

Beschlussempfehlung und Bericht

des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)

- a) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 19/3440 –

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

- b) zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. Götz Frömming, Marc Bernhard,
Peter Boehringer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
– Drucksache 19/4543 –

Bildungsföderalismus stärken

- c) zu dem Antrag der Abgeordneten Katja Suding, Nicola Beer, Dr. Jens
Brandenburg (Rhein-Neckar), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der
FDP sowie der Abgeordneten Katja Dörner, Kai Gehring, Margit Stumpp,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 19/4556 –

Bessere Bildung durch einen modernen Bildungsföderalismus

A. Problem

Zu Buchstabe a

Durch eine Investitionsoffensive für Schulen soll den steigenden Schülerzahlen, bundesweit gewandelten Anforderungen an die Gebäudeinfrastruktur sowie den Anforderungen an das Lernen in der digitalen Welt Rechnung getragen werden. Auch sollen strukturelle Lücken in der ganztägigen Bildung und Betreuung von Kindern im Grundschulalter geschlossen werden. Der Gesetzentwurf dient vor diesem Hintergrund dem Ziel, die Möglichkeiten des Bundes zu einer aufgabenbezogenen Mitfinanzierung der Aufgabenwahrnehmung durch die Länder zu erweitern. Zwar ermöglicht es der Sondertatbestand des Artikels 104c des Grundgesetzes (GG) dem Bund bereits jetzt, 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. Durch die Aufhebung der Beschränkung der Finanzhilfekompetenz des Bundes zur Mitfinanzierung von Investitionen auf finanzschwache Kommunen in Artikel 104c GG soll daher die Möglichkeit des Bundes erweitert werden, die Länder und Kommunen bei ihren Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur, insbesondere Ganztagschul- und Betreuungsangebote, Digitalisierung und berufliche Schulen zu unterstützen.

Zudem will der Gesetzentwurf in Deutschland dem bestehenden regional unterschiedlichen Bedarf an bezahlbarem Wohnraum begegnen. Die in vielen Ballungsräumen wachsende Wohnungsnachfrage wird durch die erhöhte Zuwanderung verstärkt. Im Ergebnis besteht die Notwendigkeit, deutlich mehr Sozialwohnungen zu bauen, um prekären Wohnungssituationen von einkommens- und sozial schwächeren Haushalten entgegenzuwirken. Da die seit der Föderalismusreform I vom Bund an die Länder gezahlten sog. Entflechtungsmittel nach Artikel 143c Absatz 3 Satz 2 GG nur einer investiven Zweckbindung ohne rechtliche Durchsetzbarkeit unterliegen, soll dem Bund durch Aufnahme eines zusätzlichen Artikels 104d GG die Möglichkeit gegeben werden, den Ländern zweckgebunden Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Kommunen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus zu gewähren.

Darüber hinaus soll durch den Gesetzentwurf durch eine Änderung des Artikels 125c GG die Möglichkeit einer sofortigen Erhöhung und Dynamisierung der Mittel nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz geschaffen werden.

Schließlich 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. Damit wird die bestehende einfachgesetzliche Regelung im Gesetz über die Errichtung eines Fernstraßen-Bundesamtes (FStrBAG) verfassungsrechtlich abgesichert.

Zu Buchstabe b

Die Antragsteller kritisieren, dass die geplante Änderung des Artikels 104 c GG die Grenzen der Länderhoheit in nicht vertretbarem Umfang und Ausmaß verschieben würde und der Bund Ländern und Gemeinden unabhängig von deren Finanzkraft Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren dürfte. Ein solcher Ansatz

werde der eigentlichen Problematik nicht gerecht. Darüber hinaus führe das Vorhaben von einer klaren Aufgabenzuweisung im föderalen System weg, ohne dass im vorliegenden Gesetzentwurf hinreichende Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten des Bundes vorgesehen würden. Eine Gleichbehandlung von Ländern und Kommunen unabhängig von der jeweiligen finanziellen Bedürftigkeit berge zudem die Gefahr in sich, finanzstarke Länder und Kommunen zu bevorteilen. Die Antragsteller fordern die Bundesregierung daher auf, dass Gesetzgebungsverfahren zu Artikel 104c GG einzustellen und mit dem Ziel Vorschläge vorzulegen, eine stärkere Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in den Bereichen Spitzenforschung und Exzellenzinitiative zu erreichen. Darüber hinaus soll die Bundesregierung Vorschläge vorlegen, die dem Bund die Möglichkeit geben, auf Grundlage von Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern, Investitionen in Bezug auf Personalgewinnung und Personalentwicklung in Bildungseinrichtungen vorzunehmen.

Zu Buchstabe c

Auch Sicht der Antragsteller hat der gemeinsame Bildungsbericht von Bund und Ländern „Bildung in Deutschland 2018“ deutlich gemacht, dass die Entwicklung gemeinsamer Qualitätsmaßstäbe in allen Bildungsbereichen ebenso wie die Gestaltung von flexiblen Bildungsangeboten die zentralen Herausforderungen des Bildungssystems darstellen. Den gestiegenen Herausforderungen an Institutionen und Bildungsprozesse könnten Bund und Länder nur gemeinsam und im verfassungsrechtlich abgesicherten Dialog erfolgreich begegnen. Vor diesem Hintergrund sei der vorliegende Vorschlag zur Änderung von Artikel 104c GG unzureichend. Die Antragsteller fordern die Bundesregierung dazu auf, sich dafür einzusetzen, dass das laufende Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des Grundgesetzes genutzt wird, um die verfassungsrechtliche Grundlage für einen modernen Bildungsföderalismus zu schaffen. Über einen geänderten Artikel 91b GG sei dafür Sorge zu tragen, dass Bund und Länder auf Grund von Vereinbarungen zur Sicherstellung der Qualität, der Leistungsfähigkeit und der Weiterentwicklung des Bildungswesens zusammenwirken können. Darüber hinaus soll die Bundesregierung sich dafür einsetzen, dass der Verweis auf die Regelungen für Finanzhilfen in Artikel 104b Absatz 2 GG gestrichen wird, damit Finanzhilfen des Bundes für Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur zukünftig verlässlich und dauerhaft ausgestaltet werden können.

B. Lösung

Zu Buchstabe a

Annahme des Gesetzentwurfs der Bundesregierung, der insbesondere in folgenden Punkten geändert wurde:

Durch eine Ergänzung in Artikel 104b Absatz 2 GG soll sichergestellt werden, dass die Länder mindestens die Hälfte der öffentlichen Investitionen in dem von der Finanzhilfe erfassten Investitionsbereich selbst tragen. Alternativ ist sicherzustellen, dass die mit der Finanzhilfe des Bundes gewährten Mittel je Land nicht höher sein dürfen als sämtliche öffentlich finanzierten Investitionen des jeweiligen Landes im Sinne des Haushaltsrechts in dem entsprechenden Förderbereich. Die neue Vorgabe soll dazu beitragen, dass die Finanzhilfen des Bundes im jeweils geförderten Investitionsbereich additiv zu den Investitionen des Landes wirken und Bundesmittel nicht lediglich die eigenen Investitionen der Länder ersetzen.

Die Finanzhilfekompetenz des Bundes nach Artikel 104c GG zur „Förderung gesamtstaatlich bedeutsamer Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur“

wird mit der Zielsetzung der Sicherstellung der Qualität und der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens verbunden und um die Möglichkeit zur Mitfinanzierung solcher gewichtigen, besonderen Kosten erweitert, die mit der Nutzbarmachung der Investition in einem unmittelbaren Zusammenhang stehen.

Artikel 104b Absatz 2 Satz 5 erster Halbsatz GG wird auch auf Finanzhilfen des Bundes anwendbar gemacht, die gemäß Artikel 104d GG gewährt werden.

Der neue Artikel 125c Absatz 3 GG stellt sicher, dass solche Finanzhilfen, die auf einer bis zum 31. Dezember 2019 in Kraft getretenen Regelung beruhen und keine mindestens hälftige Mitfinanzierung der Länder in dem von der Finanzhilfe erfassten Investitionsbereich vorsehen, beibehalten werden können.

Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/3440 in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD.

Zu Buchstabe b

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/4543 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD.

Zu Buchstabe c

Einvernehmliche Erledigterklärung des Antrags auf Drucksache 19/4556.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten und Erfüllungsaufwand

Zu Buchstabe a

Bezüglich der Kosten und des Erfüllungsaufwandes wird auf die Darstellung in Drucksache 19/3440 verwiesen.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/3440 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

Artikel 1 wird wie folgt geändert:

1. Die Nummern 1 bis 3 werden durch die folgenden Nummern 1 bis 4 ersetzt:

- ,1. Artikel 104b Absatz 2 Satz 5 wird wie folgt gefasst:

„Die Mittel des Bundes sind in jeweils mindestens gleicher Höhe durch Landesmittel für den entsprechenden Investitionsbereich zu ergänzen; sie sind befristet zu gewähren und hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen.“

2. Artikel 104c wird wie folgt gefasst:

„Artikel 104c

Der Bund kann den Ländern zur Sicherstellung der Qualität und der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen sowie mit diesen verbundene besondere unmittelbare Kosten der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren. Artikel 104b Absatz 2 Satz 1 bis 5 und Absatz 3 gilt entsprechend.“

3. 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 5 erster Halbsatz und Absatz 3 gilt entsprechend.“

4. Artikel 125c wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

- aa) In Satz 3 werden die Wörter „ab dem 1. Januar 2025“ gestrichen.

- bb) Folgender Satz wird angefügt:

„Artikel 104b Absatz 2 Satz 4 gilt entsprechend.“

- b) Folgender Absatz 3 wird angefügt:

„(3) Artikel 104b Absatz 2 Satz 5 erster Halbsatz ist erstmals auf nach dem 31. Dezember 2019 in Kraft getretene Regelungen anzuwenden.“ “

2. Die bisherige Nummer 4 wird Nummer 5.;

- b) den Antrag auf Drucksache 19/4543 abzulehnen;
- c) den Antrag auf Drucksache 19/4556 für erledigt zu erklären.

Berlin, den 28. November 2018

Der Haushaltsausschuss

Peter Boehringer
Vorsitzender

Eckhardt Rehberg
Berichtersteller

Johannes Kahrs
Berichtersteller

Albrecht Glaser
Berichtersteller

Otto Fricke
Berichtersteller

Dr. Gesine Löttsch
Berichterstellerin

Anja Hajduk
Berichterstellerin

Bericht der Abgeordneten Eckhardt Rehberg, Johannes Kahrs, Albrecht Glaser, Otto Fricke, Dr. Gesine Löttsch und Anja Hajduk

A. Allgemeiner Teil

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf der Bundesregierung einschließlich der Stellungnahme des Bundesrates und der Gegenäußerung der Bundesregierung auf **Drucksache 19/3440** sowie die Anträge der Fraktion der AfD auf **Drucksache 19/4543** und der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf **Drucksache 19/4556** in seiner 53. Sitzung am 28. September 2018 beraten und an den Haushaltsausschuss zur federführenden Beratung sowie den nachfolgend genannten Ausschüssen zur Mitberatung überwiesen:

Zu Buchstabe a

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

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat sich gutachtlich beteiligt.

Zu Buchstabe b

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

Zu Buchstabe c

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

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Buchstabe a

Die Bildungsinfrastruktur in Deutschland soll aufgrund der gewachsenen Herausforderungen gemeinsam von Bund und Ländern verbessert werden. Dafür ist eine Investitionsoffensive für Schulen in Deutschland erforderlich. Durch Aufhebung der Beschränkung der Finanzhilfekompetenz des Bundes zur Mitfinanzierung von Investitionen auf finanzschwache Kommunen in Artikel 104c GG wird die Möglichkeit des Bundes erweitert, die Länder und Kommunen bei ihren Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur, insbesondere Ganztagschul- und Betreuungsangebote, Digitalisierung und berufliche Schulen zu unterstützen.

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 sozialschwächeren Haushalten entgegenzuwirken. 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. Dies eröffnet dem Bund die Möglichkeit, 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.

Zu Buchstabe b

Die antragstellende Fraktion wendet sich gegen eine weitere Öffnung der föderalen Bildungsstrukturen durch eine Änderung des Artikel 104c GG und fordert, die im Jahre 2006 mit Einführung des Artikel 91b GG angestoßene Föderalismusreform in den derzeit bestehenden Grenzen beizubehalten. Des Weiteren solle die Bundesregierung jeweils Vorschläge entwickeln, um eine stärkere Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in den Bereichen Spitzenforschung und Exzellenzinitiative zu erzielen und um es dem Bund zu ermöglichen, auf Grundlage von Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern, Investitionen in Bezug auf Personalgewinnung und Personalentwicklung in Bildungseinrichtungen vorzunehmen.

Zu Buchstabe c

Die antragstellenden Fraktionen begrüßen die mit dem Entwurf zur Änderung des Grundgesetzes beabsichtigte Lockerung des Kooperationsverbotes im Bildungsbereich, halten den vorliegenden Vorschlag zur Änderung von Artikel 104c GG jedoch für unzureichend. Sie fordern die Bundesregierung auf, das laufende Gesetzgebungsverfahren zu nutzen, um die verfassungsrechtliche Grundlage für einen modernen Bildungsföderalismus zu schaffen. Über einen geänderten Artikel 91b GG soll dafür Sorge getragen werden, dass Bund und Länder auf Grund von Vereinbarungen zur Sicherstellung der Qualität, der Leistungsfähigkeit und der Weiterentwicklung des Bildungswesens zusammenwirken können. Darüber hinaus soll die Bundesregierung sich dafür einsetzen, dass der Verweis auf die Regelungen für Finanzhilfen in Artikel 104b Absatz 2 GG, die eine degressive und befristete Ausgestaltung der Mittelvergabe vorschreiben, gestrichen wird, damit Finanzhilfen des Bundes für Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur zukünftig verlässlich und dauerhaft ausgestaltet werden können.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse sowie des gutachtlich beteiligten Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung

Zu Buchstabe a

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/3440 in seiner 30. Sitzung am 28. November 2018 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD, den Gesetzentwurf in geänderter Fassung anzunehmen.

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/3440 in seiner 28. Sitzung am 28. November 2018 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD, den Gesetzentwurf in geänderter Fassung anzunehmen.

Der **Finanzausschuss** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/3440 in seiner 24. Sitzung am 28. November 2018 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD, den Gesetzentwurf in geänderter Fassung anzunehmen.

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/3440 in seiner 18. Sitzung am 28. November 2018 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD, den Gesetzentwurf in geänderter Fassung anzunehmen.

Der **Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/3440 in seiner 28. Sitzung am 28. November 2018 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD, den Gesetzentwurf in geänderter Fassung anzunehmen.

Der **Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/3440 in seiner 15. Sitzung am 28. November 2018 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD, den Gesetzentwurf in geänderter Fassung anzunehmen.

Der **Ausschuss Digitale Agenda** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/3440 in seiner 19. Sitzung am 28. November 2018 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD, den Gesetzentwurf in geänderter Fassung anzunehmen.

Der **Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/3440 in seiner 10. Sitzung am 28. November 2018 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD, den Gesetzentwurf in geänderter Fassung anzunehmen.

Im Rahmen seines Auftrags zur Überprüfung von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Bundesregierung auf Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hat sich der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** gemäß Einsetzungsantrag (Drucksache 19/1837) in seiner 4. Sitzung am 26. September 2018 mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e) auf Drucksache 19/3440 gutachtlich befasst und folgende Stellungnahme abgegeben:

„Folgende Aussagen zur Nachhaltigkeit wurden in der Begründung des Gesetzentwurfes getroffen:

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

Formale Bewertung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung:

Eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfes ist gegeben. Der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ergibt sich hinsichtlich folgender Managementregeln, Sustainable Development Goals und Indikatoren:

- *Managementregel 10 - Regel zum sozialen Zusammenhalt*
- *SDG 4 - Hochwertige Bildung,*
- *SDG 11 - Nachhaltige Städte und Gemeinden*
- *Indikator 4.1.a - Frühe Schulabgänger (18- bis 24-Jährige ohne Abschluss)*
- *Indikator 4.1.b - 30- bis 34-Jährige mit tertiärem oder postsekundärem nichttertiärem Abschluss*
- *Indikator 10.1 - Gleiche Bildungschancen: Ausländische Schulabsolventen/innen*
- *Indikator 11.2.c - Bevölkerungsgewichtete durchschnittliche ÖV-Reisezeit von jeder Haltestelle zum nächsten Mittel-/Oberzentrum*
- *Indikator 11.3 - Wohnen: Überlastung durch Wohnkosten*

Diesem Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie wird die Bundesregierung mit ihren oben zitierten Aussagen zur Nachhaltigkeit in der Begründung des Gesetzentwurfes nicht umfassend gerecht.

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung erwartet, dass die Bundesregierung bei künftigen Vorhaben im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung in der gebotenen Tiefe und Ausführlichkeit auf Nachhaltigkeitsaspekte eingeht und einschlägige Managementregeln, Sustainable Development Goals und Indikatoren benennt.

Auf eine Prüfbitte wird verzichtet.“

Zu Buchstabe b

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat den Antrag auf Drucksache 19/4543 in seiner 28. Sitzung am 28. November 2018 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD den Antrag abzulehnen.

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** hat den Antrag auf Drucksache 19/4543 in seiner 18. Sitzung am 28. November 2018 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD den Antrag abzulehnen.

Der **Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung** hat den Antrag auf Drucksache 19/4543 in seiner 15. Sitzung am 28. November 2018 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD den Antrag abzulehnen.

Der **Ausschuss Digitale Agenda** hat den Antrag auf Drucksache 19/4543 in seiner 19. Sitzung am 28. November 2018 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD den Antrag abzulehnen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Haushaltsausschuss** beschloss in seiner 15. Sitzung am 6. Juli 2018 auf Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Ausschussdrucksache 19(8)1414) einstimmig, zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 19/3440 eine vierstündige öffentliche Anhörung durchzuführen. In seiner 18. Sitzung am 26. September 2018 kam der Haushaltsausschuss zudem überein, den Antrag der Fraktion der AfD auf Drucksache 19/4543 sowie den Antrag der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 19/4556 in die öffentliche Anhörung einzubeziehen.

Die Anhörung fand in der 20. Sitzung am 8. Oktober 2018 statt. Die schriftlichen Stellungnahmen zur Anhörung sind in den Ausschussdrucksachen 19(8)1645 und 19(8)1646 zusammengestellt. Die von den Fraktionen benannten Sachverständigen sowie weitere Einzelheiten sind dem stenografischen Protokoll der Anhörung zu entnehmen (Ausschussprotokoll-Nummer 19/20). Ergänzend hierzu lag dem Haushaltsausschuss auf Ausschussdrucksache 19(8)3139 eine aktualisierte Stellungnahme des Deutschen Landkreistages vom 26. November 2018 vor.

Unter Einbeziehung der Ergebnisse der öffentlichen Anhörung und des Berichts des Bundesrechnungshofs auf Ausschussdrucksache 19(8)1636 hat der Haushaltsausschuss in seiner 27. Sitzung am 28. November 2018 schließlich den Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksachen 19/3440, den Antrag der Fraktion der AfD auf Drucksache 19/4543 und den Antrag der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 19/4556 abschließend beraten. Die Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN erklärten dabei, dass ihr gemeinsamer Antrag auf Drucksache 19/4556 aufgrund der mit den Koalitionsfraktionen erzielten Einigung für erledigt erklärt werden solle.

Die **Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN** legten dar, man habe sich auf eine gemeinsame Änderung des Grundgesetzes verständigen können. Dem Ziel einer Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland sei man dadurch ein gutes Stück näher gekommen. Die Leistungsfähigkeit im Bildungsbereich werde spürbar gestärkt, der soziale Wohnungsbau unterstützt und die Verkehrsinfrastruktur ausgebaut. Die Neuregelung sei ein wichtiger Baustein für mehr Chancengleichheit an deutschen Schulen.

Zusätzlichkeit (Artikel 104b)

Aus Sicht der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN stellten die Finanzhilfetatbestände nach der verfassungsrechtlichen Systematik Ausnahmenvorschriften zum sogenannten Konnexitätsgrundsatz dar. Durch Gewährung von Finanzhilfen solle der Bund Investitionsaufgaben der Länder und Gemeinden nur fördern, wenn diese ohne eine finanzielle Beteiligung des Bundes nicht den gesamtstaatlichen Bedürfnissen entsprechend bewältigt werden könnten. Es müsse sichergestellt werden, dass die gesamtstaatliche Wirkung der Finanzhilfen nicht dadurch gemindert werden könne, dass die Länder im gleichen Zug ihre eigenen finanziellen Anstrengungen in dem jeweiligen Investitionsbereich verminderten und Haushaltsmittel für andere Bereiche verwendeten. Durch die eingebrachte Ergänzung in Artikel 104b Absatz 2 Satz 5 erster Halbsatz GG werde sichergestellt, dass die Länder mindestens die Hälfte der öffentlichen Investitionen in dem von der Finanzhilfe erfassten Investitionsbereich (z.B. sozialer Wohnungsbau) selbst tragen. Dies bedeute, dass die mit der Finanzhilfe des Bundes gewährten Mittel je Land nicht höher sein dürften als sämtliche öffentlich finanzierten Investitionen des

jeweiligen Landes – ohne kommunalem Anteil – im Sinne des Haushaltsrechts in dem entsprechenden Förderbereich. Diese neue Vorgabe solle dazu beitragen, dass künftige Finanzhilfen des Bundes im jeweils geförderten Investitionsbereich additiv zu den Investitionen des Landes wirkten und Bundesmittel nicht lediglich die eigenen Investitionen der Länder ersetzen. Das Kriterium der Zusätzlichkeit gelte gemäß der Übergangsregelung in Artikel 125c Absatz 3 GG erstmalig für nach dem 31. Dezember 2019 in Kraft getretene Finanzhilfen.

Unterstützung Bildungsinfrastruktur in Kommunen (Artikel 104c)

Die Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN betonten, dass durch Änderung von Artikel 104c die verfassungsrechtliche Voraussetzung dafür geschaffen werde, dass der Bund nicht nur finanzschwache, sondern künftig alle Kommunen bei Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur finanziell unterstützen kann. Die Finanzhilfen nach Artikel 104c GG würden künftig weiterhin befristet gewährt, auf eine degressive Ausgestaltung werde aber verzichtet. Das Zusätzlichkeitskriterium nach Artikel 104b Absatz 2 Satz 5 erster Halbsatz GG komme zur Anwendung. Der Bund solle auf Basis des Artikel 104c GG mit Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen zur Sicherstellung der Qualität und Leistungsfähigkeit unterstützend eingreifen können – im Sinne der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet. Die Finanzhilfekompetenz des Bundes werde um die Möglichkeit zur Mitfinanzierung gewichtiger, besonderer Kosten erweitert, die der Sicherstellung der Qualität und Leistungsfähigkeit des Bildungswesen dienten und zur Verwirklichung des Investitionszwecks erforderlich seien. Darüber hinaus werde ergänzend zu der Gesetzesbegründung im Gesetzentwurf klargestellt, dass auch Einrichtungen in freier Trägerschaft – insbesondere genehmigte Ersatzschulen und nach § 45 SGB VIII genehmigte Kinderbetreuungseinrichtungen – in den Anwendungsbereich des Artikel 104c auch dann fallen könnten, wenn sie keine kommunale Infrastruktur ersetzten.

Sozialer Wohnungsbau (Artikel 104d GG)

Mit dem neuen Artikel 104d GG werde die Voraussetzung dafür geschaffen, dass der Bund den Ländern auch nach 2019 Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus gewähren könne. Die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder bleibe davon unberührt. Auf die grundsätzliche Befristung und Degression bei Finanzhilfen sei im Falle des sozialen Wohnungsbaus verzichtet worden. Dafür finde das Kriterium der Zusätzlichkeit nach dem geänderten Artikel 104b Absatz 2 Satz 5 erster Halbsatz GG Anwendung.

Gemeindeverkehrsfinanzierung (Artikel 125c)

Aus Sicht der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN könnten durch die im Gesetzentwurf vorgesehene Streichung bereits im Jahr 2019 – und damit sechs Jahre früher als bisher geplant – die Höhe der Finanzhilfen im Bereich der Gemeindeverkehrsfinanzierung und die Regelungen zum Inhalt der Bundesprogramme nach § 6 des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes angepasst werden. Zwischen den Fraktionen der CDU/CSU und SPD und den Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN herrsche im Hinblick auf die künftige Ausgestaltung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes Einvernehmen darüber, dass Erleichterungen bei der Vorgabe, wonach geförderte Schienenverkehrswege vollständig auf besonderem Bahnkörper geführt werden müssten, möglich sein sollten. Eine Absenkung der Mindesthöhe von 50 Mio. Euro der zuwendungsfähigen Kosten des Vorhabens solle zukünftig durch Ausdifferenzierung von Fördertatbeständen möglich werden. Beides stehe unter dem Vorbehalt, dass die zur Verfügung stehenden Finanzmittel nicht überzeichnet würden.

Bundesautobahnen und sonstige Bundesstraßen des Fernverkehrs (Artikel 143e)

Die Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN begrüßten, dass durch die im Regierungsentwurf vorgesehene Änderung des Artikel 143e GG die vom Bundespräsidenten und vom Bundesrechnungshof geforderte verfassungsrechtliche Grundlage für bereits einfachgesetzlich normierte Regelungen zur Aufgabenübertragungen im Bereich der Durchführung von Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren im Bereich der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs auf die Länder geschaffen würden.

Ergänzend betonten die **Fraktionen der CDU/CSU und SPD** zur Bildungsinfrastruktur, dass die Kultushoheit Kompetenz der Länder bleibe. Bildungspolitik sei und bleibe ihre originäre Aufgabe. Dezentralität und Subsidiarität seien die Leitprinzipien. Der Bund solle auf Basis des Artikel 104c GG mit Finanzhilfen nur im begründeten Ausnahmefall unterstützend eingreifen können, wenn das Ziel einer gesamtstaatlichen Notwendigkeit im Sinne

der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet als ein Mehrwert von nationaler Bedeutung erreicht werden könne. Zur Gemeindeverkehrsfinanzierung stellten sie fest, dass eine Ausweitung der Fördergegenstände und Maßnahmen der Bestandsanierung ungeachtet der in der Gesetzesbegründung zu Artikel 125c Grundgesetz angesprochenen grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Möglichkeit seitens der Regierungskoalition nicht beabsichtigt seien. Die vorgesehenen Bundesmittel sollten ausschließlich für Neu- und Ausbaumaßnahmen eingesetzt werden.

Ergänzend begrüßte die **Fraktion der FDP**, dass die Finanzhilfen im Bildungsbereich nicht degressiv, sondern verlässlich jedes Jahr gleichbleibend für die Dauer der Laufzeit an die Schulen gehen würden. Aus ihrer Sicht sei eine größere Klarheit der Verhältnisse bei der Regelung der Zusätzlichkeit in Artikel 104b wünschenswert gewesen, zugleich werde die jetzt gefundene Lösung zur Einführung der Zusätzlichkeit bei Finanzhilfen des Bundes ausdrücklich unterstützt. Zudem sehe es die Fraktion der FDP als echten Fortschritt an, dass der Bund in allen Bundesländern nicht nur in Gebäude, sondern auch in Köpfe und in das so wichtige Personal und dessen Fortbildung investieren könne – beispielsweise für den Aufbau einer Systemadministration und Schulungen des pädagogischen Personals. Ebenso würden dadurch die Fortentwicklung und Durchsetzung gemeinsamer Bildungsstandards möglich gemacht, wie zum Beispiel im Bereich der Digitalkompetenz der Schülerinnen und Schüler. Hier von profitierten alle Schülerinnen und Schüler in ganz Deutschland. Der geplante Digitalpakt werde das erste gemeinsame Projekt sein, welches auf Basis dieser neuen grundgesetzlichen Möglichkeiten umgesetzt werden könne. Das sei eine gute Nachricht für den Bildungsstandort Deutschland und die Schulen. Die Fraktion der FDP forderte die Bundesregierung auf, die neuen Möglichkeiten des Grundgesetzes aktiv und zeitnah zu nutzen, damit die hiermit verbundenen Chancen bald an den Schulen und bei den Schülerinnen und Schülern ankommen würden. Des Weiteren forderte die Fraktion der FDP die Bundesregierung auf, sich abseits der nun anstehenden Änderung des Grundgesetzes langfristig für eine komplette Abschaffung des sogenannten „Kooperationsverbots“ zwischen Bund und Ländern im Bildungsbereich einzusetzen. Diese überholte föderale Aufgabenteilung werde mittlerweile auch von einer überwältigenden Mehrheit der Bevölkerung nicht mehr unterstützt. Zudem halte es die FDP für notwendig, dass Rückholrecht der Bundesländer bezüglich der Durchführung von Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren an den Bundesautobahnen aufzuheben. Planungsverfahren müssten in einer Hand auf Ebene des Bundes gebündelt werden. Hierdurch würden effizientere Planungsverfahren für den Verkehrswegebau entstehen, wie es die Verwaltungsreform zur Gründung der Infrastrukturgesellschaft eigentlich vorgesehen habe.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN** betonte ergänzend, dass durch die Änderung von Artikel 104c GG erreicht werde, dass der Bund den Ländern zukünftig zur Sicherstellung der Qualität und der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens nicht nur Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen in die bauliche Infrastruktur, sondern im Rahmen befristeter Programme auch Finanzhilfen für Investitionen in die zur Erfüllung des Investitionszweck unmittelbar erforderliche personelle Ausstattung im kommunalen Bildungswesen gewähren könne. Die Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN begrüßte diese Möglichkeit, nicht nur in Beton, sondern auch in Köpfe investieren zu können. Sie sei ein Meilenstein auf dem Weg zu einem modernen Bildungsföderalismus und schaffe den Einstieg in eine Ermöglichungsverfassung für ein leistungsfähiges und chancengerechtes Bildungssystem. Zwar habe die ursprünglich bevorzugte Lösung zur Modernisierung des Bildungsföderalismus über einen neu zu fassenden Kooperationsartikel 91b GG, für die sich die Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN seit Jahren einsetze, in den interfraktionellen Verhandlungen nicht erreicht werden können, dennoch sei die Schaffung von Kooperationsmöglichkeiten zwischen Bund und Ländern in Artikel 104c ein wichtiger Schritt, um über den Digitalpakt hinaus bei wichtigen Fragen zusammenarbeiten zu können und gemeinsam für mehr Bildungsgerechtigkeit zu sorgen. Die Bundesregierung müsse nun unter Beweis stellen, dass sie den dadurch entstehenden verfassungsrechtlichen Spielraum nutze, um die drängenden Aufgaben im Bildungsbereich gemeinsam mit Ländern und Kommunen zügig anzugehen.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN betonte, dass sie die Anpassungen bei der Gemeindeverkehrsfinanzierung für nicht ausreichend halte. In Anbetracht vielfältiger verkehrlicher Probleme in unseren Städten – wie zum Beispiel schlechte Luft, hohe Unfallzahlen bei Fußgängern und Radfahrern, Staubbelastungen, schlechter Zustand der ÖPNV-Infrastruktur – und angesichts nationaler Klimaschutzziele sei es unbestreitbar, dass größere Anstrengungen vonnöten seien. Deshalb sei unter anderem eine strukturelle Erneuerung der Gemeindeverkehrsfinanzierung des Bundes erforderlich, insbesondere um Reinvestitionen in sanierungsbedürftige Infrastruktur zu ermöglichen, den Radverkehr stärker zu fördern und bei der Nutzen-Kosten-Bewertung von Infrastrukturprojekten Umweltziele zu konkretisieren und stärker zu gewichten.

Die **Fraktion der AfD** plädierte dafür, den Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes abzulehnen. Nach ihrer Auffassung führe er dazu, dass die föderale Struktur Deutschlands weiter ausgehöhlt und der Zentralismus verstärkt werde. Der Gesetzesentwurf füge sich in eine ganze Reihe von Verfassungsänderungen der letzten Jahre ein, die für die Länder zu einem schleichenden Verlust an finanzieller Autonomie und zu einer wachsenden Abhängigkeit geführt hätten. Die Fraktion der AfD forderte, dass die Länder und Gemeinden mit ausreichenden finanziellen Mitteln zur Bewältigung der notwendigen Aufgaben ausgestattet würden, statt mit vermeintlich gut gemeinter Förderung Symbolpolitik zu betreiben und durch Subventionen die Einflussmöglichkeiten des Bundes immer weiter auszudehnen.

Seit dem Jahr 2006 seien in kürzeren Abständen mehrere Föderalismusreformen vollzogen und damit der verfassungsrechtlich geregelte, zweistufige Staatsaufbau durchbrochen worden. Zuletzt sei dies 2017 mit der Einführung des Artikel 104c GG geschehen, der dem Bund die finanzielle Förderung der kommunalen Bildungsinfrastruktur finanzschwacher Gemeinden ermögliche und der nun bereits geändert und ausgeweitet werden solle. Zuvor habe auch schon die systemwidrige Einführung der Vorschrift aus Artikel 91e GG zur Aushöhlung des Zwei-Ebenen-Systems beigetragen. Seit Jahren werde das vom Grundgesetz vorausgesetzte System der Eigenstaatlichkeit der Länder (Artikel 20 GG), der Trennung von Bundes- und Landeshaushalten (Artikel 104a Absatz 1 GG) mit der Maßgabe, dass die Gemeinden Teil der Länder seien (Artikel 106 Absatz 9 GG), in immer neuen Anläufen perforiert, geschwächt und durchbrochen. Durch welche Erwägung dies zu rechtfertigen sei, bliebe unklar. Die AfD-Fraktion verwies außerdem darauf, dass nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts den Ländern „ein Kern eigener Aufgaben als ‚Hausgut‘ unentziehbar verbleiben“ müsse (BVerfGE 34, 9 (21)). Die in Artikel 79 Absatz 3 GG festgelegte Eigenstaatlichkeit der Länder gerate zunehmend ins Wanken.

Die geplante Reformierung des Artikel 104c GG führe zu einem tiefen Eingriff in das Bildungswesen, welches eine der wichtigsten Kernkompetenzen der Länder darstelle. Mit dieser Änderung könne der Bund nicht nur finanzschwache, sondern auch finanzstarke Länder finanziell unterstützen. Der Bund sichere sich dadurch weitreichende Einflussmöglichkeiten, insbesondere bei investiven Maßnahmen. Darüber hinaus zielten die per Antrag kurzfristig eingebrachten Änderungen am Gesetzentwurf auf die Qualitätssicherung in der Bildung durch den Bund. All dies widerspreche eklatant dem Grundsatz der Subsidiarität und Eigenverantwortlichkeit der Länder. Es sei zu befürchten, dass bei Vollzug der geplanten Änderung des Artikel 104c GG der Bund zunehmend die den Ländern zugerechneten Aufgaben übernehme, und dies ohne sicherstellen zu können, dass dies zu einer Verbesserung der Situation führe. Schlimmer noch, mit einer zentralistischen Bildungspolitik und dem Abbau der zwischenstaatlichen Konkurrenz entfele das Instrumentarium, mit dem Bildungserfolge und Bildungsmisereen überhaupt empirisch feststellbar seien. Ein Wettlauf nach unten bei den Bildungsstandards könne die Konsequenz sein. Nicht zuletzt sei zu befürchten, dass eine fortgesetzte Fristverlängerung bei der Gewährung der Bundesmittel in einer Dauerfinanzierung des Bundes münde.

Die AfD-Fraktion betonte außerdem, dass sie mit ihren Bedenken hinsichtlich dieses Gesetzentwurfs nicht allein stehe. Auch der deutsche Landkreistag, der Bundesrechnungshof und nicht zuletzt die überwiegende Mehrheit der in der öffentlichen Anhörung im Haushaltsausschuss am 8. Oktober 2018 gehörten Sachverständigen, allen voran Dr. jur. habil. Ulrich Vosgerau und Prof. Dr. habil. Lenk, hätten allesamt erhebliche Bedenken hinsichtlich der geplanten Grundgesetzänderung geäußert. Die Frankfurter Allgemeine Zeitung sehe mit diesem Vorhaben sogar „die Axt an das Grundgesetz“ gelegt (FAZ vom 25.11.2018). Auch sei es nach Ansicht der Fraktion der AfD fraglich, ob die Änderung des Art. 104c GG verfassungskonform sei. Die föderalen Strukturen der Verfassung würden hier nicht nur aufgeweicht, sondern der Bildungsföderalismus als solches fast aufgehoben.

Falls – wovon gegenwärtig jedoch nicht auszugehen sei – Länder und Gemeinden aufgrund der Herausforderungen steigender Sozialausgaben und trotz des unlängst reformierten Finanzausgleichs die Modernisierung der Bildungsinfrastruktur, den Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs sowie den sozialen Wohnungsbau nicht mehr angemessen finanzieren könnten, sollten sie nach Auffassung der Fraktion der AfD durch veränderte Verteilung der Umsatzsteuer nach Artikel 106 Absatz 4 GG mit den hierfür erforderlichen Mitteln ausgestattet werden. Bei einer auskömmlichen Finanzsituation aller Ebenen des föderalen Gemeinwesens würde sich die Frage einer Alimentierung der Länder bei deren zentralen Aufgaben durch den Bund – insbesondere in Zeiten, in denen hohe Steuereinnahmen zu verzeichnen seien – nicht stellen. Falls dies im begründeten Einzel- bzw. Ausnahmefall doch einmal erforderlich sei, sei keinesfalls eine Änderung des Grundgesetzes erforderlich.

Als Fazit zog die AfD-Fraktion, dass die vorgeschlagene erneute Änderung des Grundgesetzes die Länder in eine wachsende Abhängigkeit vom Bund führe und die Aushöhlung der föderalen Struktur, einen Wegfall des Bildungsföderalismus sowie die Tendenz zu einem schädlichen Zentralismus vorantreibe. Bei kritischer Würdigung der zahlreichen Stellungnahmen könne man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass die geplante Grundgesetzänderung vor allem dadurch motiviert sei, durch großzügige Verteilung von Finanzmitteln möglichst publikumswirksam dafür zu sorgen, die Große Koalition als vermeintlich erfolgreichen Problemlöser darzustellen und die Stimmung in der Bevölkerung auf diese Weise vordergründig aufzuhellen.

Die **Fraktion DIE LINKE.** wies darauf hin, die geplante Änderung des Grundgesetzes umfasse vier Regelungsbereiche innerhalb der Finanzverfassung.

Lockerung des Kooperationsverbots im Bildungsbereich

Mit der Änderung in Artikel 104c Satz 1 GG werde die Beschränkung der Finanzhilfekompetenz des Bundes zur Förderung von gesamtstaatlich bedeutsamen Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur auf finanzschwache Kommunen aufgehoben. Das heiße, sämtliche Kommunen der Bundesrepublik Deutschland könnten Mittel aus dem Kommunalinvestitionsförderungsfonds für Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur beantragen. Der Begriff der kommunalen Bildungsinfrastruktur umfasse die bildungsbezogenen Einrichtungen der kommunalen Ebene. Dies seien 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 müsse es sich um Sachinvestitionen handeln. Das umfasse 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.

Verstetigung der Mittel für sozialen Wohnungsbau

Durch Einfügung eines Artikels 104d GG könne der Bund den Ländern künftig dauerhaft Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Kommunen in den sozialen Wohnungsbaus gewähren. Die Verwendungsmöglichkeiten der Finanzhilfen bezögen sich auf die Förderung von Sachinvestitionen. Gesamtstaatlich bedeutsam seien Investitionen, die in ihrer Gesamtheit von erheblichem Gewicht für die Gewährleistung eines ausreichenden Angebotes an bezahlbarem Wohnraum seien und von den Ländern und Gemeinden nicht allein finanziert werden könnten.

Möglichkeit zur Erhöhung und Dynamisierung im Bereich Gemeindeverkehrsfinanzierung

Durch Streichung der zeitlichen Vorgabe in Artikel 125c Absatz 2 Satz 3 GG (1. Januar 2025) werde eine sofortige Änderung der fortgeltenden Bestimmungen betreffend die Bundesprogramme nach § 6 GVFG ermöglicht. Dies lasse 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 könnten Bundesprogramme zu den Schienenwegen aufgehoben, geändert oder neu aufgelegt werden. Insbesondere sei damit auch eine Bestandssanierung möglich.

Teilweise Wiedereinführung der Bundesauftragsverwaltung bei Bundesautobahnen und Fernstraßen

Dem Bund werde 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 beantrage. Auf Antrag eines Landes könnten somit die genannten Verwaltungsaufgaben bezüglich der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen wie bisher in Bundesauftragsverwaltung verbleiben. Im Ergebnis werde hier ein Teil der letzten großen GG-Änderung („Autobahnprivatisierung“) auf Wunsch einiger Länder wieder zurückgenommen.

Die Fraktion DIE LINKE. begrüßte grundsätzlich die Regelungen zu den Bereichen sozialer Wohnungsbau und Gemeindeverkehrsfinanzierung. Die Länder erhielten dadurch die notwendige Planungssicherheit für die nächsten Jahre in Politikbereichen, die für die weitere soziale Entwicklung der Gesellschaft von großer Bedeutung sind.

Mit der von der Koalition beabsichtigten Änderung des Artikel 104c Grundgesetz werde der Kreis der förderberechtigten Kommunen erweitert, was zunächst positiv klinge. Allerdings schaffe das gemäß Artikel 104c GG in Verbindung mit Artikel 104b Absatz 2 Satz 1 GG erlassene Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen in § 13 Absatz 2 ausdrücklich auch die Möglichkeit, Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) zu fördern. Vor dem Hintergrund der in vielen Kommunen angespannten Finanzlage in Verbindung mit der sogenannten „Schuldenbremse“ sei zu befürchten, dass es hierdurch zu mehr ÖPPen komme. Die teilweise Wiedereinführung der Bundesauftragsverwaltung bei Bundesautobahnen und Fernstraßen unterstütze die Fraktion DIE LINKE., soweit einzelne Länder dies ausdrücklich wünschten. Die Abschaffung der Auftragsverwaltung durch die letzte GG-Änderung stehe im Zusammenhang mit der Übernahme dieser Aufgabe durch die privatrechtliche organisierte Infrastrukturgesellschaft, die letztlich Privatisierungen in Form von ÖPPen erleichtern solle. Anstelle der Schaffung immer neuer Umverteilungskreisläufe sollte aus Sicht der Fraktion DIE LINKE. eine grundsätzliche Reform der Finanzverfassung angegangen werden. Dabei sei zunächst zu prüfen, welche staatliche Aufgabe von welcher staatlichen Ebene am besten im Sinne der Menschen erfüllt werden könne. Danach seien die Steuereinnahmen so zu verteilen, dass jede Ebene ausreichend eigene Einnahmen erhalte, um die jeweiligen Aufgaben angemessen zu erfüllen. So ließen sich auch die verfassungsrechtlichen Grundsätze des Föderalismus sowie der Kommunalen Selbstverwaltungsgarantie mit neuem Leben erfüllen.

Nach einem gründlichen Abwägungsprozess überwögen für die Fraktion DIE LINKE. im Ergebnis die positiven Aspekte der geplanten Grundgesetzänderung, so dass sie sowohl der Grunddrucksache als auch den Änderungen auf Ausschussdrucksachen 19(8)3144 und 19(8)3145 zustimme.

Zum Antrag auf Drucksache 19/4543 legte die Fraktion DIE LINKE. dar, nach Ansicht der AfD würde die geplante Lockerung des Kooperationsverbotes „die Grenzen der Länderhoheit in nicht vertretbarem Umfang und Ausmaß verschieben“. Die AfD fordere, dass das Gesetzgebungsverfahren zur Lockerung des Kooperationsverbotes eingestellt werde. Die Bundesregierung solle Vorschläge vorlegen, „die dem Bund die Möglichkeit geben, auf Grundlage von Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern, Investitionen in Bezug auf Personalgewinnung und Personalentwicklung in Bildungseinrichtungen vorzunehmen“, außerdem weitere Vorschläge „mit dem Ziel einer stärkeren Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in den Bereichen Spitzenforschung und Exzellenzinitiative“. Die Fraktion DIE LINKE. lehne den Antrag der AfD ab.

Zum Antrag auf Drucksache 19/4556 führte die Fraktion DIE LINKE. aus, die Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wollten über einen geänderten Artikel 91b GG erreichen, dass Bund und Länder auf Grund von Vereinbarungen zur Sicherstellung der Qualität, der Leistungsfähigkeit und der Weiterentwicklung des Bildungswesens zusammenwirken könnten. Dies solle auch für die Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im nationalen und internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen gelten. Sie wollten außerdem erreichen, dass der Verweis auf die Regelungen für Finanzhilfen in Artikel 104b Absatz 2 GG, die eine degressive und befristete Ausgestaltung der Mittelvergabe vorschrieben, gestrichen werde. Dadurch sollten Finanzhilfen des Bundes für Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur zur Verwirklichung bildungspolitischer Reformen zukünftig verlässlich und dauerhaft und nicht nur zeitlich befristet und degressiv ausgestaltet werden. Die Fraktion DIE LINKE. teile die Einschätzung der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dass der vorliegende Vorschlag der Bundesregierung zur Änderung von Artikel 104c GG unzureichend sei, da er sich auf das Ermöglichen von Finanzhilfen für Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur beschränke. Die Fraktion DIE LINKE. unterstütze eine grundgesetzliche „Ermöglichungsklausel“ für Bildungszusammenarbeit und stimme dem Antrag zu.

Den Änderungsantrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 19(8)3144 hat der Haushaltsausschuss mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD angenommen.

Sodann beschloss der **Haushaltsausschuss** mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/3440 in geänderter Fassung anzunehmen.

Den Antrag der Fraktion der AfD auf Drucksache 19/4543 lehnte der Haushaltsausschuss mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD ab.

Den Antrag der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 19/4556 erklärte der Haushaltsausschuss einvernehmlich für erledigt.

B. Besonderer Teil

Zur Begründung der einzelnen Vorschriften wird – soweit sie im Verlauf der Ausschussberatungen nicht geändert wurden – auf den Gesetzentwurf verwiesen.

Die vom Haushaltsausschuss empfohlene Neufassung wird wie folgt begründet:

Zu Artikel 1 Nummer 1 (Artikel 104b)

Durch die im Änderungsantrag vorgesehene Ergänzung in Artikel 104b Absatz 2 soll sichergestellt werden, dass die Länder mindestens die Hälfte der öffentlichen Investitionen in dem von der Finanzhilfe erfassten Investitionsbereich (z. B. sozialer Wohnungsbau) selbst tragen. Dies ist gegeben, wenn der verfassungsrechtliche Eigenanteil der Länder zu der Finanzhilfe des Bundes mindestens 50 Prozent beträgt. Alternativ ist sicherzustellen, dass die mit der Finanzhilfe des Bundes gewährten Mittel je Land nicht höher sein dürfen als sämtliche öffentlich finanzierten Investitionen des jeweiligen Landes im Sinne des Haushaltsrechts in dem entsprechenden Förderbereich. Als zu berücksichtigende Landesmittel gelten zum einen der verfassungsrechtlich auch weiterhin notwendige Eigenanteil der Länder zu der Finanzhilfe des Bundes und zum anderen für die Laufzeit der Finanzhilfe des Bundes in den jeweiligen Finanzplänen vorgesehene Haushaltsmittel der Länder – ausschließlich kommunaler Haushalte – für eigene investive Maßnahmen in dem durch die Finanzhilfe definierten Investitionsbereich.

Diese neue Vorgabe trägt dazu bei, dass die Finanzhilfen des Bundes im jeweils geförderten Investitionsbereich additiv zu den Investitionen des Landes wirken und Bundesmittel nicht lediglich die eigenen Investitionen der Länder ersetzen. Einzelheiten sind in dem Finanzhilfegesetz bzw. in der Verwaltungsvereinbarung zu regeln.

Zu Artikel 1 Nummer 2 (Artikel 104c)

Die Finanzhilfekompetenz des Bundes nach Artikel 104c zur „Förderung gesamtstaatlich bedeutsamer Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur“ wird durch diesen Änderungsantrag mit der Zielsetzung der Sicherstellung der Qualität und der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens verbunden und um die Möglichkeit zur Mitfinanzierung solcher gewichtigen, besonderen Kosten erweitert, die mit der Nutzbarmachung der Investition in einem unmittelbaren Zusammenhang stehen. Förderfähig sind insoweit – zeitlich auf die Begleitphase der Investition bezogen – nur Kosten besonderer Maßnahmen nicht investiver Art, die zur Verwirklichung des Investitionszwecks erforderlich sind und der Sicherstellung der Qualität und der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens dienen (u. a. Aufbau einer Systemadministration, Schulung des pädagogischen Personals bei Investitionen beispielsweise in die digitale Bildungsinfrastruktur, Finanzierung spezieller personeller Ausstattung, die unmittelbar zur Verwirklichung des Investitionszwecks erforderlich ist, die Entwicklung gemeinsamer Bildungsstandards im geförderten Investitionsbereich). Für die regelmäßig mit der Planung und Umsetzung eines Investitionsprogramms einhergehenden Verwaltungskosten sowie für allgemeine Folgekosten gelten weiterhin die allgemeinen finanzverfassungsrechtlichen Regelungen (Artikel 104a Absatz 1 und Absatz 5 Satz 1).

Zu Artikel 1 Nummer 3 (Artikel 104d-neu)

Durch den Änderungsantrag wird Artikel 104b Absatz 2 Satz 5 erster Halbsatz auch auf Finanzhilfen des Bundes anwendbar, die gemäß Artikel 104d gewährt werden. Im Übrigen bleibt Artikel 104d-neu unverändert.

Zu Artikel 1 Nummer 4 (Artikel 125c)

Die durch den Änderungsantrag hinzugefügte Übergangsregelung stellt sicher, dass solche Finanzhilfen, die auf einer bis zum 31. Dezember 2019 in Kraft getretenen Regelung beruhen und keine mindestens hälftige Mitfinanzierung der Länder in dem von der Finanzhilfe erfassten Investitionsbereich vorsehen, beibehalten werden können. Regelungen sind hierbei gesetzliche Regelungen sowie Verwaltungsvereinbarungen.

Zu Artikel 1 Nummer 5 (neu)

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung.

Berlin, den 28. November 2018

Eckhardt Rehberg
Berichtersteller

Johannes Kahrs
Berichtersteller

Albrecht Glaser
Berichtersteller

Otto Fricke
Berichtersteller

Dr. Gesine Löttsch
Berichterstellerin

Anja Hajduk
Berichterstellerin

