes nach Artikel 90 Absatz 4 oder Artikel 143e Absatz 2 GG in Bundesverwaltung übernommen hat. In den gesetzlichen Regelungen können auch die Voraussetzungen einer Rücknahme der Verwaltungsaufgaben durch den Bund sowie einer Rückgabe der Verwaltungsaufgaben durch das Land an den Bund bestimmt werden.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 969. Sitzung am 6. Juli 2018 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat nimmt den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Grundgesetzes im Bereich der Bund-Länder-Financen zum Anlass, die Bundesregierung zu bitten, eine pragmatische Flexibilisierung und Vereinfachung des Mitteleinsatzes im Bereich der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ nach Artikel 91a Absatz 1 Nummer 2 des Grundgesetzes zu prüfen, um den Ländern eine optimale Verwendung dieser Fördermittel zu ermöglichen. Dies betrifft nicht nur die Schaffung von Möglichkeiten der Mittelübertragung bzw. Restebildung, sondern auch Verpflichtungsermächtigungen, die in ausreichender Höhe (100 Prozent analog der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW)) und bedarfsgerecht bereitzustellen sind.

Begründung:

Durch die Veranschlagung der GAK-Bundesmittel im Haushaltsplan des zuständigen Bundesministeriums bestehen auf Seiten der Länder bislang zum Teil erhebliche Probleme, förderwürdige Vorhaben im Zeitraum zwischen Zuweisung der Bundesmittel und dem jährlichen Haushaltsabschluss förder technisch umzusetzen. Dadurch konnten Länder in den zurückliegenden Jahren immer wieder Bundesmittel nicht in Anspruch nehmen. Im Ergebnis verfielen Mittel für die betroffenen Länder, was schließlich zu einer geringeren Veranschlagung von GAK-Mitteln im Bundeshaushalt führte.

2. Zu Artikel 1 Nummer 01 – neu – (Artikel 91a Absatz 1 Nummer 2 GG)

In Artikel 1 ist der Nummer 1 folgende Nummer 01 voranzustellen:

„01. In Artikel 91a Absatz 1 Nummer 2 werden nach dem Wort „Agrarstruktur“ die Wörter „ , der ländlichen Entwicklung“ eingefügt.“

Begründung:

Mit der Änderung in Artikel 91a Absatz 1 Nummer 2 GG wird die Beschränkung auf Maßnahmen mit agrarstrukturellem Bezug aufgehoben. Der Bund könnte daher künftig den Ländern anteilig auch Ausgaben für Maßnahmen der ländlichen Entwicklung erstatten, die über den bisher erforderlichen agrarstrukturellen Bezug hinausgehen. Die Erweiterung der GAK zu einer neuen „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur, der ländlichen Entwicklung und des Küstenschutzes“ würde rechtliche Klarheit schaffen, die bei Fördermaßnahmen für die ländliche Entwicklung benötigt wird. Mit der Änderung wird auch dem Beschluss des Bundesrates zum Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des GAK Gesetzes (BR-Drucksache 228/16 (Beschluss)) Rechnung getragen. Der Bundesrat hatte u. a. bedauert, dass die ursprünglich geplante Änderung des Artikels 91a des GG von der Bundesregierung nicht umgesetzt wurde.

3. Zu Artikel 1 Nummer 02 – neu – (Artikel 104a Absatz 3 Satz 2 GG)

In Artikel 1 ist nach der neuen Nummer 01 folgende Nummer 02 einzufügen:

„02. In Artikel 104a Absatz 3 Satz 2 werden die Wörter „die Hälfte“ durch die Wörter „drei Viertel“ ersetzt.“

Begründung:

Die Sozialausgaben der Kommunen steigen jährlich ungebremsst. Im Jahr 2015 beliefen sich die reinen Sozialtransferausgaben bundesweit auf fast 54 Milliarden Euro. Sie binden aktuell ein Viertel der Ausgaben in den kommunalen Kernhaushalten und stellen den mit Abstand größten Ausgabenposten dar. Trotz der anhaltend positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat die fiskalische Bedeutung des Aufgabenbereichs Soziales für die kommunalen Haushalte auch in der jüngeren Vergangenheit weiter zugenommen. Allein zwischen 2005 und 2015 sind die kommunalen Sozialtransferausgaben bundesweit um fast 19 Milliarden Euro gestiegen. Dies entspricht einer Zunahme um 53 Prozent. Die fiskalische Dominanz des Sozialbereichs ist für die Kommunen problematisch, denn die eigenen Steuerungsoptionen auf Höhe und Dynamik der Ausgaben sind infolge rechtlicher Leistungsansprüche begrenzt. Eine problematische Sozialstruktur schlägt sich daher in der Regel auch in höheren Sozialausgaben nieder. Zudem hat die Sozialstruktur Auswirkungen auf die Steuerkraft einer Kommune. Hohe Sozialausgaben fallen daher tendenziell mit geringeren Steuereinnahmen zusammen. Letztlich variiert die Ausgabenbelastung stark zulasten schwacher Kommunen. Die Sozialausgaben sind ein bedeutsamer Treiber zunehmender Disparitäten. Die betroffenen Kommunen geraten in einen Teufelskreis aus Haushaltsproblemen, schwindenden Handlungsspielräumen und verfallender Infrastruktur. Die disparate kommunale Finanzsituation wird angesichts unterschiedlicher und reziproker Ausgabenniveaus für Soziales und für Investitionen auch für die Zukunft weiter verstärkt.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die den sozialen Leistungen zugrunde liegenden Gesetze Bundesrecht sind. Die Aufgaben wurden den Kommunen einst übertragen, ohne zugleich deren Finanzierung zu regeln. Kostenverursacher ist der Bund, Kostenträger sind hingegen die Kommunen. Es handelt sich um eine systemische Schwäche der bundesdeutschen Finanzverfassung, die Jahr für Jahr zutage tritt. Ziel muss es daher sein, die strukturschwachen und besonders betroffenen Kommunen fokussiert und dauerhaft zu unterstützen, denn eine flächendeckende Haushaltskrise besteht nicht. Mit diesem Ziel ist die Entlastung von Sozialausgaben der richtige Ansatz. Eine Stärkung der Gemeinden über höhere Anteile an den Gemeinschaftssteuern begünstigt hingegen eher die wirtschaftsstarken Kommunen. Folge wäre der Anstieg komplexer und politisch konfliktreicher Umverteilungen zwischen Ländern und Kommunen.

Eine entsprechende Unterstützung durch finanzielle Beteiligung des Bundes kann jedoch nur an den kommunalen Aufwendungen erfolgen, die auf Grund von Geldleistungsgesetzen entstehen. Im Mittelpunkt stehen dabei die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II und bestimmten Kapiteln des SGB XII. Sobald die Beteiligung des Bundes an den Geldleistungen dabei einen Anteil von 50 Prozent erreicht oder übersteigt, erfolgt nach geltender Rechtsanlage aufgrund von Artikel 104a Absatz 3 Satz 2 GG die Durchführung des betreffenden Gesetzes in Bundesauftragsverwaltung. Dies ist angesichts der beschränkten Steuerungsmöglichkeiten unangemessen. Hinzu kommt, dass diese Grenze etwa im relevanten Bereich der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung für Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II auch bei der gebotenen bundesweiten Betrachtung bereits kurzfristig erreicht werden dürfte: Die Kombination aus Basisbeteiligung des Bundes an den eigentlichen Unterkunftskosten und den verschiedenen Erhöhungsquoten, so etwa der Weiterleitung von Anteilen aus der bundesweiten 5-Milliarden-Euro-Entlastung der Kommunen im Zusammenhang mit der Neuregelung der Eingliederungshilfe und für die Kosten der Unterkunft und Heizung von Bedarfsgemeinschaften mit Fluchthintergrund führt allein zur Vermeidung der 50-Prozent-Grenze dazu, dass die notwendige und systemgerechte Beteiligung an den Kosten der Unterkunft auf Grundlage eines in § 46 SGB II vorgesehenen gesetzlichen Mechanismus reduziert und in einen höheren Anteil der Gemeinden an der Umsatzsteuer umgewandelt wird. Dies ist schon deswegen nicht sinnvoll, da – wie beschrieben – in diesem Fall eine gänzlich andere, weder ebenen- noch problemadäquate Finanzunterstützung durch den Bund erfolgt: Wenn das Problem besonders groß ist, wandelt sich die Unterstützung des Bundes für Kommunen mit hohen Sozialausgaben in eine solche für besonders steuerstarke Kommunen.

Aus diesem Grunde ist die bisherige 50-Prozent-Grenze für eine Bundesbeteiligung ohne Bundesauftragsverwaltung deutlich zu erhöhen. Bei der Erhöhung muss man dabei im Blick haben, dass das Kongruenzprinzip nicht vollständig durchbrochen werden sollte. Ein kommunaler Eigenanteil ist daher beizubehalten. Eine Erhöhung der Grenze auf 75 Prozent ist angemessen. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass es sich nur um die zulässige Grenze einer bundesauftragsverwaltungslosen Bundesbeteiligung an Geldleistungsgesetzen

handelt. Ob der Bund eine solche Beteiligung vorsieht, ist wiederum Sache der besonderen Geldleistungsgesetze des Bundes.

4. Zu Artikel 1 Nummer 1 und 2 (Artikel 104c und 104d GG)

Die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder für Investitionen im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur sowie für Maßnahmen des sozialen Wohnungsbaus berührt auch die Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern gemäß Artikel 109 Absatz 1 GG und die Zuweisung der Erfüllung der staatlichen Aufgaben an die Länder gemäß Artikel 30 GG. Daher ist zu gewährleisten, dass der Bund mit der Gewährung der Finanzhilfen gemäß Artikel 104c und 104d GG keine, die o. g. Verfassungsgrundsätze in Frage stellenden, Steuerungs- und Kontrollrechte auf die konkrete Erfüllung von Länderaufgaben gewinnt.

Begründung:

Gemäß Artikel 104c GG kann der Bund den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren. Die Begründung zu Artikel 1 Nummer 1 des Gesetzentwurfs beinhaltet eine Definition des Begriffs „gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen“. Demnach sind Investitionen gesamtstaatlich bedeutsam, wenn sie in ihrer Gesamtheit von erheblichem Gewicht für die Gewährleistung einer zukunftstauglichen Bildungsinfrastruktur im gesamten Bundesgebiet sind. Die Förderfähigkeit wird in der Begründung weiterhin auf Investitionen beschränkt, die in allen Ländern auf vergleichbare Weise infrastrukturelle Handlungsbedarfe auslösen und von den Ländern und Schulträgern nicht allein finanziert werden können und deshalb eine bundesweite, abgestimmte finanzielle Hilfe erfordern. Zusätzlich soll auch gewährleistet werden, dass durch die förderfähigen Investitionen ein struktureller und überregionaler Mehrwert für den gesamten Bildungsstandort Deutschland geschaffen wird.

Die in der Begründung des Gesetzentwurfs vorgeschlagene Definition würde es dem Bund ermöglichen, die Verwendungsbereiche für die Finanzhilfen konkret zu definieren und zu steuern. Die aus Sicht der Länder elementare Berücksichtigung länderspezifischer oder regionaler Besonderheiten bei der Steuerung der für den Ausbau der Bildungsinfrastruktur erforderlichen Investitionen wäre dagegen nicht gewährleistet.

In der Begründung zu Artikel 1 Nummer 2 wird die Gewährung von Finanzhilfen gemäß Artikel 104d GG ebenfalls auf gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) beschränkt. Aus diesem Grund gilt die oben beschriebene Problematik entsprechend auch für die Gewährung von Finanzhilfen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus.

5. Zu Artikel 1 Nummer 1 (Artikel 104c GG)

Der Bundesrat stellt fest, dass die Bildungsinfrastruktur in Deutschland aufgrund gewachsener Herausforderungen gemeinsam von Bund und Ländern verbessert werden muss. Er begrüßt vor diesem Hintergrund die in dem vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehene Anpassung von Artikel 104c Grundgesetz, die künftig die flächendeckende Unterstützung von Ländern und Kommunen bei Investitionen in die Bildungsinfrastruktur durch den Bund erlauben soll. Die vorgesehene Anpassung von Artikel 104c Grundgesetz soll zudem sicherstellen, dass die Förderung der Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur entsprechend den landesrechtlichen Zuständigkeiten sowohl durch die Länder als auch durch die Kommunen erfolgen kann. Die Kultushoheit der Länder bleibt durch die Möglichkeit, dass der Bund künftig Investitionen in das Bildungswesen mitfinanzieren kann, unberührt.

6. Zu Artikel 1 Nummer 2 (Artikel 104d GG)

- a) Der Bundesrat begrüßt, dass der Bund mit dem vorliegenden Gesetzentwurf seine Bereitschaft zum Ausdruck bringt, auch in Zukunft gemeinsam mit den Ländern Verantwortung für die soziale Wohnraumförderung zu übernehmen und dabei die in der Föderalismusreform vereinbarten Kompetenzen der Länder zu respektieren.

- b) Der Bundesrat stellt allerdings fest, dass dem Bund nach dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht nur eine Regelung der Arten der zu fördernden Investitionen (entsprechende Anwendung des Artikels 104b Absatz 2 Satz 1 GG) und eine umfassende Kontrolle (entsprechende Anwendung des Artikels 104b Absatz 2 Satz 4 GG) möglich sein soll. Vielmehr sollen dem Bund darüber hinaus auch Bestimmungen über die Ausgestaltung der jeweiligen Länderprogramme zur Wohnraumförderung anhand festgelegter Kriterien (entsprechende Anwendung des Artikels 104b Absatz 2 Satz 2 und 3 GG) erlaubt werden.
- c) Der Bundesrat weist auf den Zweck hin, aufgrund dessen Artikel 104b Absatz 2 Satz 2 bis Satz 4 GG durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) vom 13. Juli 2017 eingefügt wurde. Nach der Gesetzesbegründung (vgl. BR-Drucksache 769/16, Seite 12) sollte dem Bund mit der Einfügung von Absatz 2 Satz 2 und Satz 3 bei der Gewährung von Finanzhilfen nach Artikel 104b GG – also in Bereichen, in denen ihm eine eigene Gesetzgebungsbefugnis verliehen ist – durch Bestimmungen über die Ausgestaltung der jeweiligen Länderprogramme anhand festgelegter Kriterien ein verbessertes Steuerungsrecht eingeräumt werden.
- d) Der Bundesrat weist weiter darauf hin, dass im Unterschied zu den Fallgestaltungen nach Artikel 104b GG mit der Wohnraumförderung vorliegend ein der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder zugewiesener Regelungsbereich einer Ausgestaltung durch den Bund unterworfen werden soll.
- e) Der Bundesrat erinnert daran, dass maßgeblich für die Verleihung dieser ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder durch die Föderalismusreform I – als „Kompetenz mit besonderem Regionalbezug“ – insbesondere die spezifischen Herausforderungen der jeweiligen Wohnungsmärkte und die erforderlichen spezifischen Maßnahmen in den Ländern waren.
- f) Der Bundesrat betont, dass der Nachweis über die zweckgebundene Verwendung der Mittel gerechtfertigt ist. Eine darüber hinausgehende Festlegung von Kriterien für die Ausgestaltung der Länderprogramme durch den Bund ist dazu nicht erforderlich.

7. Zu Artikel 1 Nummer 2 (Artikel 104d GG)

Der Bundesrat unterstreicht die Notwendigkeit, dass sowohl durch Neubau als auch durch die Aufwertung bestehender Wohnungen deutlich mehr sozialer Wohnraum geschaffen werden muss, um der häufig prekären Wohnungssituation einkommensschwächerer Haushalte entgegenzuwirken.

Die Länder werden in der konkreten Umsetzung die unterschiedlichen Problemlagen (unter anderem Bevölkerungsentwicklung, Segregation, Siedlungs- und Altersstruktur, Leerstand und Einkommenssituation), die nicht ausschließlich in wirtschaftlich dynamischen Groß- und Mittelstädten vorliegen, berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund bittet der Bundesrat die Bundesregierung, im weiteren Beratungsverfahren um klarstellende Ausführungen, die verdeutlichen, dass neben Neubau auch Maßnahmen im Bestand im Rahmen der erwähnten länderspezifischen Belange von künftigen Finanzhilfen umfasst sein werden.

8. Zu Artikel 1 Nummer 2 (Artikel 104d Satz 2 GG)

In Artikel 1 ist in Nummer 2 der Artikel 104d Satz 2 wie folgt zu fassen:

„Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, geregelt.“

Begründung:

Die der Bundesrepublik zugrunde liegende föderale Verantwortung der Länder für die von den Grundgesetzänderungen betroffenen Bereiche ist als grundlegendes Prinzip bei der Ausweitung des Spielraums des Bundes zur Gewährung von Finanzhilfen zu wahren und in der Gesetzgebung umfassend zu berücksichtigen. Die Wahrung der föderalen Ordnung erfordert, dass Finanzhilfen des Bundes in föderal sensiblen Bereichen nur auf Grundlage zustimmungspflichtiger Bundesgesetze erlassen werden. Das der Bundesrepublik zugrundeliegende Prinzip der vertrauensvollen Kooperation der föderalen Ebenen lässt sich nicht mit der verfassungsrechtlichen Festlegung weitgehender Berichtspflichten und Kontrollrechte vereinbaren.

9. Zu Artikel 1 Nummer 3 (Artikel 125c GG)

- a) Der Bundesrat begrüßt die im Gesetzentwurf vorgesehene Änderung des Artikels 125c Absatz 2 Grundgesetz und somit den Wegfall der so genannten „Versteinerungsklausel“. Durch Streichung der Wörter „ab dem 1. Januar 2025“ in Artikel 125c Absatz 2 Satz 3 Grundgesetz wird eine sofortige Änderung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) ermöglicht.
- b) Der Bundesrat anerkennt die Bemühungen der Bundesregierung, Ausbau und Erhalt der kommunalen Verkehrsinfrastruktur deutlich zu stärken. Da der tatsächliche Bedarf die bisher verfügbaren Mittel aus dem GVFG-Bundesprogramm weit übersteigt, hat sich die Bundesregierung im Rahmen der Koalitionsverhandlungen darauf verständigt, die Mittelausstattung für das GVFG bis 2021 auf jährlich eine Milliarde Euro zu erhöhen. Zudem sollen die Mittel jährlich dynamisiert werden und für Aus- und Neubaumaßnahmen zur Verfügung stehen.
- c) Der Bundesrat hält es darüber hinaus für erforderlich, den Rahmen für die Mittelverwendung im GVFG neu zu justieren. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung um eine zeitnahe inhaltliche Fortentwicklung des GVFG, insbesondere hinsichtlich der Fördertatbestände und der Förderkriterien, damit das GVFG künftig den Anforderungen an eine Förderung moderner und nachhaltiger Mobilität umfänglicher gerecht werden kann.
- d) Der Bundesrat hält folgende Änderungen im GVFG für notwendig und bittet die Bundesregierung, diese gemeinsam mit den Ländern zu überprüfen:
 - Aufnahme des Fördertatbestandes Sanierung
 - Einbeziehung der Planungskosten in die förderfähigen Kosten (Pauschale)
 - Absenkung der Mindestfördersumme
 - Förderung für Straßenbahnen auch ohne eigenen Gleiskörper, sofern der Vorrang der Bahn anderweitig sichergestellt wird
 - Einbeziehung der zu den Projekten gehörenden Betriebshöfe in die förderfähigen Kosten
 - Einbeziehung der für Schienenvorhaben notwendigen Fahrzeuge in die förderfähigen Kosten
 - Öffnung für SPNV-Vorhaben außerhalb der Verdichtungsräume
 - Förderung von Projekten mit dem Ziel intermodaler Vernetzung und einer Veränderung des Modal Split
 - Überarbeitung der Vorgaben zur „standardisierten Bewertung“ und Einführung zusätzlicher Nutzen-Kosten-Faktoren.

Begründung:

Die Einzelbegründung zu Artikel 125 c Absatz 2 Satz 3 Grundgesetz deutet darauf hin, dass die Bundesregierung das GVFG neu fassen will. Danach wird neben der Erhöhung der Finanzmittel seitens der Bundesregierung ausgeführt, dass künftig auch Sanierungsmaßnahmen über das GVFG mitfinanziert werden sollen. Im Zuge dieser Änderung sollten aus Sicht des Bundesrates weitere Überarbeitungen im GVFG mit Zustimmung des Bundesrates erfolgen. Der Wegfall der Versteinerungsklausel und die Aufstockung der Mittel schafft insbesondere im Hinblick auf den hohen Investitionsbedarf in den Ländern ein höheres Maß an Verlässlichkeit und Sicherheit. Mit einer Milliarde Euro könnte eine wirkliche ÖPNV-Offensive angestoßen und die für die Verkehrswende in Großstädten und Ballungsgebieten notwendige Infrastruktur errichtet werden. Um die gewünschte Investitionsoffensive auch tatsächlich auslösen zu können, müssen die Fördertatbestände und Förderbedingungen fortentwickelt werden, damit die angesprochenen Kommunen/Länder ebenfalls die Finanzierung sicherstellen können. Im Sinne einer nachhaltigen Verkehrspolitik muss nicht nur der Neubau, sondern auch der Erhalt vorhandener Infrastruktur förderfähig sein.

Um die Vorhaben auch für die kommunale Seite besser leistbar zu machen, sollten die Finanzierungskonditionen weiterentwickelt werden. Dazu müssen vor allem die bislang nicht förderfähigen Kosten, die die Kommunen bislang ohne Zuwendung finanzieren müssen, in die Bundesförderung einbezogen werden. Dazu

zählen Planungskosten, Kosten für Betriebshöfe und Rollmaterial. Die Herstellung des verkehrlichen Vorrangs der Bahnen kann heute auch platzsparend durch telematische oder organisatorische Maßnahmen sichergestellt werden. Entsprechende Streckenabschnitte, die aus stadträumlichen Gründen keinen eigenen Bahnkörper zulassen, sollen ebenfalls förderfähig sein, wenn der Vorrang der Bahn anderweitig sichergestellt wird.

Die standardisierte Bewertung sollte fortentwickelt werden. Gesellschaftlich erwünschte Aspekte, wie die Herstellung von Barrierefreiheit, stadtentwicklungspolitische und weitere Aspekte, müssen über die bislang monetarisierten Wirkungen hinaus Eingang finden.

10. Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a und b (Artikel 125c Absatz 2 Satz 3 und 4 GG)

Artikel 1 Nummer 3 ist wie folgt zu fassen:

„3. In Artikel 125c Absatz 2 Satz 3 werden nach dem Wort „Bundesgesetz“ die Wörter „, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf,“ eingefügt und die Angabe „ab dem 1. Januar 2025“ gestrichen.“

Begründung:

Zur Neufassung von Artikel 125c Absatz 2 Satz 3 GG

Die Länder begrüßen, dass mit der im Gesetzentwurf vorgesehenen Streichung der zeitlichen Vorgaben eine sofortige Änderung der fortgeltenden Bestimmungen, welche die Bundesprogramme nach § 6 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz betreffen, ermöglicht wird. Die mit dem Beschluss der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 14. Oktober 2016 getroffene und mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) umgesetzte Leitentscheidung, das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz-Bundesprogramm dauerhaft fortzuführen, wird damit zielgerichtet weiterentwickelt.

Indes führt die im Gesetzentwurf vorgesehene Streichung der zeitlichen Bestimmung zu einer mit dem damaligen Beschluss der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern nicht beabsichtigten Ausweitung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Der Grund hierfür ergibt sich nicht aus der Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung.

Es ist wegen des Wegfalls des mit der zeitlichen Beschränkung erfolgten Bestandschutzes geboten, zukünftige Änderungen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes von der Zustimmung des Bundesrates abhängig zu machen. Die Länder greifen damit ihre Forderung aus dem Gesetzgebungsverfahren zum Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) erneut auf (Ziffer 9 in BR-Drs. 769/16 (Beschluss)).

Neue Bundesfinanzhilfen, soweit sie durch Gesetz eingeführt werden, sind seit jeher zustimmungsbedürftig (vgl. Artikel 104b Absatz 2 Satz 1 GG).

Aufgrund des Charakters von Artikel 125c GG als Übergangsbestimmung kann man dies für Änderungen des fortbestehenden Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes nicht zwingend unterstellen zumal angesichts der durch Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe b des Gesetzentwurfs vorgesehenen Verweisung auf Artikel 104b Absatz 2 Satz 4 GG.

Aufgrund der in der Gesetzesbegründung genannten Bandbreite möglicher Änderungen darf den Ländern die Mitwirkung an der Ausgestaltung über den Bundesrat nicht vorenthalten werden.

Zudem ist im Hinblick auf den hohen Investitionsbedarf in den Ländern im Bereich des Öffentlichen Personennahverkehrs und die oftmals längerfristige Vorbereitungs-, Planungs- und Bauzeit ein hohes Maß an Verlässlichkeit und Sicherheit für Länder und Gemeinden geboten, welches ein Zustimmungserfordernis notwendig werden lässt.

Die der Bundesrepublik zugrunde liegende föderale Verantwortung der Länder für die von den Grundgesetzänderungen betroffenen Bereiche ist als grundlegendes Prinzip bei der Ausweitung des Spielraums des Bundes zur Gewährung von Finanzhilfen zu wahren und in der Gesetzgebung umfassend zu berücksichtigen. Die Wahrung der föderalen Ordnung erfordert, dass Finanzhilfen des Bundes in föderal sensiblen Bereichen

nur auf Grundlage zustimmungspflichtiger Bundesgesetze erlassen werden. Das der Bundesrepublik zugrundeliegende Prinzip der vertrauensvollen Kooperation der föderalen Ebenen lässt sich nicht mit der verfassungsrechtlichen Festlegung weitgehender Berichtspflichten und Kontrollrechte vereinbaren.

Zur Streichung von Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe b (Artikel 125c Absatz 2 Satz 4 GG)

Das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz wird seit langer Zeit von den Ländern als eigene Aufgabe mit großem Erfolg ausgeführt. Probleme sind hier nicht bekannt. Im Rahmen der Gespräche zwischen Bund und Ländern zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ist eine Fortsetzung des ursprünglich bis Ende 2019 laufenden GVFG-Bundesprogramms konsentiert worden. Die nun vorgeschlagene Erweiterung der Rechte des Bundes ist damals hingegen nicht vereinbart worden.

Durch die Inbezugnahme von Artikel 104b Absatz 2 Satz 4 GG wird die Ausführung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes durch die Länder faktisch in Bundesauftragsverwaltung überführt, obwohl die ansonsten erforderlichen Voraussetzungen für die Bundesauftragsverwaltung nicht vorliegen. Schon ein kleiner Finanzierungsanteil des Bundes würde zu einem unangemessenen Kontrollsystem führen, das im Verhältnis zwischen Bund und Ländern aus gutem Grund nur in wenigen Ausnahmefällen gilt. Sachliche Gründe für die Änderung liegen nicht vor.

Anlage 3

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zu der Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Zu Ziffer 1 Zum Gesetzentwurf allgemein

Die Bundesregierung nimmt die Bitte zur Kenntnis. Die Agrarministerkonferenz hat zum Thema Vereinfachung bzw. Flexibilisierung der Mittelbereitstellung des Bundes im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) am 27. April 2018 die Haushalts- und Koordinierungsreferenten der Länder beauftragt, gegenüber dem von Bundesregierung und den Landesregierungen gebildeten Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) einen Bericht mit Vorschlägen über Möglichkeiten der flexibleren Inanspruchnahme von Bundesmitteln GAK vorzulegen. Der Bericht soll so rechtzeitig vorgelegt werden, dass er vor der Beratung im PLANAK in 2018 mit dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) erörtert werden kann.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat darüber hinaus in seiner Sitzung am 7. Juni 2018 in einer Entschließung festgestellt, dass der Mittelabfluss bei der GAK deutlich verbessert werden müsse. Er hat in diesem Zusammenhang das BMEL aufgefordert, ihm den zuvor erwähnten Bericht spätestens bis zum 3. September 2018 vorzulegen.

Die Bundesregierung sieht dem Bericht der Haushalts- und Koordinierungsreferenten der Länder mit einer umfassenden Problemanalyse des Mittelabflusses sowie möglichen Lösungsvorschlägen mit Interesse entgegen. Sie ist grundsätzlich bereit, zielführende Optimierungsansätze unter Beachtung der dazu einschlägigen rechtlichen und administrativen Vorgaben in einem konstruktiven Dialog gemeinsam mit den Ländern zu entwickeln.

Zu Ziffer 2 Artikel 1 Nummer 01 – neu – (Artikel 91a Absatz 1 Nummer 2)

Die Meinungsbildung in der Bundesregierung hierzu ist noch nicht abgeschlossen.

Mit dem Ziel, lebenswerte und attraktive ländliche Räume zu schaffen, wird die Bundesregierung die ländliche Entwicklung auf der Grundlage des Koalitionsvertrages stärken.

Zu Ziffer 3 Artikel 1 Nummer 02 – neu – (Artikel 104a Absatz 3 Satz 2)

Die Bundesregierung lehnt diesen Vorschlag ab. Der Vorschlag steht im Widerspruch zu dem übergreifenden Interesse des Bundes an Einwirkungsmöglichkeiten bei der zweckgebundenen Verwendung von Bundesmitteln durch die Länder. Angesichts der hohen Kostenbeteiligungen des Bundes ist nicht erkennbar, dass die erweiterten Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes bei der Bundesauftragsverwaltung unangemessen wären.

Zu Ziffer 4 Artikel 1 Nummer 1 und 2 (Artikel 104c und 104d)

Die Bundesregierung lehnt diesen Vorschlag ab. Finanzhilfen ermöglichen es dem Bund unter den in Artikel 104b, 104c und 104d genannten Voraussetzungen, Investitionen im Aufgabenbereich der Länder zu fördern. Dabei ist es Sache des Bundes, die Arten der zu fördernden Investitionen zu bestimmen. Die im Jahr 2017 darüber hinaus im Grundgesetz verankerten erweiterten Steuerungs- und Kontrollrechte bei Finanzhilfen sind ein wesentlicher Bestandteil der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen in der 18. Legislaturperiode und dienen einem effizienten Einsatz der Bundesmittel zur Erreichung der mit der Finanzhilfe angestrebten Förderziele und der Kontrolle der zweckentsprechenden Verwendung. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die möglichen Regelungen zur Ausgestaltung der jeweiligen Länderprogramme nur im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern möglich sind.

Zu Ziffer 5 Artikel 1 Nummer 1 (Artikel 104c)

Die Bundesregierung begrüßt, dass der Bundesrat dem mit der Anpassung des Artikels 104c GG verfolgten Ziel der flächendeckenden Verbesserung der kommunalen Bildungsinfrastruktur zustimmt.

Zu Ziffer 6 Artikel 1 Nummer 2 (Artikel 104d)

Die Bundesregierung lehnt diesen Vorschlag ab. Die Steuerungs- und Kontrollrechte bei Finanzhilfen sind ein wesentlicher Bestandteil der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen in der 18. Legislaturperiode. Die Berechtigung von Steuerungs- und Kontrollrechten ist nicht von einer Sachgesetzgebungskompetenz des Bundes abhängig. Die Steuerungs- und Kontrollrechte wurden ausdrücklich auch für den neuen Finanzhilfetatbestand für Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur nach Artikel 104c GG für anwendbar erklärt. Hierbei handelt es sich ebenfalls um einen Aufgabenbereich in der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder. Gründe für eine Ausnahme im Bereich der Förderung des sozialen Wohnungsbaus sind daher nicht ersichtlich. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die möglichen Regelungen zur Ausgestaltung der jeweiligen Länderprogramme nur im Einvernehmen mit dem betroffenen Land möglich sind.

Zu Ziffer 7 Artikel 1 Nummer 2 (Artikel 104d)

Ausgangspunkt für die Einführung des Artikels 104d GG ist der zu verzeichnende Mangel an bezahlbarem Wohnraum in zahlreichen Städten und Regionen. Die Frage nach der konkreten Ausgestaltung und damit auch der Einbeziehung von Modernisierungs- bzw. Bestandsmaßnahmen sowie der Berücksichtigung der unterschiedlichen Wohnungsmarktsituationen in den Ländern bleibt der weiteren Ausgestaltung der Finanzhilfe vorbehalten. Verfassungsrechtliche Voraussetzung ist die gesamtstaatliche Bedeutsamkeit der Investitionen für den sozialen Wohnungsbau.

Zu Ziffer 8 Artikel 1 Nummer 2 (Artikel 104d Satz 2)

Die Bundesregierung lehnt diesen Vorschlag ab. Die Beschränkung auf eine bundesgesetzliche Regelung zur Umsetzung der Finanzhilfen bei gleichzeitigem Verzicht auf Steuerungs- und Kontrollrechte widerspricht der Grundregelung zu Finanzhilfen in Artikel 104b GG.

Die Steuerungs- und Kontrollrechte bei Finanzhilfen sind ein wesentlicher Bestandteil der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen in der 18. Legislaturperiode und dienen einem effizienten Einsatz der Bundesmittel zur Erreichung der mit der Finanzhilfe angestrebten Förderziele. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die möglichen Regelungen zur Ausgestaltung der jeweiligen Länderprogramme nur im Einvernehmen mit dem betroffenen Land möglich sind. Die Kontrollrechte des Bundes beziehen sich auf eine zweckentsprechende Verwendung der Finanzhilfen.

Auch die mit diesem Antrag verbundene weitere Forderung, wonach die nähere Ausgestaltung der Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau nur durch bundesgesetzliche Regelung erfolgen soll, widerspricht der Systematik der Finanzhilfen. In Artikel 104b sind Regelungen durch Bundesgesetz oder durch Verwaltungsvereinbarung auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes gleichrangig vorgesehen. Eine Verwaltungsvereinbarung bedarf der Zustimmung aller beteiligten Länder.

Zu Ziffer 9 Artikel 1 Nummer 3 (Artikel 125c)

Die Bundesregierung wird die Vorschläge im Rahmen der Änderung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes prüfen.

Auf die Möglichkeit zur Erweiterung der Bundesprogramme nach § 6 GVFG um den Fördertatbestand Sanierung wird bereits in der Begründung zum Gesetzentwurf hingewiesen.

Zu Ziffer 10 Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a und b (Artikel 125c Absatz 2 Satz 3 und 4)

Die Bundesregierung lehnt diesen Vorschlag ab. Die geforderte Ergänzung um die Zustimmungsbedürftigkeit des Bundesrates widerspricht der Vereinbarung vom 8. Dezember 2016 zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen als Grundlage für die geltende Fassung des Artikels 125c GG. Das zeitliche Vorziehen der Änderungsmöglichkeit stellt keine Änderung der Sachlage dar.

Der Verweis auf die Kontrollrechte des Bundes nach Artikel 104b Absatz 2 Satz 4 GG stellt lediglich eine Klarstellung dar. Die Kontrollrechte geben dem Bund nur die Möglichkeit, die zweckentsprechende Mittelverwendung

zu prüfen. Gründe für einen Verzicht auf diese für Finanzhilfen allgemein geltenden Kontrollrechte bei den nach Artikel 125c fortgeltenden Finanzhilfen im Bereich des GVFG sind mit Blick auf ihre mögliche Beibehaltung und Fortentwicklung nicht ersichtlich.

