



---

## **Stellungnahme zu der Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 6. März 2017 zu BT-DrS 18/11131**

Sehr geehrte Frau Dr. Löttsch,

zu den aufgeworfenen Fragen möchte ich wie folgt Stellung nehmen:

### **1. Einfügung eines neuen Art. 104c GG**

Die geplante Einführung ist aus verfassungssystematischen und demokratietheoretischen Gründen abzulehnen:

- Fortsetzung der Fehlentwicklung, die nach der Föderalismusreform I eingesetzt hat: Ziel war eine Stärkung der Verantwortungsklarheit im deutschen Bundesstaat durch klarere Zuweisungen von Kompetenzen und damit auch von politischen Verantwortlichkeiten, nachdem dreißig Jahre kooperativer Föderalismus nach der Finanzreform 1969 in die sog. Politikverflechtungsfalle geführt hatte und die Bürger keine politischen Verantwortlichkeiten mehr identifizieren konnten; demokratietheoretische Erwägungen sprechen damit gegen Gemeinschaftsaufgaben, Kooperationsmöglichkeiten und insbesondere gegen jede Form von Mischfinanzierung
- Art. 104c würde einen groben Bruch bzw. die Vertiefung eines Bruchs in der bundesstaatlichen Finanzverfassung des GG bewirken: Die eigentlichen Korrekturmechanismen bei unzureichender Finanzausstattung von Ländern und Kommunen werden nicht nur umgangen, sondern in ihrer Funktionsfähigkeit behindert
- es wäre u.U. ein Dammbbruch zu erwarten, da weitere ebenso wünschenswerte Ziele wie die Verbesserung der Bildungsinfrastruktur politisch nicht abgrenzbar und nicht abwehrbar wären

**Professor Dr. Christian Waldhoff**

Lehrstuhl für  
Öffentliches Recht und Finanzrecht

**Datum:**

6. März 2017

**Postanschrift:**

Humboldt-Universität zu Berlin  
Unter den Linden 6  
10099 Berlin  
Telefon: +49 (30) 2095-3537

christian.waldhoff@rewi.hu-berlin.de  
www.hu-berlin.de

**Sitz:**

Unter den Linden 9  
Raum 113  
10117 Berlin

- die kommunale Ebene wird durch die neue Norm nicht nur nicht gestärkt, sondern letztlich geschwächt, da ein genereller Anspruch auf aufgabengerechte Finanzausstattung konterkariert wird; der richtige Weg wäre eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen und die Korrektur besonderer Finanzschwäche auf Landesebene

## **2. Wenn der geplante Art. 104c GG dennoch gesetzt wird, stellen sich zwei Folgefragen:**

Diejenige nach der Kontrolle und diejenigen nach den Kriterien, finanzschwache Gemeinden zu identifizieren.

### **a) Stärkung der Kontrollrechte des Bundes**

Unter der Annahme des Übels / des „Sündenfalls“ einer Einfügung der neuen Mischfinanzierung ist zumindest die geplante Stärkung der Kontrollrechte des Bundes und insbesondere des Bundesrechnungshofs zu begrüßen; der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zu § 6a Zukunftsinvestitionsgesetz (BVerfGE 127, 165) war hier deutlich zu streng. Die Logik müsste eigentlich lauten: Wenn schon finanzverfassungssystematisch „gesündigt“ wird, dann muss der Bund zumindest effektive und über die geltende Rechtslage hinausreichende Kontrollrechte auf allen begünstigten Ebenen haben, um zumindest versuchen zu können, Zielgenauigkeit zu erreichen; andernfalls würde ein Systembruch mit einem weiteren Systembruch verbunden und verstärkt

### **b) Was sind finanzschwache Gemeinden im Sinne des Entwurfs?**

Nur der Bund kann festlegen, was finanzschwache Gemeinden sein sollen, weil sonst nicht zu rechtfertigende Asymmetrien entstehen könnten. Die drei zugrundegelegten Kriterien sind zum Teil unbrauchbar, zum Teil verfassungswidrig:

→ Die Einwohnerzahl ist komplett ungeeignet, um Finanzschwäche zu indizieren; ein Land mit vielen Einwohnern aber wenig finanzschwachen Gemeinden – etwa Bayern oder Baden-Württemberg – würde in den Genuss von Fördermitteln gelangen, die sie an ihre wenigen finanzschwachen Gemeinden weitergeben müssten; die Unterschiede zu den Ländern mit wirklich finanzschwachen Gemeinden würden nicht nur nicht verringert, sondern tendenziell sogar vergrößert; bei jeder Grundrechtsprüfung führt die vollständige und unbestreitbare Nichteignung per se zur Verfassungswidrigkeit einer zu überprüfenden Maßnahme, bei einer derart krassen Nichteignung muss im staatsorganisationsrechtlichen Bereich Ähnliches gelten

→ die Berücksichtigung der Kassenkreditlage ist aus einem doppelten Grund verfassungswidrig: Vor dem föderalen Gleichbehandlungsgebot werden die Stadtstaaten, in denen aus rechtlichen Gründen Kassenkredite mangels kommunaler Ebene so gut wie keine Rolle spielen (können), in nicht zu rechtfertigender Weise ungleich behandelt. Zudem ist der exzessive Einsatz von Kassenkrediten an Stelle von Haushaltskrediten, insbesondere etwa durch Gemeinden in Nordrhein-Westfalen oder in Rheinland-Pfalz, rechtswidrig und beruht u.a. auch auf einem Versagen der Kommunalaufsicht. Nähme man die Kassenkredite als Verteilungskriterium, würde man an eine teilweise rechtswidrige Praxis anknüpfen. Mit Klagen der Stadtstaaten wäre wegen ihrer nicht zu rechtfertigenden Benachteiligung zu rechnen. Zudem wäre das Anknüpfen an den Bestand von Kassenkrediten mit gravierenden ökonomischen und politischen Fehlanreizen verbunden.

## **3. Zusammenfassung:**

a) Von einer Einführung des Art. 104c in das GG ist aus verfassungspolitischen Gründen abzuraten.

b) Entschlüsse man sich gleichwohl zu diesem Schritt, sind nicht nur die Restriktionen des Art. 104b GG, auf die verwiesen wird, wichtig, sondern auch effektive Kontrollinstrumentarien des Bundes, die neu eingeführt werden müssten.

c) Die Anknüpfungskriterien für die Bestimmung der finanzschwachen Gemeinden sind ungeeignet bzw. rechtswidrig. Sie müssen in jedem Fall zentral erfolgen.

Berlin, am 6. März 2017

---

Prof. Dr. Christian Waldhoff