

Info: Grundgesetz-Änderungen: Bildung, Sozialer Wohnungsbau, Verkehr

Was wurde beschlossen?

1. Bildung

Wir sind uns alle im Ziel einig, dass wir im Interesse unserer Kinder und Schulen mehr Geld für die Bildung benötigen. Nicht zuletzt der Bundesbildungsbericht zeigt die großen Aufgaben im Bereich der Bildung auf; vor allem im Bereich Bildungsgerechtigkeit ist Deutschland unter den industrialisierten Ländern immer noch Schlusslicht. Gleichzeitig liegt Deutschland mit gerade einmal 4,3 % Anteil am BIP weit unter dem OECD-Durchschnitt von 5,1 % und ist noch weit vom selbst gesteckten Ziel 7 % des BIP in Bildung zu investieren, entfernt.

Mit der Digitalisierung in der Bildung rollt außerdem eine riesige Kostenwelle auf die Schulträger zu. Im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung berechnete das Institut für Informationsmanagement der Universität Bremen (ifib) modellhaft für Grundschulen und weiterführende Schulen, was es kostet, sie mit digitaler Infrastruktur auszustatten. Danach ergeben sich jährliche Gesamtkosten von rund 2,8 Milliarden Euro; Investitionen in Infrastruktur und Endgeräte sind dabei über einen Zeitraum von fünf Jahren umgelegt. Die Ausgaben für die notwendige einmalige Breitbandanbindung der Schulen und für die Fortbildung der Lehrer sind dabei noch nicht berücksichtigt. Es ist klar, dass die seit zwei Jahren angekündigten 5 Milliarden immer weniger ausreichen werden, die Investitionsbedarfe zu decken, je länger der Digitalpakt auf sich warten lässt.

Die Ursache für das lange Warten auf den Digitalpakt liegt in erster Linie bei der großen Koalition. Der Bund hat den Digitalpakt vor zwei Jahren angekündigt, ohne einen klaren Plan für die Umsetzung zu haben. Ursprünglich sollte der Digitalpakt über Artikel 91c GG (informationstechnische Systeme der Verwaltung) umgesetzt werden. Sowohl das Bundesministerium des Inneren als auch das Bundesfinanzministerium haben dies mit Verweis auf erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken abgelehnt. Im Koalitionsvertrag wurde dann zwischen CDU und SPD festgelegt, dass es eine Grundgesetzänderung geben soll.

Mit dem Beschluss der KOA war klar, dass es im Bundestag zu Verhandlungen über diese Grundgesetzänderung kommen würde, da FDP und Grüne für die 2/3 Mehrheit benötigt werden. Die Bundesregierung ist allerdings lange nicht auf uns zugekommen und hat weiter Zeit ins Land streichen lassen. Daher sind wir gemeinsam mit der FDP-Bundestagsfraktion in die Verhandlungen gegangen und haben die Bundesregierung aufgefordert, nicht nur eine kleine Änderung für ein aktuell auf dem Tisch liegendes Projekt, den Digitalpakt, vorzunehmen, sondern in die Zukunft gedacht, die Möglichkeit zur Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bildungsbereich wieder in der Verfassung zu verankern. Die Verknüpfung mit dem Digitalpakt seitens der KOA kann man durchaus als unglücklich bezeichnen, sie wurde aber durch die Formulierung im Koalitionsvertrag so vorgegeben.

Das Ganztagschulprogramm des Bundes (aus rot-grüner Regierungszeit) war die letzte große vom Bund finanzierte Maßnahme; es wurde für die Haushaltsjahre 2003 bis 2007, also vor Einführung des Art. 91b (Kooperationsverbot) aufgelegt. Wir Grünen hatten die Streichung der Kooperationsmöglichkeit in Art. 91b stets und von Anfang an abgelehnt und versuchen seitdem, diesen Artikel wieder zu ändern, wie das im Bereich der Wissenschaft auch gelungen ist. Zu dieser Forderung nach Abschaffung des Kooperationsverbots gibt es seither zahlreiche Parteibeschlüsse in Bund und Ländern und Programmpunkte. Allein im grünen Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2017 ist diese Forderung an drei Stellen umfangreich aufgeführt und begründet.

Seit der Einführung des Kooperationsverbots wird die Verfassung mit vielen Winkelzügen umgangen, wenn der Bund Geld für Bildung fließen lassen will. Ein Beispiel ist das sog. Bildungs- und Teilhabepaket. Riesiger bürokratischer Aufwand, wenig Wirkung, für die Betroffenen in vielerlei Hinsicht problematisch.

Als man merkte, dass das Kooperationsverbot jegliche finanzielle Beteiligung des Bundes an Bildung verhinderte, wurde mit Art. 104c eine sehr restriktive Möglichkeit der Finanzierung der kommunalen Bildungsinfrastruktur (finanzschwach, degressiv, befristet) ermöglicht.

In einem gemeinsamen Brief der Fraktionsvorsitzenden und einem gemeinsamen Antrag haben wir mit der FDP-Bundestagsfraktion deshalb gefordert, in Artikel 91b Abs. 2 Grundgesetz zu ermöglichen, dass „*Bund und Länder zur Sicherstellung der Qualität, der Leistungsfähigkeit und der Weiterentwicklung des Bildungswesens zusammenwirken*“ können (Ermöglichung von Kooperation). Zudem war es unser Ziel, dass die Finanzhilfen des Bundes für die kommunale Bildungsinfrastruktur zukünftig nicht befristet und nicht mehr degressiv ausgestaltet sein müssen.

In den Verhandlungen wurde klar, dass eine Änderung von Artikel 91b (unsere Wunschlösung) mit der CDU/CSU nicht möglich sein würde. Unser Verhandlungsziel war es deshalb, dass in der Verfassung die Möglichkeit zur Kooperation von Bund und Ländern im Bildungsbereich geschaffen wird und dass die Finanzhilfen des Bundes nicht nur in Beton, Kabel und Laptops (Infrastruktur), sondern auch in Köpfe (Fortbildung von Lehrkräften, zusätzliches Personal) investiert werden können. Um dieses Ziel zu erreichen, haben wir uns in der Frage der genauen Formulierung und beim Regelungsort im Laufe der intensiven Verhandlungen seit September kompromissbereit gezeigt.

Am Ende haben sich FDP-Fraktion, Koalitionsfraktionen CDU/CSU und SPD, Finanzministerium und die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen auf folgenden Text für das Grundgesetz geeinigt:

Art. 104c GG:

*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.*

Welche Bedeutung haben diese Änderungen?

Der getroffene Kompromiss ist ein **Meilenstein auf dem Weg zu einem modernen Bildungsföderalismus**. Er eröffnet Bund und Ländern die Möglichkeit, gemeinsam Handlungsbedarfe zu identifizieren und gemeinsam in gerechte Bildungschancen zu investieren. Wichtig ist, dass die Finanzhilfen des Bundes zukünftig nicht mehr degressiv ausgestaltet sein müssen, also von Jahr zu Jahr geringer werden, sondern sie können Länder und Kommunen verlässlich unterstützen. Der Bund darf jetzt nicht nur in Kabel und Beton investieren, sondern auch in dazugehöriges Personal. Das ermöglicht die Formulierung „...sowie mit diesen verbundene besondere unmittelbare Kosten...“. Am Beispiel DigitalPakt lässt sich das gut veranschaulichen: Personalkosten z.B. für IT-Fachkräfte zur Systembetreuung oder Fortbildungskosten für die Qualifizierung der Lehrkräfte bei Anwendung, Auswahl und Einsatz von digitalen Medien.

Artikel 91b bleibt unangetastet. Der Bund kann mit der geplanten Änderung Finanzhilfen zur Verfügung stellen, über die Ausgestaltung der Bedingungen muss er mit den Ländern verhandeln. Der Bund kann (und will) nicht bis in die Schulen durchgreifen. Der Bund wird keine eigenen Strukturen aufbauen, die Schulverwaltung bleibt Hoheit der Länder. Die Aufteilung der Verantwortlichkeiten und Kompetenzen von Bund, Land und Kommune wird nicht verändert.

Alternative Wege via Umsatzsteuerpunkte?

1. Eine Verteilung des Geldes via Umsatzsteuerpunkte bevorteilt leicht die wirtschaftlich stärkeren Bundesländer im Vergleich zu einer Verteilung via Königsteiner Schlüssel. Gerade mit Blick auf Bildungsgerechtigkeit muss es uns darum gehen, dass auch die wirtschaftlich schwächeren Bundesländer gleichermaßen in Bildung investieren können. Das entspricht

dem grundgesetzlich vorgegebenen Auftrag, für eine „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ zu sorgen.

2. Die Prüfberichte des Bundesrechnungshofes zur Verwendung von Umsatzsteuerpunkten und der Bericht des Bundesfinanzministeriums zur Verwendung von Umsatzsteuerpunkten für die Integrationskosten werden gerade von der CDU immer wieder als Begründung angeführt, diesen Weg nicht zu beschreiten. Aufschlussreich dazu ist auch der Bericht des Bundesrechnungshofes zu den Finanzbeziehungen aus dem Jahr 2015. Darin finden sich Beispiele dafür, dass Bundesmittel nicht zweckgebunden eingesetzt wurden. Politische Absichtserklärungen der Länder, dass die Gelder über die Umsatzsteuerpunkte auch wirklich bei den Kommunen und in den Schulen ankommen oder auch Staatsverträge zwischen den Ländern mit selbiger Absicht, treffen deshalb auf begründete Skepsis. Der Bund möchte deswegen rechtlich sicherstellen, dass die Gelder auch wirklich in den Schulen ankommen.
Wenn der Bund die Länder zusätzlich unterstützt, dann sollte dies so ausgestaltet sein, dass die Mittel zielgenau und problemorientiert eingesetzt werden können, wo gemeinsam - zwischen Bund und Ländern- Handlungsbedarf gesehen wird. Das gelingt über Finanzhilfen deutlich besser.

Zusätzlichkeit der Gelder

Das Thema der Zusätzlichkeit wurde vom Bundesrechnungshof aufgebracht und von den Haushaltspolitikern der Koalition in den Verhandlungen sehr hart gefahren. Sie war keine Forderung von Bündnis90/DIE GRÜNEN. Die Koalition hat diese Forderung offenkundig nicht mit den Ländern vorher abgestimmt.

Artikel 104b Absatz 2 Satz 5 lautet: „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.“

Im Begründungsteil heißt es dazu:

*Durch die 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 % 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.

Im Artikel 125c wird im Absatz 3 das Inkrafttreten geregelt: „Artikel 104b Absatz 2 Satz 5 erster Halbsatz ist erstmals auf nach dem 31. Dezember 2019 in Kraft getretene Regelungen anzuwenden.“

Der Begriff „Investitionsbereich“ ermöglicht es den Ländern, „vorgesehene Haushaltsmittel für eigene investive Maßnahmen in dem durch die Finanzhilfe definierten Investitionsbereich“

anzurechnen. **Die Länder müssen also explizit nicht einen Ko-Finanzierungsanteil von 50% aufbringen, sondern können eigene Ausgaben anrechnen.** Da die Länder z.B. im Bildungsbereich stets hohe Ausgaben haben, dürfte hier das Kriterium in der Regel nicht anschlagen. Gleichwohl ist der Begriff Investitionsbereiche ausreichend unklar.

Außerdem ist im Begründungsteil von den jeweiligen Finanzplänen die Rede. Dies ermöglicht auch, die 1:1 Finanzierung über fünf Jahre darstellen zu können.

Um es nochmals klar zu stellen: die Zusätzlichkeit war keine Forderung von Bündnis90/DIE GRÜNEN, sie kam von der Union, gestützt vom Bundesrechnungshof. Es ist nachvollziehbar, dass die Länder angesichts der umfassenden Regelung und der offenbar nicht stattgefundenen Klärung zwischen den Koalitions-Haushältern und den Ländern im Voraus, Gesprächsbedarf zu dieser Regelung geäußert haben.

2. Sozialer Wohnungsbau

Die Neueinführung des Art. 104d ermöglicht es dem Bund grundsätzlich, den Ländern Finanzhilfen für den **sozialen Wohnungsbau** zur Verfügung zu stellen – auch ohne eigene Gesetzgebungskompetenz. Die Mittel müssen nicht befristet oder degressiv ausgestaltet werden. **Wir unterstützen diese Änderung.**

Nach Artikel 104c wird folgender Artikel 104d eingefügt: „Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich des sozialen Wohnungsbaus gewähren.“

Seit die Länder nach der Föderalismusreform den sozialen Wohnungsbau übernommen haben, hat sich die Zahl der Sozialwohnungen von etwa 2,1 Millionen auf gut 1,25 Millionen fast halbiert. Allein im letzten Jahr sind netto 46 000 Sozialwohnungen verloren gegangen.

Baden-Württemberg investiert 180 Millionen in den sozialen Wohnungsbau und insgesamt 250 Millionen in die soziale Wohnraumförderung. Davon finanziert der Bund aktuell etwa 123 Millionen.



Wer die Grundgesetzänderungen ablehnt, lehnt auch eine weitere Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus durch den Bund ab.

3. Gemeindeverkehrsfinanzierung GVFG

Die Rücknahme bzw. Streichung des erst 2017 eingeführten Passus in Art. 125c GG mit dem Ziel, eine Erhöhung der Bundesmittel für den Gemeindeverkehr zu ermöglichen, ist das Mindeste. Die sog. **Versteinerungsklausel war grundsätzlich falsch**, weil sie höhere Investitionen in die städtische Verkehrswende ausschließen wollte. Wir haben in den Verhandlungen versucht in einer Nebenabrede weitere Verbesserungen im GVFG-Gesetz durchzusetzen. Am Ende war es jedoch ein schlanker Prozess, der nur zwei kleine Nebenabreden ermöglichte (eine Absenkung der Mindesthöhe von 50 Mio. Euro der zuwendungsfähigen Kosten durch Ausdifferenzierung der Fördertatbestände und eine Erleichterungen bei der Vorgabe, dass geförderte Schienenverkehrswege vollständig auf besonderem Bahnkörper geführt werden müssen und).

Von den jüngsten Grundgesetzänderungen sind ab 2020 auch die Finanzhilfen des Bundes für den Investitionsbereich nach Artikel 125c Absatz 2 Satz 2 GG betroffen (GVFG-Bundesprogramm).

Der Bund wird die zweckentsprechende Mittelverwendung aus dem GVFG-Bundesprogramm ex post prüfen. Dabei wird ermittelt, ob das jeweilige Land die Bundesmittel für das GVFG-Bundesprogramm durch eigene Mittel mindestens in gleicher Höhe ergänzt hat. Auf jeden "Bundeseuro" müssen die Länder also einen "Landeseuro" drauflegen ("paritätische Finanzierung"). Der Nachweis kann durch Beleg der paritätischen Finanzierung bei allen GVFG-geförderten Investitionsvorhaben in diesem Land geschehen oder durch den Nachweis, dass die im Landeshaushalt vorgesehenen Mittel für Investitionen im gesamten Förderbereich - der theoretisch für eine GVFG-Förderung in Betracht käme - mindestens die Höhe der vom Bund für GVFG-geförderte Investitionsvorhaben in diesem Land zur Verfügung gestellten Mittel erreichen. Wenn das jeweilige Land die Parität der Landesmittel bei den vom Bund geförderten GVFG-Vorhaben nicht erreicht, würde es trotzdem die Anforderungen erfüllen, wenn es eigene Mittel für die theoretisch möglichen Förderbereiche des GVFG, zum Beispiel den Neu- und Ausbau von Verkehrswegen von Stadtbahnen oder nichtbundeseigener Eisenbahnen, zur Verfügung stellt. Dies gilt unabhängig davon, ob das Vorhaben je für die Bundesförderung angemeldet wurde oder unterhalb der Förderschwelle von 50 Mio. Euro zuwendungsfähigen Kosten liegt. Insoweit ist eine Asymmetrie in der Mittelvergabe für den Investitionsbereich der Gemeindeverkehrsfinanzierung zwischen Bund und Ländern bei einzelnen Investitionsvorhaben unschädlich, soweit das finanzielle Engagement des jeweiligen Landes - ausschließlich kommunaler Haushalte - mindestens das Niveau der vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel erreicht. Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, behält sich der Bund Sanktionen vor. Die Sanktionen könnten in Rückforderungen oder in einer Mittelkürzung für die Zukunft bestehen.

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 der nationaler Klimaschutzziele ist es unbestreitbar, dass größere Anstrengungen vonnöten seien. Deshalb ist u.a. 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. Dafür werden wir uns weiter einsetzen.

Wir halten die Aufhebung der Versteinerungsklausel zwar für richtig, aber nicht für ausreichend. Die von uns vorgeschlagenen Verbesserungen für die Bestandssanierung im GVFG halten wir aufrecht. Die Grundgesetzänderung im engeren Sinne betrifft das aber nicht.