

Sekretariat des  
Haushaltsausschusses

Deutscher Bundestag  
Platz der Republik 1

11011 Berlin

4. Oktober 2018

**Vorab per E-Mail: [haushaltsausschuss@bundestag.de](mailto:haushaltsausschuss@bundestag.de)**

**Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung: Änderung der  
Art. 104c, 104d, 125c, 143e des Grundgesetzes (BT-Drucks. 19/3440)**

**Anhörung im Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages  
am 8. Oktober 2018**

## I. Sachverhalt und Fragestellung

Der Deutsche Bundestag, zumal der Haushaltsausschuß, möchten wissen, was von dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 104c, 104d [neu], 125c, 143e GG) zu halten ist.

Dabei geht es darum, die bereits in der „Föderalismusreform“ von 2006 durch Änderung der Vorschrift aus Art. 143a GG und abermals im Jahre 2017 durch die Neueinführung des Art. 143d GG beträchtlich ausgeweiteten Möglichkeiten des Bundes, den Ländern finanzielle Beihilfen zur Wahrnehmung ihrer verfassungsrechtlichen Aufgaben sowie weiterhin zur Unterstützung der Gemeinden bei deren Aufgabenwahrnehmung speziell auf dem Gebiet der Bildungspolitik, insbesondere der Ausstattung von Schulen mit moderner IT-Technik, dem sozialen Wohnungsbau und der Verbesserung des Öffentlichen Personennahverkehrs. In der Sache soll auf all diesen Gebieten das sogenannte „Kooperationsverbot“ weiter durchlöchert, wenn nicht eigentlich aufgehoben werden. Der eingebürgerte Begriff „Kooperationsverbot“ ist dabei bereits Ergebnis eines problematischen politisch-kommunikativen „framings“<sup>1</sup>, denn eigentlich geht es um das verfassungsrechtliche Gebot einer klaren Zuständigkeits- und Verantwortungsabgrenzung zwischen Bund und Ländern.

Sachlicher Anlaß dafür ist aber jedenfalls die chronische Finanznot der Länder, die wesentlich auf deren Überbürdung mit ständig steigenden Sozialausgaben beruht.<sup>2</sup> Da an diesen Ausgaben kaum je etwas eingespart werden kann, da sie auf individuell-subjektiven, und zwar durch Bundesgesetze geschaffenen Leistungsansprüchen beruhen, sparen die Länder stattdessen an Bildungsausgaben und der verkehrsmäßigen Infrastruktur, mit den bekannten Folgen.-

Die jetzige, neuerliche Verfassungsänderung im Anschluß an die entsprechenden Verfassungsänderungen von 2006, 2009, 2010 und 2017 ist in engem Zusammenhang mit der 2017 erfolgten Abänderung der Vorschrift aus Art. 104b GG zu sehen, die seither – gewissermaßen bereits in Erwartung weiterer, und nun also hier gegenständlicher Verfassungsänderungen – vorsieht (Abs. 2 Satz 2):

„Das Bundesgesetz oder die Verwaltungsvereinbarung kann Bestimmungen über die Ausgestaltung der jeweiligen Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen vorsehen.“

---

<sup>1</sup> Bekanntes Beispiel aus neuerer Zeit: das Strafgesetzbuch verbietet Werbung für Abtreibungen. Personen, die dies kritisch sehen und geändert haben möchten, konnten nun teilweise in den Medien die Sprachregelung durchsetzen, das StGB enthalte ein diesbezügliches „Informationsverbot“. Somit erscheinen schon durch die sprachliche Fassung alle Befürworter der hergebrachten Rechtslage als unvernünftig; beim „Kooperationsverbot“ ist es nicht viel anders. „To frame somebody“ bedeutet im Englischen übrigens eigentlich „jemanden hereinlegen“.

<sup>2</sup> Vergl. erst unlängst die gelungene Darstellung *Wolfgang Renzsch*, Bildungsmisere im Bundesstaat, in: FAZ Nr. 186 vom 13. August 2018, S. 6 (der an allerdings wegen der Finanzierungsschwierigkeiten im Bildungsbereich einigermaßen pauschal für „mehr Bundesmittel“ plädiert, ohne das Föderalismus- und Eigenstaatlichkeitsproblem eigentlich zu thematisieren).

Hier zeichnet sich freilich die Gefahr ab, daß der Bund mit den goldenen Zügel der Gewährung von Beihilfen (1.) in die genuine Zuständigkeit der Länder hineinregiert und außerdem, darüber hinaus, (2.) durch Ausgestaltung der entsprechenden Länderprogramme in eine Art „direkte Kommunikation“, eine Art mehr oder weniger unmittelbare Steuerung auch der Gemeinden tritt. Dies ist aus mehreren Gründen problematisch:

*Erstens* wurde mit der Föderalismusreform von 2006, die eigentlich einer Stärkung bzw. Wiedergewinnung des eigenstaatlichen Charakters der Länder hatte dienen sollen – u.a. in Gestalt einer gewissen Rückgewinnung von Gesetzgebungskompetenzen durch die im Ergebnis komplizierten, unpraktischen Vorschriften aus Art. 72 Abs. 2 und 3 GG – auch die Vorschrift aus Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG eingeführt, die lautet:

„Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.“

Nun liegt es auf der Hand, daß die nun auf breiter Front und ohne Beschränkung auf „finanzschwache“ Gemeinden gemäß Art. 104c n.F., 104d neu und 125c Abs. 2 n.F. GG einzuführenden und zugleich durch Bestimmungen im Sinne des bereits geänderten Art. 104b Abs. 2 Satz 2 GG ausgestalteten Programme jedenfalls mittelbar den Gemeinden sehr wohl neue Aufgaben zuweisen und dadurch die Vorschrift aus Art. 84 Abs. 1 Satz 7 unterlaufen könnten, wiewohl dies weniger imperativisch, sondern eben am goldenen Zügel des „wir bezahlen’s Euch zum Teil – wenn ihr macht, was wir wollen!“ erfolgt.

*Zweitens* unterliegt gemäß Art. 79 Abs. 3 GG „die Gliederung des Bundes in Länder“ der sogenannten Ewigkeitsgarantie des Grundgesetzes (die eigentlich „Selbstbestimmungsgarantie“ genannt werden müßte<sup>3</sup>), d.h. sie dürfte auch durch verfassungsändernde Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat nicht geändert werden (sondern nur im Wege des Art. 146 GG).

Davon erfaßt sind nach allgemeiner Ansicht das Vorhandensein von Bundesländern überhaupt (es könnten natürlich auch weniger sein) und deren prinzipielle Mitwirkung am Zustandekommen der Bundesgesetze. Eine soweit erkennbar in der Wissenschaft noch nicht wirklich behandelte Frage wäre es, ob die Vorschrift außerdem auch noch das *Vorhandensein eines Zwei-Ebenen-Systems*, eben die Zusammensetzung des Staates aus Bund und Ländern, *als solches* umfaßt.

Wäre dies nämlich so, dann könnte der Versuch der Überführung des Zwei-Ebenen-Systems in ein Drei-Ebenen-System (Bund, Länder, Gemeinden), in dem der Bund „mehr oder weniger unmittelbar“ auch mit den Gemeinden kommuniziert, diese führt, anleitet und kontrolliert, u.U. „verfassungswidriges Verfassungsrecht“ sein. Freilich ist dabei im Auge zu behalten, daß auch die neuerliche Änderung des Art. 104c Satz 1 GG:

---

<sup>3</sup> Zu den – hier nicht interessierenden – Gründen ausführlich *Vosgerau*, Staatliche Gemeinschaft und Staatengemeinschaft (2016).

„Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren“

statt:

„Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren“

eben nach wie vor *keine* direkten Zahlungen des Bundes an die Gemeinden vorsieht, worin man dann wohl ohne weiteres eine Art „Sprengung“ des Zwei-Ebenen-Systems würde erblicken können.<sup>4</sup>

Aber damit ist eben noch nicht entschieden, ob die Neufassung des Art. 104c Satz 1 GG *im Verein mit* der 2017 bereits erfolgten „Programmausgestaltungs-kompetenz“ zugunsten des Bundes aus Art. 104b Abs. 2 Satz 2 GG bereits eine hinreichende Schwächung des Zwei-Ebenen-Systems bedeutet, so daß sich sagen ließe, der Bund durchbricht von sich aus das Zwei-Ebenen-System, transformiert es in ein Drei-Ebenen-System, in dem er faktisch entscheidenden Einfluß auf die Gemeinden nehmen kann, die staatstheoretisch ihre Hoheitsgewalt zwar ausschließlich von den Ländern ableiten, nun aber, längst abhängig von Bundesmitteln, zur nachgeordneten Verwaltungsebene des Bundes und seiner – möglicherweise ohnehin von vornherein verfassungs-, weil kompetenzwidriger – Bildungspolitik werden.

Diese Frage kann möglicherweise erst durch die Beobachtung in der Praxis, d.h. auch und gerade im Sinne der Rechtsfigur der seinerzeit vom Bundesverfassungsgericht eingeführten „faktischen Verfassungswidrigkeit“ abschließend beantwortet werden. Jedenfalls mag sich zeigen, daß die *in der Praxis unvermeidbaren* Folgen der nunmehr zu schaffenden Verfassungslage im Ergebnis jedenfalls auf eine Umstellung vom Zwei-Ebenen-System auf ein Drei-Ebenen-System hinauslaufen und mithin nicht nur verfassungswidrig wären, sondern u.U. sogar die Selbstbestimmungsgarantie des Grundgesetzes (Art. 79 Abs. 3 GG) verletzen würden.

---

<sup>4</sup> Die systemwidrige Ausnahmeregelung aus Art. 91e GG soll nicht gegen Art. 79 Abs. 3 GG verstoßen, obwohl sie (wie bereits Art. 106 Abs. 8 GG) unmittelbare Zahlungen des Bundes an Gemeinden gestattet, vergl. BVerfGE 37, 108 Rn. 80; dies liegt jedoch daran, daß es sich um eine eng begrenzte, thematisch spezifische Durchbrechung des Grundsatzes handelt.

## II. Der Bund und die Länder, Föderalismus, Steueraufkommen

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland sieht eine Aufteilung der Staatsgewalt in zwei Ebenen vor, den Bund und die Länder. Vom historischen Ausgang her haben sich – was in Süddeutschland stärker betont zu werden pflegt als in Norddeutschland – die Länder (eben in Gestalt des „Bundes deutscher Länder“) zwecks Zentralisierung bestimmter Aufgaben einst den Bund geleistet<sup>5</sup>, nicht etwa hat der Bund die Länder geschaffen.

Diese – aus heutiger Sicht vielleicht nur noch scheinbare – Grundentscheidung, nach der die regelmäßige, normale und herkömmliche Staatsgewalt, die dem Bürger begegnet, die der Länder ist, und nach der der Bund nur für bestimmte Sonderaufgaben zuständig ist, die sinnvollerweise nur zentral geregelt werden können, wie etwa Verteidigung, Paßwesen, Bürgerliches Recht und Strafrecht, scheint noch in der bis heute geltenden Formulierung der Artikel 30, 70 und 83 GG auf: demnach ist die Erfüllung der staatlichen Aufgaben grundsätzlich Sache der Länder, soweit nicht das Grundgesetz ausnahmsweise „eine andere Regelung trifft oder zuläßt“ (Art. 30 GG).

Demnach haben normalerweise die Länder „das Recht der Gesetzgebung“, solange und sofern nicht das Grundgesetz ausnahmsweise „dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht“ (Art. 70 Abs. 1 GG). Und demnach führen die Länder selbst die Bundesgesetze – die eigenen Gesetze ohnehin! – „als eigene Angelegenheit“ aus, soweit – ausnahmsweise – „dieses Grundgesetz nicht anderes bestimmt oder zuläßt“ (Art. 83 GG).

Im Bund tragen der Bund und die Länder, auf Landesebene tragen das Land und die Gemeinden (zunächst einmal) jeweils gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben ergeben. D.h., die Ausgabenlast folgt der Aufgabenlast, es geht nicht nach „Gesetzeskausalität“, sondern nach „Vollzugskausalität“, zahlen muß, wer die Aufgabe hat, nicht, wer die Gesetze verantwortet (Art. 104a Abs. 1 GG). Insofern gilt:

„Die Länder, die annähernd 90 Prozent der Ausgaben für Bildung und Wissenschaft tragen, sind die eindeutig schwächere Ebene des Bundesstaates. Der größte Teil der Gesetzgebung liegt beim Bund, insbesondere die Steuergesetzgebung. Die Länder sind nahezu vollständig von den Erträgen der bundesgesetzlich regulierten Steuern abhängig. Der bisher einzige Weg zu autonomen Einnahmen, nämlich die Aufnahme von Krediten, ist ihnen durch die Schuldenbremse versperrt worden. Aber nicht nur hinsichtlich der Einnahmen sind die Länder abhängig von der Bundesebene. Auch die Ausgaben werden in einem weiten Umfang durch Bundesgesetze bestimmt. Das Grundgesetz bestimmt in Artikel 83, daß die Länder die Bundesgesetze als ‚eigene Angelegenheit‘ ausführen. Das heißt auch, daß die Länder die Ausführung der Bundesgesetze bezahlen.“<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Freilich ist die zumal in Bayern immer wieder betonte Erinnerung an die Genese des Grundgesetzes streng *verfassungsgesichtlich* zu verstehen. Auf der Ebene des Völkerrechts gilt freilich, daß das Deutsche Reich auch nach dem 8. Mai 1945 als *Staat* fortbestand, der eben nur zeitweilig nicht nur einer eigenen Verwaltung, sondern auch einer geltenden Verfassung ermangelte (vergl. BVerfGE 36, 1 [15 f.] – *Grundlagenvertrag*).

<sup>6</sup> *Wolfgang Renzsch*, Bildungsmisere im Bundesstaat, in: FAZ Nr. 186 vom 13. August 2018, S. 6.

Diese „staatsorganisationsrechtliche Unwucht“ – der eine bestellt, der andere muß zahlen, da eben normalerweise die Länder auch die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen – konnte von Anfang an auf zwei unterschiedlichen Wegen bewältigt werden. **Dies ist hier von Anfang an der Grundkonflikt**, an diesem hat sich nie etwas geändert, und um diesen geht es auch bei der hier vorgeschlagenen Grundgesetzänderung:

- entweder, **die Länder erhalten aus dem Steuergesamtaufkommen von Anfang an einen so hohen Anteil, daß sie alle ihre Aufgaben jederzeit ohne weiteres erledigen können**;
- ist dies aber nicht der Fall, so bleibt offenbar nichts anderes übrig<sup>7</sup>, als daß der Bund ihnen finanziell unter die Arme greift, anspruchsbegründende Gesetze durch Beihilfe- und teilweise Kostenübernahmegesetze begleitet.

Das Grundgesetz hat ab 1969 mit der Einführung von Art. 91a, 91b GG und Art. 104a Abs. 2 und 3 GG grundsätzlich den zweiten Weg beschritten. Bei der Bundesauftragsverwaltung trägt der Bund gemäß Art. 104a Abs. 2 GG die sich daraus ergebenden Kosten; da es sich hier aber eben auch um *Bundesaufgaben* handelt, die nur aus praktischen Gründen den Landesministerien überantwortet werden, bedeutet die Vorschrift keine Durchbrechung, sondern vielmehr eine Konkretisierung des Grundsatzes aus Art. 104a Abs. 1 GG.<sup>8</sup> Ansonsten gilt gemäß Art. 104a Abs. 3 GG:

„Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, *können* bestimmen, daß die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Bestimmt das Gesetz, daß der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt, wird es im Auftrage des Bundes durchgeführt.“

---

<sup>7</sup> Vergl. aber Art. 106, 107 GG und Ergebnisse Nr. 1 und 2.

<sup>8</sup> i.E. sehr str., wie hier offenbar *Hellermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, Art. 104a Rn. 74 a.E.

### III. Verfassungsrechtliche Bewertung

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland sieht einen zweigliedrigen Staatsaufbau vor, es gibt nur den Bund und die Länder. Die Aufgaben des Bundes und der Länder, die keine Verwaltungsgliederungen des Bundes, sondern nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „Verbände von Staatsqualität“ sind, müssen klar getrennt bleiben (Art. 30, 70, 83 GG); gemäß Art. 109 GG sind Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig.

Die Kommunen leiten ihre Staatsgewalt – etwa als Polizei- und Ordnungsbehörden, als Bau-  
behörden oder allgemein bei der kommunalen Satzungsgebung – von den *Bundesländern* ab, deren Teil sie sind (arg. ex Art. 106 Abs. 9 GG).<sup>9</sup> Einen „Durchgriff“ vom Bund auf die Gemeinden gibt es eigentlich nicht, weder „imperativ“ durch die Zuweisung von Aufgaben (Verbot aus Art. 84 Satz 7 GG) noch finanziell durch Bezuschussung oder sonstige Gewährung von Leistungen. Um diese – mittelbare – Bezuschussung von Gemeinden geht es bei dem neuen Gesetzgebungsvorschlag der Regierung in erster Linie. Insofern gilt zunächst:

„Solche zusätzlichen Finanzierungsstränge neben der allgemeinen Steueraufteilung im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sind kein Zeichen von föderaler Stärke, sondern deuten auf ein Defizit im Bundesstaat hin, in der Regel auf eine unzureichende Aufgabenwahrnehmung seitens der Länder.“<sup>10</sup>

In der Grundrechtslehre, relevant wird das v.a. in der Eigentumsdogmatik, gibt es das Problem des „kumulativen Grundrechtseingriffes“. Wenn z.B. jemand Eigentümer eines Grundstückes ist, das an einer Straße belegen ist, die durch die öffentliche Hand ausgebaut, modernisiert und verbessert wird, dann kann der Grundstückseigentümer an den Kosten beteiligt werden, weil dadurch – jedenfalls bei abstrahierender, normativer Betrachtungsweise, nicht unbedingt auch aus der individuellen Sicht des Betroffenen – auch sein Grundstück im Wert steigt. Manche Grundstücke grenzen allerdings an mehrere Straßen an, wenn alle kurz hintereinander modernisiert werden – wobei die Heranziehung zur Kostenbeteiligung *in jedem Einzelfall*, für sich betrachtet, verfassungsrechtlich gerechtfertigt war<sup>11</sup> – weiß der Grundstückseigentümer bald nicht mehr, wo er das viele noch Geld hernehmen soll, die angebliche Wertsteigerung seines Grundstücks ist ja eine abstrakte Größe, würde sich allenfalls realisieren, wenn er verkauft. Also: jeder einzelne Eingriff, daß also anknüpfend an die

---

<sup>9</sup> Vergl. nur *Siekmann*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Rn. 1 und 20 vor Art. 104a (der die – nur in Angelegenheiten der Grundsicherung – gemäß Art. 91e GG nunmehr seit 2010 eingeführte unmittelbare Zusammenarbeit des Bundes mit den Gemeinden zu Recht als „völlig systemwidrig“ bezeichnet).

<sup>10</sup> *Renzsch*, a.a.O.; Über die Zweckentfremdung von Bundesmitteln, die Ländern für den sozialen Wohnungsbau zur Verfügung gestellt wurden, durch die Länder berichtete bereits vor geraumer Zeit der Deutschlandfunk: Sozialer Wohnungsbau: der Bund zahlt, aber die Länder bauen nicht immer, DLF, 19. September 2016, [https://www.deutschlandfunk.de/sozialer-wohnungsbau-der-bund-zahlt-aber-die-laender-bauen.766.de.html?dram:article\\_id=366267](https://www.deutschlandfunk.de/sozialer-wohnungsbau-der-bund-zahlt-aber-die-laender-bauen.766.de.html?dram:article_id=366267)

<sup>11</sup> Art. 14 Abs. 2 GG: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“

Eigentümerposition eine Zahlungspflicht entsteht, war *für sich betrachtet* gerechtfertigt. Aber die *Zusammenschau* dieser Vorgänge, die doch eigentlich nichts miteinander zu tun haben und rechtlich methodisch richtigerweise jeweils einzeln in den Blick genommen werden, entwertet das Eigentum.

Der Rückblick auf den Föderalismus in der Bundesrepublik, in der sich also die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes – die nach der ursprünglichen Konzeption eigentlich die Ausnahme sein sollten – immer mehr ausweiten, der Bund insbesondere weitgehend die Kontrolle über die Steuergesetzgebung erhält, die Länder, die die Bundesgesetze – v.a. sozialrechtlicher Art – als eigene Angelegenheiten ausführen, finanziell immer mehr ausbluten und im Gegenzug finanzielle Hilfen des Bundes annehmen, die jedoch nur gegen Einflußnahme des Bundes auf die Erfüllung von Landesaufgaben gewährt werden, zeigt hier gewisse strukturelle Parallelen zum Problem des kumulativen Grundrechtseingriffs.

- Der Föderalismus des Grundgesetzes mag durch die Finanzreform von 1969 Einführung von Art. 91a, 91b und 104a GG nicht zerstört, sondern im Hinblick auf neue Verwaltungsaufgaben zeitgemäß modernisiert worden sein;
- Dasselbe mag auch von der Föderalismusreform I von 2006 gelten, zumal bei dieser, immer mit dem Ziel der klareren Kompetenzabgrenzung und eindeutigen Zuständigkeitsbeschreibung zwischen Bund und Ländern, die Ausweitung der Gewährleistung von Bundesmitteln an die Länder durch eine Erweiterung von deren zuletzt stark beschnittenen Gesetzgebungskompetenzen (durch die schwerverständliche und unpraktische Neufassung von Art. 72 Abs. 2 und 3 GG) kompensiert wurde;
- Es mag weiterhin sein, daß auch die im Rahmen der alsbald nachgeschobenen Föderalismusreform II von 2009 geschaffenen, neuen Mischverwaltungs- und Mischfinanzierungstatbestände aus Art. 91c und 91d GG per se noch nicht den Föderalismus *ad absurdum* geführt haben, eher schon tat dies die Einführung des Art. 91e GG im Jahre 2010 zur Ermöglichung unmittelbarer Zusammenarbeit und Finanzierung von Bund und Gemeinden im Grundsicherungswesen.
- Auch muß man das Ende des Föderalismus nicht in der Neueinführung des Art. 104c GG erblicken, ohne die im Jahre 2017 der sogenannte „Digitalpakt“ nicht hätte realisiert werden können, da er ansonsten verfassungswidrig gewesen wäre;
- Mit der nunmehr hier geplanten, weiteren Föderalismusreform wird allerdings nun noch ein weiterer Schritt gegangen: ohne daß zwar der Bund den Gemeinden *unmittelbar* „Geld gegen Auflagen“ zur Verfügung stellt (was wegen der damit verbundenen Einführung eines dreistufigen Staatsaufbaus jedenfalls verfassungswidrig sein dürfte), stellt der Bund den Ländern Geld für die Gemeinden zur Verfügung und verbindet dies mit einem Einfluß auf die „Ausgestaltung der Länderprogramme“ (Art. 104b Abs. 2 Satz 2 GG, bereits von 2017!), durch die jedenfalls *mittelbar* in die Angelegenheiten auch der Gemeinden hereinregiert werden soll. Die Mehrheit der



Verfassungsrechtler wird auch dies voraussichtlich wieder für zwar rechtspolitisch ganz falsch, aber i.E. jedenfalls nicht verfassungswidrig halten.

Es stellt sich aber allgemein und im größeren Rahmen die Frage: wann fügen sich die zahlreichen, in der neueren Zeit offenbar in immer kürzeren Abständen eingeführten Föderalismusreformen und -modernisierung *kumulativ* zu einem Gesamtbild zusammen, in dem der Föderalismus in der Bundesrepublik – ähnlich wie der Parlamentarismus infolge der immer zahlreicheren und immer detaillierteren inhaltlichen Vorgaben durch EU-Richtlinien und sonstige gesamteuropäische politische Abstimmungserfordernisse und Sachzwänge – zu einer leeren Hülle wird, einem in Sonntagsreden beschworenen Verfassungspostulat, das in der Sache und realpolitisch aber nichts mehr bedeutet, weil längst ein anderes Stück gespielt wird?

#### IV. Ergebnisse

1. Der Gesetzentwurf verfolgt erstens das Ziel, das sogenannte Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern auf den Gebieten der Modernisierung der schulischen Infrastruktur, des sozialen Wohnungsbaus sowie der Förderung des Öffentlichen Personennahverkehrs aufzuheben und zweitens – wohl u.a. um sachwidrige Verwendung der Mittel durch die Bundesländer auszuschließen – sogar unmittelbare Finanzausschüsse des Bundes an die Gemeinden zu ermöglichen. Der Begriff Kooperationsverbot ist dabei ein von vornherein mißverständlicher Ausdruck für die bereits mit der Föderalismusreform von 2006 eigentlich bezweckte klare Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Bund und den Ländern.
2. Wenn die Frage ist, ob der Gesetzesentwurf der Bundesregierung richtig oder falsch sei, dann gibt ja es eigentlich nur zwei Möglichkeiten. Entweder, die Länder können ihre Aufgaben etwa auf dem Gebiet des Bildungswesens oder des sozialen Wohnungsbaus (der durch die Föderalismusreform I von 2006 wegen dessen starken regionalen Bezuges ja bewußt als Aufgabe der Bundesländer definiert wurde!) trotz des unlängst reformierten Länderfinanzausgleichs aus Finanznot nicht mehr erfüllen, so daß – etwa so lautete ja die Argumentation der Vertreter von CDU/CSU und SPD in der Bundstagsdebatte am 28. September 2018 – also der Bund aus Solidarität finanziell einspringen müßte, um die Bürger, die Schulkinder oder sonstige Grundrechtsträger nicht im Regen stehenzulassen.

Wenn dem aber so wäre, dann müßte nicht das Grundgesetz geändert werden, sondern die entsprechenden finanzschwachen Länder müßten gemäß Art. 106 und 107 GG vor dem Bundesverfassungsgericht eine angemessene finanzielle Ausstattung einklagen.

Daß die Finanznot aber doch wohl *nicht* der eigentliche Hintergrund der nun angestrebten Reform ist, zeigt schon der Wortlaut des Entwurfs selber, durch den ja die Beihilfen nach Art. 104c GG gerade vom bisherigen Kriterium der „Finanzschwäche“ unabhängig gemacht werden sollen. Geht es also *nicht* darum, daß die Länder ihre Aufgaben finanziell nicht mehr schultern können, so wird nicht recht erkennbar,

warum das eigentlich vom Grundgesetz zugrundegelegte Prinzip der klaren Unterscheidung und Trennung von Bundes- und Länderaufgaben, der Eigenstaatlichkeit der Länder, der Trennung von Bund- und Länderhaushalten hier einmal mehr aufgegeben werden sollte.

3. Seit 2006 erleben wir in immer kürzeren Abständen Föderalismusreformen und sonstige anlaßbezogenen Durchbrechungen des verfassungsrechtlich vorgesehenen Zwei-Ebenen-Systems durch immer neue Verfassungsänderungen, zuletzt die Einführung der Vorschrift aus Art. 104c GG, die jetzt eben schon wieder geändert und ausgeweitet werden soll, zuvor die gänzlich systemwidrige Einführung der Vorschrift aus Art. 91e GG. Seit Jahren wird das vom Grundgesetz eigentlich vorausgesetzte System der Eigenstaatlichkeit der Länder (Art. 20 GG), der Trennung von Bundes- und Landeshaushalt (Art. 104a Abs. 1 GG) mit der Maßgabe, daß die Gemeinden Teil der Länder sind (Art. 106 Abs. 9 GG), in immer neuen Anläufen perforiert, geschwächt und durchbrochen. Durch welche Erwägung dies eigentlich gerechtfertigt werden soll, bleibt unklar (→ Nr. 2).
4. Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß die neuen Vorschläge zur abermaligen Verfassungsänderung zwecks neuerlicher Schwächung der föderalen Idee sogar „verfassungswidriges Verfassungsrecht“ sind. Dies ist gewissermaßen als rechtsanwaltliche Restrisikoeinschätzung zu verstehen, die Wahrscheinlichkeit, daß das Bundesverfassungsgericht die Reform als verfassungswidriges Verfassungsrecht einstuft, veranschlage ich mit etwa 5%.

Freilich darf nicht verkannt werden, daß (1) auch nach der Neufassung von Art. 104c GG keine direkte Finanzierung der Gemeinden durch den Bund vorgesehen ist, sondern diese Gemeindefinanzierung nach wie vor *über* die Länder – wenn auch im Rahmen einer „Ausgestaltung“ der Mittelverwendung i.S.v. Art. 104b Abs. 2 Satz 2 GG – laufen würde, und (2) das Bundesverfassungsgericht im Einzelfall sogar die direkte Finanzierung von Gemeinden durch den Bund für verfassungsrechtlich gerechtfertigt gehalten hat, sofern diese thematisch absolut punktuell bleibt (was vorliegend jedoch schon kaum der Fall wäre).

Andererseits wird aber im Verfassungsrecht bislang noch das Problem zu wenig erkannt, daß lauter in immer kürzeren Abständen aneinandergereihte Verfassungsänderungen mit dem Ziel der Durchlöcherung, Schwächung und Relativierung der Selbständigkeit der Länder als „Verbände von Staatsqualität“ zwar möglicherweise jede „für sich“ und isoliert betrachtet „noch verfassungsgemäß“ zu sein scheint, an irgendeinem Punkt jedoch die Kumulation der vielen Durchbrechungen auf eine Durchbrechung des Zwei-Ebenen-Systems selbst zugunsten eines Drei-Ebenen-Systems mit direktem Durchgriff des Bundes auch auf die Gemeinden hinausläuft.