

Referentenentwurf

der Bundesregierung

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

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 Grundgesetz (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 Artikel 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, wenn Länder und Kommunen bundesweit und unabhängig von einer kommunalen Finanzschwäche mit ihren Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur vor besonderen Herausforderungen stehen, die auch von finanz- und strukturstarken Kommunen nicht in der gebotenen Zeit alleine zu bewältigen sind. Das betrifft insbesondere den notwendigen flächendeckenden Ausbau der Ganztagsschul- und Betreuungsangebote sowie die Bewältigung der Herausforderungen, die die schnell fortschreitende Digitalisierung in allen Lebensbereichen für das Bildungswesen mit sich bringt. 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 preiswertem Wohnraum. Die in verschiedenen Ballungsräumen ohnehin wachsende Wohnungsnachfrage wird durch die erhöhte Zuwanderung zusätzlich verstärkt. Daher besteht die Notwendigkeit, deutlich mehr Sozialwohnungen zu bauen, um prekären Wohnungssituationen von einkommens- und sozialschwächeren 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 ab 2007 im Zuge der Föderalismusreform I 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 zunehmend regional deutlich verändert. Insbesondere in wirtschaftlich dynamischen Großstädten 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 insoweit 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 preiswertem Wohnraum spürbar entgegenwirken zu können.

Darüber hinaus soll eine Erhöhung der Mittel für das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz bis 2021 und ihre dynamisierte Fortsetzung für Neu- und Ausbaumaßnahmen ermöglicht werden. Dies erfordert eine entsprechende Anpassung des Artikels 125c GG.

B. Lösung

Durch Aufhebung der Beschränkung der Finanzhilfekompetenz des Bundes zur Mitfinanzierung von Investitionen nur in finanzschwachen Kommunen in Artikel 104c GG wird die Möglichkeit des Bundes erweitert, die Länder und Kommunen bei ihren Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur, insbesondere Ganztags- 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.

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.

Referentenentwurf der Bundesregierung

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

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 Sätze 2 bis 4 gelten entsprechend.“

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- und Betreuungsangebotes und zur Bewältigung der Anforderungen der Digitalisierung an die Ausstattung 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 zu bewältigen sein werden. Die bisher auf Investitionen in finanzschwachen Kommunen beschränkte Finanzhilfekompetenz in Artikel 104c Grundgesetz (GG) genügt den steigenden Investitionsanforderungen im Bildungssektor nicht in allen Bereichen. 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 Mangel an preiswertem Wohnraum entgegengewirkt. Es besteht die Notwendigkeit, deutlich mehr Sozialwohnungen zu bauen, um Versorgungsschwierigkeiten gerade von einkommens- und sozial schwächeren Haushalten entgegenzuwirken. Vor allem in Großstädten gibt es aufgrund des Zuzugs vieler Menschen spürbare Wohnungsengpässe und steigende Mieten. Es bedarf gezielter finanzieller Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes. 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 1.1.2025 geschaffen.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Mit der Änderung in Artikel 104c Satz 1 GG wird die Beschränkung der Finanzhilfekompetenz des Bundes zur Förderung von Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur nur in finanzschwachen 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.

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.

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 Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur nur in finanzschwachen Kommunen aufgehoben. Der Bund kann daher künftig den Ländern, unabhängig von der Finanzsituation der Kommunen, Finanzhilfen für Investitionen von Ländern und Kommunen in die kommunale Bildungsinfrastruktur gewähren. 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 Bildungs-Clouds der Länder 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 eine bundesweite, abgestimmte finanzielle Hilfe erfordern. Durch gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen soll ein struktureller und überregionaler Mehrwert für den gesamten Bildungsstandort Deutschland geschaffen werden. Mit der Ergänzung des Wortes „Länder“ wird klargestellt, dass die Förderung der Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur entsprechend der landesrechtlichen Zuständigkeiten sowohl durch die Länder als auch durch die Kommunen erfolgen kann.

Zu Nummer 2

Durch Einfügung eines Artikel 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 verfassungsrechtliche 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.

Zu Buchstabe b

Durch die Ergänzung wird klargestellt, dass die Steuerungs- und Kontrollrechte des Artikel 104b Absatz 2 Sätze 2 bis 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 Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.