

Leitsätze

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 29. November 2023

- 2 BvF 1/18 -

Kommunalinvestitionsförderungsgesetz

1. Ob der Bundesgesetzgeber die Voraussetzungen für die Gewährung von Finanzhilfen nach Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und Art. 104c Satz 1 GG eingehalten hat, unterliegt nur einer eingeschränkten, am Willkürmaßstab ausgerichteten verfassungsgerichtlichen Kontrolle.
2. Das im Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) angelegte Gebot föderativer Gleichbehandlung dient nicht dazu, in der Verfassung unmittelbar angelegte Differenzierungen zu nivellieren. Es verbietet somit keine Differenzierungen, die einer Prüfung am Maßstab des Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und Art. 104c Satz 1 GG standhalten.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvF 1/18 -

Kommunalinvestitionsförderungsgesetz



IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren
zur verfassungsrechtlichen Prüfung,

ob §§ 2 und 11 des Gesetzes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz - KInvFG) vom 24. Juni 2015 (Bundesgesetzblatt I Seite 974, 975) in der Fassung von Artikel 7 des Gesetzes vom 14. August 2017 (Bundesgesetzblatt I Seite 3122) gegen das Grundgesetz verstoßen und nichtig sind,

Antragsteller: Senat von Berlin,
vertreten durch den Senator für Finanzen,
Klosterstraße 59, 10179 Berlin,

- Bevollmächtigter: (...) -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsidentin König,

Müller,

Kessal-Wulf,

Langenfeld,

Wallrabenstein,

Fetzer,

Offenloch

gemäß § 24 BVerfGG am 29. November 2023 einstimmig beschlossen:

§ 2 und § 11 Absatz 1 des Gesetzes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – KInvFG) vom 24. Juni 2015 (Bundesgesetzblatt I Seite 974, 975) in der Fassung von Artikel 7 des Gesetzes vom 14. August 2017 (Bundesgesetzblatt I Seite 3122) sind mit dem Grundgesetz vereinbar.

Gründe:

A.

Das abstrakte Normenkontrollverfahren richtet sich gegen §§ 2 und 11 des Gesetzes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – KInvFG) aus dem Jahr 2015. Über einen Kommunalinvestitionsförderungsfonds stellt der Bund den Ländern Finanzhilfen zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen zur Verfügung. Verfassungsrechtlich findet das Gesetz seine Grundlage in Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, Abs. 2 und Art. 104c GG. § 2, § 11 Abs. 1 KInvFG regeln die Verteilung der Finanzmittel auf die Länder nach bestimmten Prozentsätzen. Das Land Berlin als Antragsteller beanstandet, die den Prozentsätzen zugrundeliegenden Verteilungskriterien, insbesondere das Kriterium der Höhe der Kassenkreditbestände in Kommunal- und Landeshaushalten, verstießen gegen das föderative Gleichbehandlungsgebot. 1

I.

1. a) Art. 104a und 104b GG lauten in ihrer aktuellen Fassung auszugsweise: 2

Art. 104a GG

(1) Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt.

(...)

Art. 104b GG

(1) Der Bund kann, soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die

1. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder
2. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder

3. zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums

erforderlich sind. Abweichend von Satz 1 kann der Bund im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, auch ohne Gesetzgebungsbefugnisse Finanzhilfen gewähren.

(2) Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt. Das Bundesgesetz oder die Verwaltungsvereinbarung kann Bestimmungen über die Ausgestaltung der jeweiligen Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen vorsehen. Die Festlegung der Kriterien für die Ausgestaltung der Länderprogramme erfolgt im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern. Zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Mittelverwendung kann die Bundesregierung Bericht und Vorlage der Akten verlangen und Erhebungen bei allen Behörden durchführen. Die Mittel des Bundes werden zusätzlich zu eigenen Mitteln der Länder bereitgestellt. Sie sind befristet zu gewähren und hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen. Die Finanzhilfen sind im Zeitablauf mit fallenden Jahresbeträgen zu gestalten.

(...)

b) Art. 104a GG kommt die Bedeutung einer allgemeinen, das Bund-Länder-Verhältnis im Ganzen bestimmenden Lastenverteilungsregel zu (vgl. BVerfGE 26, 338 <389 f.> zu der gleichlautenden Bestimmung des Art. 106 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 GG a.F.). Nach dem in Art. 104a Abs. 1 GG niedergelegten Konnexitätsgrundsatz folgt die Ausgabenlast grundsätzlich der Aufgabenverwaltungskompetenz (vgl. Koriath, in: Schweisfurth/Wallmann, Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland, 2019, S. 51). Die Lastenverteilungsregel verbietet somit, dass eine Gebietskörperschaft der einen Ebene sich außerhalb ihrer Aufgabenzuständigkeit an den Kosten beteiligt, die einer Gebietskörperschaft der anderen Ebene bei Erfüllung der allein von dieser nach der verfassungsmäßigen Zuständigkeitsordnung wahrzunehmenden und wahrgenommenen Aufgaben entstehen (vgl. BVerwGE 81, 312 <314>; 102, 119 <124>). Art. 104a GG stellt für die Ausgabenlast und ihre Konnexität mit der Aufgabenverantwortung allein Bund und Länder einander gegenüber und behandelt die Kommunen – unbeschadet der ihnen verfassungsrechtlich gewährleisteten Autonomie – als Glieder des betreffenden Landes; ihre Aufgaben und Ausgaben werden denen des Landes zugerechnet (vgl. BVerfGE 86, 148 <215>).

Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG fügt sich in die bundesstaatliche Finanzverfassung als Modifikation der allgemeinen Lastenverteilungsregel des Art. 104a Abs. 1 GG ein (vgl. BVerfGE 39, 96 <107 f.> zur Vorgängervorschrift des Art. 104a Abs. 4 GG a.F.). Zuweisungen nach Art. 104b Abs. 1 GG stehen dabei außerhalb des Steuerzuweisungs- und Finanzausgleichsystems der Art. 106 und 107 GG. Für die Ausgestaltung verweist Art. 104b Abs. 2 GG auf ein – zustimmungsbedürftiges – Bundesgesetz oder eine Verwaltungsvereinbarung. Art. 104b

Abs. 2 GG wurde mit Wirkung vom 4. April 2019 durch Gesetz vom 28. März 2019 (BGBl I S. 404) ergänzt, indem durch Einfügung von Satz 5 die Investitionsverantwortung der Länder betont wurde (vgl. Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2021, Art. 104b Rn. 3).

2. a) Art. 104c GG hatte bei seiner Einführung im Jahr 2017 zunächst folgenden Wortlaut: 5

Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren. Artikel 104b Absatz 2 und 3 gilt entsprechend.

Er wurde mit Wirkung vom 4. April 2019 durch Gesetz vom 28. März 2019 (BGBl I S. 404) neu gefasst. Die noch heute geltende Fassung lautet: 6

Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen sowie besondere, mit diesen unmittelbar verbundene, befristete Ausgaben der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren. Artikel 104b Absatz 2 Satz 1 bis 3, 5, 6 und Absatz 3 gilt entsprechend. Zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Mittelverwendung kann die Bundesregierung Berichte und anlassbezogen die Vorlage von Akten verlangen.

b) Art. 104c GG a.F. wurde in das Grundgesetz aufgenommen, um dem Bund die Möglichkeit zu geben, den Ländern Finanzmittel mit dem Ziel zur Verfügung zu stellen, dem bundesweit zu verzeichnenden erheblichen Sanierungs- und Modernisierungsbedarf im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur zu begegnen. Der Sache nach handelt es sich bei Art. 104c Satz 1 GG um eine Ergänzung von Art. 104b GG und damit um eine neben Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG tretende weitere Modifikation der allgemeinen Lastenverteilungsregel des Art. 104a Abs. 1 GG. Zuweisungen nach Art. 104c GG stehen daher ebenfalls außerhalb des Steuerzuweisungs- und Finanzausgleichssystems der Art. 106 und 107 GG. Finanzleistungen nach Art. 104c GG a.F. sollten gezielt solchen Kommunen zugutekommen, die trotz Länderfinanzausgleichs und Bundesergänzungszuweisungen „finanzschwach“ waren. Mit der Neufassung im Jahr 2019 hat der verfassungsändernde Gesetzgeber unter anderem das Tatbestandsmerkmal „finanzschwach“ gestrichen, um Finanzhilfen zukünftig unabhängig von der Finanzsituation der Kommunen gewähren zu können. 7

3. a) Das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz lautet in seiner aktuellen Fassung auszugsweise wie folgt: 8

Kapitel 1
Finanzhilfen zur Stärkung der Investitionstätigkeit finanzschwacher
Kommunen nach Artikel 104b des Grundgesetzes

§ 1 Förderziel und Fördervolumen

Zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet unterstützt der Bund die Länder bei der Stärkung der Investitionstätigkeit finanzschwacher Gemeinden und Gemeindeverbände. Hierzu gewährt der Bund aus dem Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ den Ländern Finanzhilfen für Investitionen finanzschwacher Gemeinden und Gemeindeverbände nach Artikel 104b Absatz 1 Nummer 2 des Grundgesetzes in Höhe von insgesamt 3,5 Milliarden Euro.

§ 2 Verteilung

Der in § 1 Satz 2 festgelegte Betrag wird nach folgenden Prozentsätzen auf die Länder aufgeteilt:

Baden-Württemberg	7,0770
Bayern	8,2640
Berlin	3,9385
Brandenburg	3,0842
Bremen	1,1078
Hamburg	1,6692
Hessen	9,0611
Mecklenburg-Vorpommern	2,2650
Niedersachsen	9,3583
Nordrhein-Westfalen	32,1606
Rheinland-Pfalz	7,2342
Saarland	2,1518
Sachsen	4,4501
Sachsen-Anhalt	3,1680
Schleswig-Holstein	2,8439
Thüringen	2,1663
(...)	

§ 6 Förderquote und Bewirtschaftung

(1) Der Bund beteiligt sich mit bis zu 90 Prozent, die Länder einschließlich der Gemeinden und Gemeindeverbände beteiligen sich mit mindestens 10 Prozent am Gesamtvolumen des öffentlichen Finanzierungsanteils der förderfähigen Kosten der Investitionen finanzschwacher Gemeinden und Gemeindeverbände eines Landes. Die Länder sind aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass finanzschwache Gemeinden und Gemeindeverbände den Eigenfinanzierungsanteil erbringen können.

(2) Der Bund stellt die Finanzhilfen den Ländern zur eigenen Bewirtschaftung zur Verfügung. Die zuständigen Stellen der Länder sind ermächtigt, die Auszahlungen der Bundesmittel anzuordnen, sobald sie zur anteiligen Begleichung erforderlicher Zahlungen benötigt werden. Die Länder leiten die Finanzhilfen des Bundes unverzüglich an die Letztempfänger weiter.

(3) Den Ländern obliegt jeweils entsprechend den landesspezifischen Gegebenheiten die Auswahl der finanzschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände beziehungsweise den Stadtstaaten die Auswahl der förderfähigen Gebiete. Die Länder teilen dem Bundesministerium der Finanzen die Kriterien mit, anhand derer die Auswahl getroffen wurde.

(...)

§ 9 Verwaltungsvereinbarung

Die Einzelheiten des Verfahrens zur Durchführung dieses Gesetzes werden durch Verwaltungsvereinbarung geregelt. Die Inanspruchnahme der Finanzhilfen ist an das Inkrafttreten der Verwaltungsvereinbarung gebunden.

Kapitel 2

Finanzhilfen zur Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen nach Artikel 104c des Grundgesetzes

§ 10 Förderziel und Fördervolumen

Zur Verbesserung der Schulinfrastruktur allgemeinbildender Schulen und berufsbildender Schulen unterstützt der Bund die Länder bei der Stärkung der Investitionstätigkeit finanzschwacher Gemeinden und Gemeindeverbände. Hierzu gewährt er aus dem Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ den Ländern Finanzhilfen für Investitionen finanzschwacher Gemeinden und Gemeindeverbände nach Artikel 104c des Grundgesetzes in Höhe von insgesamt 3,5 Milliarden Euro.

§ 11 Verteilung

(1) Der in § 10 Satz 2 festgelegte Betrag wird nach folgenden Prozentsätzen auf die Länder aufgeteilt:

Baden-Württemberg	7,1783
Bayern	8,3728
Berlin	4,0114
Brandenburg	2,9248
Bremen	1,2123
Hamburg	1,7550
Hessen	9,4279
Mecklenburg-Vorpommern	2,1494
Niedersachsen	8,2512
Nordrhein-Westfalen	32,0172
Rheinland-Pfalz	7,3313
Saarland	2,0572
Sachsen	5,0831
Sachsen-Anhalt	3,3266
Schleswig-Holstein	2,8496
Thüringen	2,0519.

(2) Die Flächenländer legen im Einvernehmen mit dem Bund entsprechend den landesspezifischen Gegebenheiten die Auswahl der finanzschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände, die Stadtstaaten dementsprechend die Auswahl der förderfähigen Gebiete fest.

(...)

§ 14 Förderquote, Bewirtschaftung und Prüfung der Mittelverwendung

§ 4 Absatz 1 und 3, § 6 Absatz 1 und 2 sowie § 7 gelten auch für Finanzhilfen gemäß § 10 Satz 2.

(...)

§ 16 Verwaltungsvereinbarung

Die Einzelheiten des Verfahrens zur Durchführung des Kapitels 2 dieses Gesetzes werden durch Verwaltungsvereinbarung geregelt. Die Inanspruchnahme der Finanzhilfen ist an das Inkrafttreten der Verwaltungsvereinbarung gebunden.

b) Ziel des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes von 2015, dem der Antragsteller im Bundesrat zustimmte, war es, dem Bund die Möglichkeit zu eröffnen, nach Absprache mit den Ländern Investitionsdefizite in strukturschwachen Regionen durch Bundesfinanzhilfen zu verringern (vgl. BTDrucks 18/4653, S. 15). Hierfür sollte im Gesetzgebungsverfahren ein Schlüssel für die Verteilung der Mittel auf die Länder bestimmt werden, der sich an der Strukturschwäche der zu fördernden Kommunen orientiert, ohne diese unmittelbar zu identifizieren. 9

Der letztlich gewählte und den Förderungen zugrunde gelegte Verteilungsschlüssel berücksichtigt je zu einem Drittel die Anzahl der Einwohner jeweils zum 30. Juni des Jahres, die Höhe der Kassen(verstärkungs)kreditbestände der Länder und Kommunen zusammen jeweils zum 31. Dezember des Jahres sowie die Anzahl der Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt (vgl. BTDrucks 18/4653, S. 19). 10

Als Referenzjahre zur Bestimmung der Variablen wurden die Jahre 2011 bis 2013 herangezogen. Für jedes Verteilungskriterium wurde der Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013 gebildet und im Verhältnis zum Wert für Deutschland insgesamt für jedes Land als Prozentanteil errechnet. § 2 KInvFG übernimmt das aufgrund der drei Variablen gefundene Ergebnis der Verteilung. Die daraus folgenden Geldbeträge wurden in der nach § 9 KInvFG abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarung festgehalten. Die Finanzhilfen reichen von etwa 39 Millionen Euro für Bremen bis etwas mehr als 1,1 Milliarden Euro für Nordrhein-Westfalen. 11

c) Durch Gesetz vom 14. August 2017 (BGBl I S. 3122) wurde mit Wirkung zum 18. August 2017 das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz erweitert. Die bestehenden Regelungen des Gesetzes wurden als Kapitel 1 zusammengefasst und ein neues Kapitel 2 mit den §§ 10 bis 16 eingefügt. Darin sind Finanzhilfen des Bundes an die Länder für Investitionen finanzschwacher Gemeinden und Gemeindeverbände zur Verbesserung der Schulinfrastruktur allgemeinbildender und berufsbildender Schulen (sog. Schulsanierungsprogramm) in Höhe von ebenfalls insgesamt 3,5 Milliarden Euro vorgesehen. Die Bestimmungen des Kapitels 1 des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes zur Förderquote, zur Bewirtschaftung und zur Prüfung der Mittelverwendung gelten nach § 14 KInvFG auch für die Finanzhilfen nach Kapitel 2 des Gesetzes. Die Verteilung der Finanzhilfen erfolgt dabei entsprechend der Verteilung nach § 2 KInvFG. Unterschiede bei den prozentualen Anteilen ergeben 12

sich ausschließlich durch die Aktualisierung der im Verteilungsschlüssel zu berücksichtigenden Daten (vgl. BTDrucks 18/11135, S. 88). Die Bestimmung des § 16 KInvFG wurde in Entsprechung zu § 9 KInvFG aufgenommen.

II.

Der Antragsteller ist der Ansicht, der den §§ 2 und 11 KInvFG jeweils zugrunde gelegte Verteilungsschlüssel führe zu einer verfassungswidrig ungleichen Verteilung der Investitionshilfemittel des Bundes auf die einzelnen Länder und insbesondere zu einer ungerechtfertigten Benachteiligung der Stadtstaaten. 13

1. Die §§ 2, 11 KInvFG seien am verfassungsrechtlichen Maßstab des Gebots föderativer Gleichbehandlung zu überprüfen. Aus diesem Gebot könne sich je nach Regelungsbereich eine Pflicht zur formalen Gleichbehandlung der Länder oder zur sachlichen Differenzierung zwischen den Ländern ergeben. Dabei sei dem Gesetzgeber zwar ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zuzugestehen, so dass er nicht verpflichtet sei, im Verhältnis zu den Ländern die beste oder gerechteste Lösung zu finden. Dieser Spielraum finde jedoch dort seine Grenze, wo für eine Ungleichbehandlung der Länder keine sachlichen Gründe bestünden. 14

Die Anforderungen an das Gebot föderativer Gleichbehandlung seien hinsichtlich des 2. Kapitels des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes (§§ 10 - 16 KInvFG) unmittelbar verfassungsrechtlich konkretisiert. Aus Art. 104c Satz 1 GG a.F., der die verfassungsrechtliche Grundlage für die Gewährung dieser Bundesinvestitionshilfemittel an die Länder darstelle, folge, dass die Finanzhilfen des Bundes im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur lediglich *finanzschwachen* Kommunen gewährt werden dürften. Damit werde verfassungsrechtlich der Verteilungsmaßstab vorgeprägt, und die zulässigen Differenzierungsgründe würden beschränkt. Die Verteilung der Investitionshilfemittel sei daher nur sachgerecht, wenn sie an der Finanzschwäche der Kommunen der Länder orientiert sei. 15

Im Ergebnis nichts anderes gelte im Hinblick auf das 1. Kapitel des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes (§§ 1 - 9 KInvFG). Die grundgesetzlichen Anforderungen ergäben sich hier aus Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG. Diese Vorschrift knüpfe eine Förderung – anders als Art. 104c Satz 1 GG a.F. – nicht an eine Finanzschwäche der Kommunen, sondern setze lediglich voraus, dass die Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet erforderlich seien. Der Gesetzgeber müsse sich jedoch an seiner Entscheidung aus § 1 KInvFG, zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft finanzschwache Gemeinden zu unterstützen, auch bei der Mittelverteilung nach Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG festhalten lassen. Ansonsten würden die Bundesmittel partiell zweckverfehlend eingesetzt. Auch mit Blick auf die Verteilung der Finanzhilfen nach §§ 1 ff. KInvFG gelte daher, dass sie mit dem föderativen Gleichbehandlungsgebot nur im Einklang stehe, wenn sie im gegebenen Regelungszusammenhang auf 16

sachgerechte Gründe gestützt und an der Finanzschwäche der Kommunen der jeweiligen Länder orientiert sei.

Die strikte Beachtung der Zweckbestimmung bei der Verteilung der Bundesinvestitionshilfemittel sei außerdem geboten, weil die Finanzverfassung darauf ausgelegt sei, eine Finanzausstattung der Länder zu erreichen, die der Aufgabenverteilung gerecht werde, weswegen Bundesfinanzhilfen für Landesaufgaben nur eine Ausnahme sein dürften. Die Investitionshilfeleistungen des Bundes dürften gerade nicht Ersatz für eine angemessene zweckungebundene Finanzausstattung sein. Danach hätten Art. 104b GG und erst recht Art. 104c GG Ausnahmecharakter. Diese Vorschriften seien daher eng auszulegen; dies gelte ebenfalls für die Verteilung der Bundesfinanzleistungen. Diese Legitimationsbasis drohe „überschritten“ zu werden, wenn Investitionshilfemittel ohne Orientierung am Investitionsförderungszweck verteilt würden. 17

2. Die Kriterien, die den §§ 2 und 11 KInvFG zugrunde lägen, führten zu einer verfassungswidrigen Ungleichbehandlung der Länder. Von den drei jeweils zu einem Drittel berücksichtigten Teilkriterien erscheine lediglich das Teilkriterium der Arbeitslosenanzahl im jeweiligen Bundesland unbedenklich, weil es ein hinreichend tauglicher Indikator für hohe Sozialausgaben und niedrige Steuereinnahmen und damit für eine Finanzschwäche der Kommunen des betreffenden Landes sei. Anderes gelte für die Teilkriterien der Einwohnerzahl und des Kassenkreditbestands. 18

a) Das Teilkriterium der Einwohnerzahl führe zu einer Verteilung, die die Finanzschwäche der Kommunen des jeweiligen Landes jedenfalls für sich genommen nicht sach- und gleichheitsgerecht abbilde. Ein Land mit vielen Einwohnern, aber wenig finanzschwachen Gemeinden werde hierdurch im Vergleich zu Ländern mit tatsächlich finanzschwachen Gemeinden begünstigt. Die Legitimität des Teilkriteriums der Einwohnerzahl könne nicht mit einem Verweis darauf begründet werden, dass die Einwohnerzahl auch sonst bei der Verteilung von Finanzmitteln, insbesondere im bundesstaatlichen und kommunalen Finanzausgleich, herangezogen werde. Dort diene die Einwohnerzahl der Ermittlung eines abstrakten Finanzbedarfs, der pro Einwohner bestimmt werde. Darum gehe es bei der Verteilung von Bundesinvestitionsfördermitteln gerade nicht. Diese seien nach Maßgabe des konkreten, spezifischen Förderbedarfs zu vergeben. 19

b) Aufgrund des bereits untauglichen Teilkriteriums der Einwohnerzahl sei umso strenger zu fordern, dass die anderen Teilkriterien zu einer sachgerecht an der kommunalen Finanzschwäche orientierten Mittelverteilung führten. Das Teilkriterium des Kassenkreditbestandes führe jedoch zu einer gleichheitswidrigen, nicht sachgerechten Verteilung der Investitionshilfemittel unter den Ländern. 20

aa) Der Bestand an kommunalen Kassenkrediten sei schon kein tauglicher, verlässlicher Indikator für kommunale Finanzschwäche in den einzelnen Flächenländern. Bei Kassenkrediten handele es sich um kurzfristige Kredite zur Liquiditätssicherung. Die Notwendigkeit, kurzfristige Liquiditätsengpässe zu überbrücken, um anstehende Auszahlungen oder Ausgaben vornehmen zu können, sage nichts über eine Finanzschwäche des Haushalts aus. Die Aufnahme von Kassenkrediten sei vielmehr auch bei finanzstarken Gebietskörperschaften mit ausgeglichenem Haushalt üblich. 21

bb) Die Heranziehung der kommunalen Kassenkredite als Teilkriterium beruhe auf der Annahme des Gesetzgebers, die Kommunen hätten Kassenkredite zweckentfremdet zur Finanzierung ihrer kommunalen Aufgaben, also zur Deckung von langfristigen Finanzierungsdefiziten in den kommunalen Haushalten, aufgenommen. Der Einsatz von Kassenkrediten zur Aufgabenfinanzierung sei jedoch rechtlich in weiten Teilen bedenklich und teilweise sogar rechtswidrig. Eine rechtswidrige Kassenkreditaufnahme durch ihre Kommunen müssten sich die Länder zurechnen lassen. Ein rechtswidriges Verhalten zum Maßstab der Verteilung von Bundesmitteln an die Länder zu machen und durch Zuweisung von Bundesfinanzhilfen zu belohnen, erscheine rechtsstaatlich grundsätzlich problematisch. Der Gesetzgeber dürfe ein solches Verhalten nicht privilegieren. Gerade dies erfolge jedoch durch die Berücksichtigung des Teilkriteriums der Kassenkredite in §§ 2, 11 KInvFG. Eine Differenzierung, die an ein verfassungswidriges Merkmal anknüpfe, sei schon deshalb verfassungswidrig. 22

cc) Der Bestand an kommunalen Kassenkrediten sei darüber hinaus ungeeignet, im Vergleich der verschiedenen Flächenländer zueinander die kommunale Finanzschwäche realitätsnah wiederzugeben. Hierbei seien die Unterschiede in der Aufgabenbelastung und der Einnahmenausstattung der Kommunen in den verschiedenen Ländern unberücksichtigt geblieben. Auf der Aufgabenseite werde die Höhe der kommunalen Kassenkredite durch den sogenannten Kommunalisierungsgrad beeinflusst. Dieser stelle das Verhältnis der Aufgabenverteilung zwischen dem jeweiligen Land und seinen Kommunen dar und differiere zwischen den Ländern beträchtlich. Bei einem hohen Kommunalisierungsgrad griffen finanzschwache Kommunen in höherem Maße auf Kassenkredite zurück, weil ihnen die Aufnahme von Haushaltskrediten zur Ausgabenfinanzierung rechtlich weithin verwehrt sei. Bei einem geringen Kommunalisierungsgrad hätten die Länder zwar ihrerseits höhere Ausgaben. Dies führe jedoch nicht zu einem höheren Bestand von Kassenkrediten bei den Ländern, weil diese die Möglichkeit der Aufnahme von Haushaltskrediten hätten. Auf der Einnahmenseite werde der auf den kommunalen Kassenkreditbestand gestützte Vergleich der Länder dadurch erschwert und entwertet, dass sich der Kommunalfinanzausgleich in den einzelnen Ländern wesentlich unterscheide. Das Teilkriterium der Kassenkreditbestände privilegiere somit diejenigen Länder, die ihre Kommunen im kommunalen Finanzausgleich knapp mit Mitteln versorgt hätten. Diejenigen Länder, die ihre Kommunen zu eigenen Lasten im kommunalen Finanzausgleich oder durch besondere Programme besser 23

mit Finanzmitteln ausgestattet und entsprechend weniger in die Kassenkreditaufnahme gedrängt hätten, würden benachteiligt.

dd) Der Vergleich unter den Ländern werde zudem durch die Unterschiede in den Rechtsgrundlagen und der Praxis der aufsichtlichen Kontrolle der Kassenkreditaufnahme verfälscht. Nur ein Teil der Länder kenne eine mehr oder minder weitreichende Genehmigungsbedürftigkeit der Ermächtigung zur Kassenkreditaufnahme in den Haushaltssatzungen. Das Fehlen eines kommunalaufsichtlichen Genehmigungserfordernisses könne daher als ein Grund für das Auflaufen hoher kommunaler Kassenkreditbestände angesehen werden. 24

ee) Darüber hinaus sei das Teilkriterium „Kassenkreditbestand“ insbesondere ungeeignet, die Finanzschwäche von Stadtstaaten im Vergleich zur kommunalen Finanzschwäche in den Flächenländern realitätsnah und damit gleichheitsgemäß abzubilden. Der Gesetzgeber des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes habe, um die kommunale Finanzschwäche auch der Stadtstaaten gleichheitsgemäß im Verteilungsschlüssel abzubilden, in das Teilkriterium „Kassenkreditbestand“ neben den kommunalen Kassenkreditbeständen den Bestand an Kassenkrediten in den Länderhaushalten einbezogen. Dem liege die implizite Annahme zugrunde, der Kassenkreditbestand der Stadtstaaten sei wegen ihrer Doppelstellung als Land und Kommune mit dem kumulierten Kassenkreditbestand von Land und Kommune in den Flächenländern vergleichbar, so dass auf dieser Grundlage eine gleichheitsgemäße Bestimmung der (kommunalen) Finanzschwäche möglich sei. Diese Annahme sei jedoch verfehlt. 25

In Flächenländern mit ihren Kommunen einerseits und in Stadtstaaten andererseits bestünden unterschiedliche haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen. Die Kreditaufnahme der Stadtstaaten unterliege, auch soweit sie durch die Wahrnehmung kommunaler Aufgaben bedingt sei, nicht dem Kommunalhaushaltsrecht der Länder, sondern erfolge allein nach den für die Länderebene geltenden haushaltsrechtlichen Vorgaben insbesondere des Bundesrechts. Diese Vorgaben schlossen die Aufnahme von Kassenkrediten zum Zweck der Finanzierung von Investitionen aus. Zugleich fehle hier der bei den Kommunen in den Flächenländern bestehende Druck, Finanzierungslücken auch unter Missachtung der rechtlichen Vorgaben durch Kassenkredite zu schließen, weil die Länder – einschließlich der Stadtstaaten – Deckungslücken unter erheblich leichteren rechtlichen Voraussetzungen als die Kommunen durch Haushaltskredite schließen könnten. 26

Infolgedessen sei der Kassenkreditbestand der Stadtstaaten regelmäßig deutlich niedriger als derjenige von vergleichbar finanzschwachen Großstädten, deren Kassenkreditbestand bei der Ermittlung des Verteilungsschlüssels der §§ 2, 11 KInvFG dem des jeweiligen Flächenlandes zugerechnet werde. Das Teilkriterium „Kassenkreditbestand“ lasse deshalb 27

die Stadtstaaten im Vergleich zu den Flächenländern finanzstärker erscheinen, als sie seien, und führe so zu einer Schlechterstellung bei der Verteilung der Bundeshilfen.

c) Der Rückgriff auf das Teilkriterium „Kassenkreditbestand“ könne allenfalls dann vor dem föderativen Gleichheitsgebot Bestand haben, wenn es sachlich begründet und nicht willkürlich wäre, die Stadtstaaten bei der Verteilung der Finanzhilfen nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz abweichend von einer gleichheitsgemäßen Bestimmung der kommunalen Finanzkraft zu bedenken. Sachliche Gründe, die dies rechtfertigen könnten, seien jedoch angesichts des Umstands, dass die Stadtstaaten die nach dem Gesetz zu fördernden Investitionsaufgaben in gleicher Weise zu bewältigen hätten wie die Kommunen in den Flächenländern, nicht ersichtlich. 28

Solche Gründe folgten nicht aus dem Zweck des Art. 104c GG a.F. und der §§ 2, 11 KInvFG. Das Ziel dieser Regelungen sei nicht primär die finanzielle Ausstattung kommunaler Körperschaften (in Flächenländern). §§ 2, 11 KInvFG seien vielmehr in erster Linie Regelungen zur finanziellen Förderung von bestimmten, dem Gegenstandsbereich nach umschriebenen Investitionsmaßnahmen, die in kommunaler Aufgabenträgerschaft stünden. Damit erfassten die Bestimmungen gleichberechtigt auch die Stadtstaaten, die in ihrer Doppelrolle als Land und Kommune Träger der kommunalen Aufgaben seien. Der Bundesgesetzgeber habe zwar im Rahmen von Art. 104c GG a.F. typisierende Regelungen schaffen, sich dabei jedoch nicht an einem Normalfall der Kommunen in Flächenländern orientieren dürfen. 29

Eine Rechtfertigung ergebe sich auch nicht aus der Tatsache, dass die Stadtstaaten, anders als die Kommunen der Flächenländer, zur Finanzierung der vom Kommunalinvestitionsförderungsgesetz für förderungswürdig erklärten Vorhaben grundsätzlich auf die finanziellen Mittel ihres Gesamthaushalts und gegebenenfalls auf das – grundsätzlich unbeschränkte – Instrument der Aufnahme von Haushaltskrediten zurückgreifen könnten. Denn auch die Flächenländer könnten Investitionen ihrer Kommunen in die Bildungsinfrastruktur gegebenenfalls auf der Basis von Haushaltskrediten aus dem Landeshaushalt finanzieren. 30

Zudem folge eine Rechtfertigung nicht daraus, dass die Stadtstaaten im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, insbesondere durch die sogenannte Einwohnerwertung, einen Ausgleich erhielten. Eine solche Rechtfertigung der Ungleichbehandlung bei der Verteilung von Investitionshilfemitteln sei aus Gründen der finanzverfassungsrechtlichen Systematik zurückzuweisen. Bundesinvestitionshilfemittel und Zuweisungen im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs seien zwingend getrennt zu betrachten. 31

Weiter könne eine Rechtfertigung nicht daraus abgeleitet werden, dass der Verteilungsschlüssel der §§ 2, 11 KInvFG das Ergebnis eines politischen Kompromisses gewesen sei. Eine politische Entscheidung über die Verteilung von Bundesmitteln an die Länder lasse das Gebot föderativer Gleichbehandlung zu, indem und soweit es dem Gesetzgeber einen 32

Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum einräume. In diesem Rahmen sei ihm unter Umständen eine differenzierte Behandlung der Länder gestattet. Der Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum finde jedoch dort seine Grenze, wo einer Ungleichbehandlung der Länder keine sachlichen Gründe zugrunde lägen. Dies sei bei dem offenkundig untauglichen und verfälschenden Teilkriterium des Kassenkreditbestandes der Fall.

Es gebe außerdem alternative Kriterien, die eine realitätsnähere und damit gleichheitsgerechte Abbildung kommunaler Finanzschwäche ermöglichen und an die der Gesetzgeber im Rahmen seines Einschätzungs- und Gestaltungsspielraums anknüpfen könne. Beispielsweise könnten das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, die Steuerkraft oder die Höhe der Sozialausgaben als Indikator für Struktur- und Finanzschwäche in Erwägung gezogen werden. Auch die Vorabaufteilung zwischen Flächenländern und Stadtstaaten mit anschließender weiterer Verteilung innerhalb dieser beiden Gruppen wäre möglich. 33

d) Bei einer verfassungsrechtlichen Beurteilung der §§ 2, 11 KInvFG ergebe darüber hinaus eine Gesamtbetrachtung der Teilkriterien, dass der Verteilungsschlüssel gleichheitswidrig sei. Einzig das Teilkriterium der Anzahl der Arbeitslosen trage dazu bei, dass der Verteilungsschlüssel der kommunalen Finanzschwäche Rechnung trage. Das Teilkriterium der Einwohnerzahl weise keinen Bezug zur kommunalen Finanzschwäche auf, sondern berücksichtige allein die Bevölkerungsgröße der Länder. Das Teilkriterium der Kassenkredite führe schließlich zu einer verfälschenden, insbesondere die Stadtstaaten ungerechtfertigt benachteiligenden Berücksichtigung. Wegen dieses Effekts sei der auf den genannten drei Teilkriterien zu je einem Drittel beruhende Verteilungsschlüssel der §§ 2, 11 KInvFG auch insgesamt gleichheitswidrig. 34

III.

Die Antragschrift ist dem Bundestag, dem Bundesrat, dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundeskanzleramt, dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz und allen Landesregierungen zugestellt worden. Die Bundesregierung (1.) sowie die Regierungen von Nordrhein-Westfalen (2.) und des Saarlands (3.) haben von ihrem Äußerungsrecht Gebrauch gemacht. Die Regierungen von Hessen und Thüringen haben sich auf Anmerkungen zur Antragschrift beschränkt (4.). 35

1. Die Bundesregierung hält die §§ 2, 11 KInvFG für mit Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, Art. 104c GG a.F. und dem föderalen Gleichbehandlungsgebot vereinbar. 36

a) Das (allgemeine) Gebot der föderativen Gleichbehandlung sei der Sache nach auf ein Willkürverbot zu reduzieren. Die Auswahl des Vergleichskriteriums obliege dem Gesetzgeber. Weder Art. 104b noch Art. 104c GG a.F. enthielten besondere verfassungsrechtliche 37

Maßstäbe zur Verteilung der Bundesmittel auf die einzelnen Länder. Die Prämisse des Antragstellers, wonach eine Verteilung der Bundesmittel „nur“ dann mit dem föderativen Gleichbehandlungsgebot in Einklang stehe, wenn sie an der Finanzschwäche der Kommunen der Länder orientiert sei, treffe daher nicht zu. Art. 104b GG stelle schon seinem Wortlaut nach nicht auf „Finanzschwäche“ ab. Bei der Schaffung von Art. 104c GG a.F. sei es nur darum gegangen, dem Bund eine Mitfinanzierungsmöglichkeit in einem Bereich einzuräumen, für den er keine Gesetzgebungsbefugnis habe.

b) Die Entscheidung, die der Bundesgesetzgeber in §§ 2 und 11 KInvFG getroffen habe, bewege sich in den Grenzen des ihm eingeräumten Einschätzungs- und Gestaltungsspielraums. Er habe objektiv nachvollziehbare Kriterien für die Berechnung der Länderanteile zugrunde gelegt, die in sachlichem Zusammenhang mit der beabsichtigten Verwendung stünden. 38

aa) Die Berücksichtigung der Einwohnerzahl stelle eine brauchbare Pauschalisierung des Finanzbedarfs auch im Finanzausgleichsrecht dar. 39

bb) Das Kriterium der Kassenkredite sei verfassungsrechtlich ebenfalls nicht zu beanstanden. Kassenkreditbestände seien jedenfalls ein wissenschaftlich allgemein anerkannter Indikator für kommunale Finanzschwäche der Flächenländer. Dabei komme es nicht darauf an, ob die Kassenkredite unter Missachtung von landesrechtlichen Vorgaben aufgenommen worden seien. Denn die Rechtsbeziehungen zwischen dem Land und seinen Kommunalkörperschaften müssten für den Bundesgesetzgeber grundsätzlich irrelevant sein. 40

Auch Stadtstaaten wiesen einen nicht unerheblichen Bestand an Kassenkrediten auf, der zuweilen jenem der Kommunen in einigen Flächenländern entspreche, obwohl sie nicht in gleichem Maße auf dieses Instrument zurückgriffen. Um die Stadtstaaten auch bei diesem Verteilungskriterium mit einzubeziehen, habe der Gesetzgeber den Begriff der heranzuziehenden Kassenkredite um die Kassenkredite der Länder erweitert. Eine eindeutige Benachteiligung der Stadtstaaten durch die Mitberücksichtigung der Kassenkredite in dem Maße, wie sie der Antragsteller darstelle, bestehe nicht. 41

cc) Bei der Bewertung der Festlegung des Verteilungsmaßstabs der Finanzhilfen zwischen den Ländern seien überdies nicht die einzelnen Verteilungskriterien für sich zu betrachten. Es bedürfe vielmehr einer Gesamtschau aller drei Kriterien. Wenngleich Stadtstaaten für die Finanzierung ihrer Aufgaben aufgrund ihrer besonderen Strukturen im Vergleich zu den Flächenländern im Verhältnis weniger Kassenkredite aufnahmen, hätten andere Indikatoren – wie die Arbeitslosigkeit – eine im Vergleich zu den Flächenländern überproportional große Bedeutung. Die Gesamtschau der drei Kriterien führe zu einem Ergebnis, bei dem die Vorteile der Stadtstaaten bei den Verteilungskriterien „Arbeitslosigkeit“ und „Einwohnerzahl“ etwaige Nachteile bei dem Verteilungskriterium „Kassenkredite“ ausglich. 42

2. Die Regierung des Landes Nordrhein-Westfalen hält den Antrag für unbegründet. Eine förmliche oder sachliche Unvereinbarkeit der §§ 2, 11 KInvFG mit dem Grundgesetz liege nicht vor. Beide Normen seien verfassungsgemäß. 43

a) Aus dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit und dem Willkürverbot (hier auch in Verbindung mit dem Bundesstaatsprinzip als föderativem Gleichbehandlungsgebot) folge, dass Entscheidungen des Gesetzgebers einen vernünftigen Grund haben müssten. Fehle es an Gründen oder seien diese evident unsachlich, sei die Grenze des gesetzgeberischen Spielraums überschritten. 44

b) Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG stelle auf den Ausgleich „unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet“ ab und lasse daher Differenzierungen zwischen den Ländern notwendigerweise zu. Aufgrund des föderativen Gleichbehandlungsgebots seien allerdings nur sachliche Differenzierungen zulässig. Dabei bestehe jedoch schon wegen der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe in Art. 104b Abs. 1 GG für den Gesetzgeber ein erheblicher Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum. 45

c) In Art. 104c GG a.F. sei ausdrücklich von „Finanzschwäche“ die Rede. Mit der Verwendung dieses Begriffs in Art. 104c GG a.F. habe der verfassungsändernde Gesetzgeber deutlich gemacht, dass er gerade nicht an die eingeführten Begriffe „Wirtschaftskraft“ (Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG) oder „Finanzkraft“ (Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG) beziehungsweise „Steuerkraft“ (Art. 107 Abs. 2 Satz 6 GG) habe anknüpfen wollen. Bei der Auslegung des Merkmals „Finanzschwäche“ in Art. 104c GG a.F. – und der einfach-gesetzlichen Konkretisierung im Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – liege es mit Blick auf die Entstehungsgeschichte durchaus nahe, dass die für § 2 KInvFG gefundenen Teilkriterien „Arbeitslosenzahl“ und „Kassenkredite“ dem verfassungsändernden Gesetzgeber bewusst gewesen seien und für den Begriff der „Finanzschwäche“ in Art. 104c GG a.F. Pate gestanden hätten. 46

d) Die herangezogenen (Teil-)Kriterien für die Verteilung der Finanzhilfen hielten sich im Rahmen der gesetzgeberischen Spielräume für eine sachliche Differenzierung. 47

aa) Das Teilkriterium „Arbeitslosigkeit“ werde allgemein als sachgerechter Indikator für das Vorliegen einer Finanzschwäche angesehen und erlaube – trotz möglicher Ungenauigkeiten – einen Rückschluss auf die kommunalen Bedarfe im Sinne des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes, so dass kein von vornherein untauglicher Indikator gewählt worden sei. 48

bb) Ein Abstellen auf die Einwohnerzahl sei bei der Verteilung von Finanzmitteln nicht unüblich. Einwohner einer Gemeinde indizierten einen kommunalen Finanzbedarf, weil sich vor allem die Anforderungen an die kommunale Infrastruktur entscheidend an der Zahl der jeweiligen Nutzer ausrichteten. Dementsprechend sähen auch die kommunalen 49

Finanzausgleichssysteme regelmäßig eine Verteilung nach der Einwohnerzahl vor. Das Teilkriterium der Einwohnerzahl werde zudem nicht isoliert herangezogen, sondern mit einem an die kommunalen Haushalte anknüpfenden Teilkriterium (Kassenkredite) und einem an die Sozialausgaben anknüpfenden Teilkriterium (Arbeitslose) kombiniert.

cc) Das Teilkriterium der Kassenkredite sei sachgerecht, um das Ziel der Identifizierung finanzschwacher Kommunen zu erreichen. Das Vorhandensein von Kassenkrediten sei generell ein verlässlicher Indikator für Finanzschwäche. Eine mögliche Rechtswidrigkeit der kommunalen Kassenkredite stelle die Eignung als Indikator für eine bestehende Finanzschwäche nicht in Frage. Die rechtliche Ausgestaltung der Kassenkredite sei auf kommunaler und Landesebene außerdem nicht so unterschiedlich, wie es der Antragsteller behaupte. 50

e) Eine etwaige Ungleichbehandlung von Stadtstaaten wäre jedenfalls gerechtfertigt. Stadtstaaten seien anders als andere Großstädte unmittelbar in den Länderfinanzausgleich integriert und profitierten hier aufgrund ihrer Sonderstellung mit einer Einwohnerwertung von 135 % (§ 9 Abs. 3 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern <FAG>). Daher müssten sie bei der Förderung kommunaler Investitionen nicht zwingend in ihrer Rolle als Großstädte berücksichtigt werden. Als Kommunen hätten sie zwar vergleichbare Aufgaben sowohl im Bereich der Investitionstätigkeit als auch im Bereich der Schulinfrastruktur. Wenn der Gesetzgeber aber speziell Gemeinden und Gemeindeverbände fördern wolle und daher vorrangig solche Kriterien zum Maßstab des Verteilungsschlüssels mache, die an der kommunalen Ebene ausgerichtet seien, sei eine Differenzierung zwischen Flächenländern und Stadtstaaten die Folge dieser Sonderstellung und kein Ausdruck einer Verletzung des föderativen Gleichbehandlungsgebots. 51

Dies gelte vor allem mit Blick auf das Teilkriterium der Kassenkredite. Weil es in den Stadtstaaten keine Kommunen mit eigenem Haushalts- und Schuldenrecht gebe, seien keine finanzschwachen Kommunen vorhanden, die auf Kassenkredite angewiesen seien. Wenn eine Großstadt als Land (Stadtstaat) andere Finanzierungsmöglichkeiten habe als eine Kommune in einem Flächenland (oder auch andere Mittel z.B. aus dem Länderfinanzausgleich oder den Konsolidierungshilfen erhalte), dürfe sich diese Sonderrolle im Ergebnis in einem anderen Teilbereich der Finanzverteilung „anspruchsmindernd“ auswirken. Das Teilkriterium „Kassenkredite“ gehe zudem nur zu einem Drittel in den Verteilungsschlüssel ein. Bei den anderen Teilkriterien „Einwohnerzahl“ und „Bestand an registrierten Arbeitslosen“ würden tendenziell die Stadtstaaten wegen der höheren Bevölkerungsdichte bevorzugt. 52

3. Die Regierung des Saarlandes hält den Antrag des Senats von Berlin ebenfalls für unbegründet. Die §§ 2, 11 KInvFG verstießen nicht gegen das föderative Gleichbehandlungsgebot. 53
- a) Dass Finanzhilfemaßnahmen des Bundes zugunsten der Länder und Kommunen in dem in Rede stehenden Bereich am Kriterium der Finanzschwäche von Kommunen ansetzen, entspreche den Vorgaben der Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und Art. 104c GG a.F. 54
- b) Kassenkredite seien anerkanntermaßen ein Indikator für eine Finanz- und Struktur- schwäche der betroffenen Kommunen und beeinträchtigten in Verbindung mit dieser Finanz- und Strukturschwäche die Realisierung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den betroffenen Kommunen. Hohe Kassenkreditbestände pro Einwohner korrespondierten in weiten Teilen mit einer hohen Gesamtverschuldung und dauerhaft niedrigen Investitions- ausgaben. Angesichts dieser herausragenden Bedeutung der Kassenkredite als Indikator für die Finanzschwäche von Kommunen und das Fehlen gleichwertiger Lebensverhältnisse sei das Abstellen des Gesetzgebers des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes auf die Kassenkredite nicht zu beanstanden, sondern habe in dessen Einschätzungsprärogative gelegen. 55
- c) Selbst unter der Annahme einer partiellen Rechtswidrigkeit der heutigen Kassenkre- ditlage bestünde für den Bundesgesetzgeber weder das Recht noch die Pflicht, diesen von den Ländern hingenommenen Zustand zu sanktionieren. Dem Gesetzgeber des Kommu- nalinvestitionsförderungsgesetzes sei es daher nicht verwehrt, an den faktischen Bestand an Kassenkrediten als Verteilungskriterium anzuknüpfen. 56
- d) Der Verweis auf eine etwaige Privilegierung derjenigen Länder, die in der Vergangen- heit einer Überschuldung ihrer Kommunen nicht frühzeitig und konsequent begegnet seien, sei bereits deshalb verfehlt, weil weder Gegenstand noch Ziel des Kommunalinves- titionsförderungsgesetzes die Behebung oder Minderung einer allgemeinen Finanzschwä- che der Kommunen sei. Es gehe dem Gesetz vielmehr zweck- und zukunftsgerichtet um die Herstellung der Fähigkeit zur Finanzierung und damit um die Verwirklichung der konkreten im Gesetz benannten Projekte. 57
- e) Eine Ungleichbehandlung der Stadtstaaten liege nicht vor, weil zusätzlich zu den Kas- senkrediten der Kommunen die aufgelaufenen Kassenkredite der Länder mitberücksichtigt worden seien. Die Länder seien hinsichtlich der zulässigen Zwecke der Haushaltskreditauf- nahme zwar nicht so sehr eingeschränkt wie die Kommunen. Dem Gesetzgeber sei es aber gestattet, aus Gründen der Vereinfachung zu typisieren. Weil der Bestand an Kassenkredi- ten die Finanzschwäche dieser Körperschaften widerspiegele, orientiere sich das Gesetz an dem für sein Regelungsziel typischen Fall. Art. 104c GG a.F. erlaube ausdrücklich nur Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der *Gemeinden* und *Gemeinde-* 58

verbände im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur, setze also an der institutionellen Verfasstheit dieser Verwaltungsträger an. Bereits mit Blick auf diese kompetentielle Grundlage habe sich der Gesetzgeber des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes vorrangig an den Kommunen in den Flächenländern orientieren dürfen oder sogar müssen. Dennoch seien die Stadtstaaten einbezogen worden, weil sie Investitionsaufgaben zu bewältigen hätten, die sich in den Flächenländern auf kommunaler Ebene stellten. Der Gesetzgeber versuche, die Ungleichbehandlung des atypischen Falls der Länder ohne kommunale Körperschaften gegenüber den Flächenländern so weit wie möglich abzumildern. Eine Kompensation für die verbleibende Ungleichbehandlung erführen die Stadtstaaten im Übrigen seit jeher durch die sie bevorzugende Einwohnerwertung gemäß § 9 Abs. 2 und 3 FAG.

f) Der Gesetzgeber habe zudem das Kriterium der Kassenkreditbestände nicht als alleiniges Kriterium zur Bestimmung der Finanzschwäche der Kommunen herangezogen, sondern es durch zwei weitere Kriterien ergänzt. Das Land Berlin profitiere ebenso wie große und auch auf kommunaler Ebene finanzstarke Bundesländer erheblich vom Einsatz des Teilverteilungskriteriums der Zahl der Einwohner, wengleich sich dessen Eignung für die Ermittlung der Finanzschwäche schwerlich begründen lasse. Die Verwendung des Teilkriteriums der Anzahl der Arbeitslosen relativiere die Bedeutung des Teilkriteriums der Kassenkreditbestände weiter. 59

4. Das Thüringer Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz begrüßt die verfassungsgerichtliche Überprüfung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes. Die Hessische Staatskanzlei weist darauf hin, dass der Antragsteller landesspezifische Regelungen nenne, die für Hessen weder die aktuelle Rechtslage noch die Bemühungen des Landes zur Eindämmung der Kassenkreditverschuldung auf kommunaler Ebene wiedergäben. 60

B.

Der Normenkontrollantrag ist zulässig. 61

Der Antragsteller ist im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle betreffend §§ 2 und 11 KInvFG gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6, § 76 Abs. 1 BVerfGG antragsberechtigt. Dabei ist ohne Belang, dass Berlin dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz im Bundesrat zugestimmt hat. Angesichts des objektiven Charakters des Verfahrens besteht die Antragsberechtigung einer Landesregierung in Bezug auf Bundesrecht unabhängig von ihrer Zustimmung im Bundesrat (vgl. BVerfGE 101, 158 <213>; 122, 1 <17>; 127, 165 <190>). 62

Die im Antrag aufgeführten §§ 2 und 11 KInvFG sind taugliche Antragsgegenstände im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6, § 76 Abs. 1 BVerfGG. Der Antrag ist dahingehend auszulegen, dass der Antragsteller lediglich § 2 und § 11 Abs. 1 KInvFG angreift und nicht auch dessen Absatz 2, weil er sich inhaltlich ausschließlich gegen die Verteilungsergebnisse der § 2 und § 11 Abs. 1 KInvFG wendet. 63

C.

Der Antrag ist offensichtlich unbegründet. 64

I.

Bei der abstrakten Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6, §§ 76 ff. BVerfGG erstreckt sich die Prüfung des Bundesverfassungsgerichts auf die Vereinbarkeit einer Norm mit allen in Betracht kommenden Bestimmungen des Grundgesetzes (vgl. BVerfGE 86, 148 <211>; 93, 37 <65>; 97, 198 <214>; 101, 239 <257>), unabhängig von den Rügen des Antragstellers (vgl. BVerfGE 93, 37 <65>; 97, 198 <214>). Die Norm ist insoweit, als sie zulässigerweise zur Prüfung gestellt wird, unter allen denkbaren verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten Gegenstand des Verfahrens (vgl. BVerfGE 86, 148 <211>; 93, 37 <65>; 97, 198 <214>; 101, 239 <257>). 65

Soweit § 11 Abs. 1 KInvFG zur verfassungsrechtlichen Prüfung gestellt wird, ist diese Norm daher zunächst auf ihre Vereinbarkeit mit dem bei Verkündung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes geltenden Art. 104c Satz 1 GG a.F. zu prüfen. Hätte § 11 Abs. 1 KInvFG gegen Art. 104c Satz 1 GG a.F. verstoßen, wäre die Norm von Anfang an nichtig gewesen, ohne dass die spätere Änderung des Art. 104c Satz 1 GG a.F. hierauf hätte Einfluss nehmen können (vgl. Sachs, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 20 Rn. 95; Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 78 Rn. 7 <Juni 2018>). Ungeachtet dessen ist die Verfassungsmäßigkeit des § 11 Abs. 1 KInvFG auch mit Blick auf Art. 104c Satz 1 GG in der heute geltenden Fassung zu beurteilen, weil Prüfungsmaßstab der abstrakten Normenkontrolle die Vereinbarkeit der angegriffenen Norm mit dem Grundgesetz im Zeitpunkt der verfassungsgerichtlichen Entscheidung ist. 66

II.

Sowohl § 2 KInvFG (1.) als auch § 11 Abs. 1 KInvFG (2.) sind mit dem Grundgesetz vereinbar. 67

1. § 2 KInvFG bleibt mit seiner Verteilung der Fördermittel innerhalb der Grenzen von Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG (a) und verletzt auch das Gebot der föderativen Gleichbehandlung nicht (b). 68

a) § 2 KInvFG bewegt sich in dem von Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG gesteckten Rahmen. 69

aa) (1) Nach Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG kann der Bund, soweit ihm Gesetzgebungsbefugnisse zustehen, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet erforderlich sind. Insofern ermächtigt die Vorschrift den Bund, den Ländern abweichend vom Konnexitätsgrundsatz in Art. 104a Abs. 1 GG Finanzhilfen für besonders bedeutsame Sachinvestitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) zur Verfügung zu stellen. Ausgeschlossen sind lediglich Finanzhilfen in Bereichen ausschließlicher Landesgesetzgebungskompetenz (vgl. Kube, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 104b Einleitung <Mai 2023>). Föderale Partner der Finanzhilfen sind stets Bund und Länder, nicht Bund und Gemeinden, auch wenn die geförderten Investitionsprojekte von den Gemeinden durchgeführt werden (vgl. BVerfGE 39, 96 <122>; 41, 291 <313 f.> jeweils zu Art. 104a Abs. 4 Satz 1 GG a.F.); eine unmittelbare Vergabe von Bundesmitteln an die Gemeinden scheidet mithin aus. Eine Vollfinanzierung der geförderten Projekte durch den Bund ist nicht statthaft, weil Art. 104b Abs. 1 GG seit seinem Inkrafttreten nur die Gewährung von Finanzhilfen ermöglicht (vgl. bereits BVerfGE 39, 96 <116> zu Art. 104a Abs. 4 Satz 1 GG a.F., nunmehr ausdrücklich klargestellt in Art. 104b Abs. 2 Satz 5 GG).

Die Befugnis aus Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG ist kein Instrument direkter oder indirekter Investitionssteuerung zur Durchsetzung *allgemeiner* wirtschafts-, währungs-, raumordnungs- oder strukturpolitischer Ziele des Bundes in den Ländern (vgl. BVerfGE 39, 96 <111> zu Art. 104a Abs. 4 Satz 1 GG a.F., Kursivschrift im Original). Die Norm zielt vielmehr auf eine Begrenzung der Finanzhilfen des Bundes, indem sie diese nur für besonders bedeutsame Investitionen der Länder oder der Gemeinden (Gemeindeverbände) zulässt, die zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet erforderlich sind. Insofern bildet Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG die Grundlage für Regelungen, die zwischen den einzelnen Ländern differenzieren. 71

Die Finanzhilfen nach Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG orientieren sich an der besonderen Aufgabenlast der Länder und Gemeinden, deren regionaler Erfüllung wegen des Zusammenhanges zwischen den öffentlichen Struktur- und Infrastrukturmaßnahmen und dem Wirtschaftswachstum zugleich überregionale Bedeutung zukommt und die die Länder ohne eine finanzielle Beteiligung des Bundes nicht aus eigener Finanzkraft den gesamtstaatlichen Bedürfnissen entsprechend bewältigen können (vgl. BVerfGE 39, 96 <111 f.> zu Art. 104a Abs. 4 Satz 1 GG a.F.). Die Beschränkung der finanziellen Mitwirkung des Bundes auf „besonders bedeutsame Investitionen“ grenzt die verfassungsrechtlichen Zwecke der Bundeszuschüsse dahin ein, dass die Finanzhilfen des Bundes auf bestimmte Sachgebiete von besonderem gesamtstaatlichen Gewicht bezogen werden. Die Arten der zu fördernden 72

Investitionen sind insofern auf die Förderungsziele „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“, „Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet“ und „Förderung des wirtschaftlichen Wachstums“ ausgerichtet und betreffen bestimmte herausgehobene Investitionsbereiche, in denen diese Ziele mit finanzieller Hilfe des Bundes erreicht werden sollen (vgl. BVerfGE 39, 96 <114> zu Art. 104a Abs. 4 Satz 1 GG a.F.).

Der Begriff der Wirtschaftskraft umreißt als unbestimmter Verfassungsbegriff zunächst nur in allgemeiner Form das wirtschaftliche Leistungsvermögen einer Region. Das Förderziel des Ausgleichs unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet dient jedoch der Umsetzung der überregionalen Ausgleichs- und Koordinationsaufgabe, die dem Bund durch das sozialstaatliche Postulat der Wahrung oder Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet (vgl. Art. 72 Abs. 2 GG) zugewiesen ist (vgl. Fischer-Menshausen, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 1996, Art. 104a Rn. 28; Kube, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 104b Rn. 13 <Mai 2023>). Daher ist das regionalpolitische Förderungsziel des Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG insbesondere auf die Schaffung einer länderübergreifenden gleichwertigen Infrastruktur gerichtet (vgl. Siekmann, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 104b Rn. 27; Fischer-Menshausen, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 1996, Art. 104a Rn. 28). Soweit die Finanzschwäche wirtschaftlich benachteiligter Räume die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur verhindert oder verzögert, können Investitionshilfen des Bundes in diesem Sinne zur Steigerung der Wirtschaftskraft beitragen (vgl. Fischer-Menshausen, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 1996, Art. 104a Rn. 28). 73

Bezugsgröße für die durch die Investitionshilfen zu verringernde Leistungsschwäche sind nicht die Hoheitsgebiete einzelner Länder, sondern wirtschaftsgeographisch verbundene Regionen (vgl. Hellermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 104b Rn. 36). Diese durch Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG in Bezug genommenen strukturschwachen Teilräume können innerhalb eines Landes oder in mehreren Ländern liegen. Sie können das Gebiet einer oder mehrerer Gemeinden umfassen; sie sind indes regelmäßig nicht deckungsgleich mit dem Gebiet eines gesamten Landes (vgl. Hellermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 104b Rn. 36). Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG ermöglicht aus diesem Grund Finanzierungshilfen nicht nur für Investitionen der Länder, sondern auch die Gewährung von Finanzierungshilfen allein für Investitionen auf kommunaler Ebene. 74

(2) Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG legt nur äußere Grenzen fest, innerhalb derer durch zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz (oder Verwaltungsvereinbarung) „das Nähere“ im Sinne von Art. 104b Abs. 2 Satz 1 bis 3 GG geregelt wird (vgl. BVerfGE 39, 96 <113> zu Art. 104a Abs. 4 GG a.F.). Er eröffnet dadurch Möglichkeiten für politische Kompromisse zwischen Bund und Ländern (vgl. BVerfGE 39, 96 <116> zu Art. 104a Abs. 4 GG a.F.). Denn 75

Art. 104b GG geht davon aus, dass die Wahrung der Interessen der Länder durch das Erfordernis ihrer Zustimmung zu dem die Verteilung regelnden Bundesgesetz oder zu der Verwaltungsvereinbarung nach Art. 104b Abs. 2 GG gewährleistet wird (vgl. BVerfGE 39, 96 <116>; 41, 291 <307> zu Art. 104a Abs. 4 GG a.F.). Diese zwingenden Verfahrensregeln dienen dazu, sicherzustellen, dass die Länder entscheidend auf den Inhalt der sie berührenden Regelung Einfluss haben (vgl. BVerfGE 39, 96 <116>; 41, 291 <307> zu Art. 104a Abs. 4 GG a.F.). Daher muss das Zustimmungsgesetz nach Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG alles für die Länder Wesentliche enthalten; dies darf weder Verwaltungsvorschriften, die der Bund oder ein Bundesministerium aufstellt, noch Ermessensentscheidungen des Bundesministeriums noch gar einer bloßen Verwaltungspraxis überlassen werden (vgl. BVerfGE 39, 96 <116>; 41, 291 <306 ff.> zu Art. 104a Abs. 4 GG a.F.). Eine Verwaltungsvereinbarung nach Art. 104b Abs. 2 GG muss schriftlich mit allen betroffenen Ländern getroffen werden (vgl. BVerfGE 41, 291 <308 f.>). Gibt es keinen gesetzlichen Verteilungsschlüssel oder kann der Schlüssel die Mittelverteilung nicht abschließend regeln, muss der Bund mit allen betroffenen Ländern Einvernehmen über die Mittelverteilung herstellen (vgl. BVerfGE 39, 96 <119> zu Art. 104a Abs. 4 GG a.F.; nunmehr ausdrücklich klargestellt in Art. 104b Abs. 2 Satz 3 GG).

Damit bildet Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG die Grundlage für Regelungen, die im Hinblick auf Strukturschwäche und Investitionsbedarf zwischen den Ländern differenzieren, ohne jedoch die Differenzierungskriterien im Einzelnen verfassungsrechtlich vorzugeben. Die Norm ist vielmehr offen für eine Vielzahl unterschiedlicher Regelungen zur Infrastrukturförderung in strukturschwachen Räumen. Die Entscheidung darüber, welche davon gewählt wird, obliegt nach Art. 104b Abs. 2 Satz 1 GG in erster Linie dem Bundesgesetzgeber beziehungsweise den an der Verwaltungsvereinbarung Beteiligten. Diesen eröffnet Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG einen weiten Spielraum, der auch die Möglichkeit pauschalierender Regelungen umfasst. 76

(3) Ob der Bundesgesetzgeber die Voraussetzungen für die Gewährung von Finanzhilfen nach Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG eingehalten hat, unterliegt nur einer eingeschränkten, am Willkürmaßstab ausgerichteten verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Denn die Voraussetzungen des Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG für das finanzielle Eingreifen des Bundes im Landesbereich sind so unbestimmt, dass sich die verfassungsgerichtliche Prüfung darauf beschränken muss, ob der Bundesgesetzgeber oder die Beteiligten an Verwaltungsvereinbarungen den Begriff des „Ausgleichs unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet“ im Prinzip zutreffend ausgelegt und sich in dem dadurch bezeichneten Rahmen gehalten haben (vgl. BVerfGE 39, 96 <114 f.> zu Art. 104a Abs. 4 Satz 1 GG a.F.). Dieser verlangt allein, sich bei der Vergabe von Investitionshilfen an Kriterien zu orientieren, die jedenfalls grundsätzlich zur Bestimmung von Strukturschwäche und Investitionsbedarf geeignet sind. Es ist insbesondere nicht Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, gemäß Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG erlassene Bundesgesetze daraufhin zu überprüfen, ob sie die jeweils sachgerechteste Lösung darstellen. Die Einhaltung der äußeren Normgrenzen ist vielmehr erst 77

dann verletzt, wenn die getroffene Regelung keinen Bezug zur Behebung des Investitionsrückstands in strukturschwachen Regionen aufweist, also sachgrundlos ist, und sich daher der Schluss aufdrängt, dass der Gesetzgeber die Voraussetzungen von Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG grundlegend verkannt hat (vgl. BVerfGE 39, 96 <114 f.> zu Art. 104a Abs. 4 Satz 1 GG a.F.).

bb) Gemessen an diesen Maßstäben ist nicht ersichtlich, dass die in § 2 KInvFG vorgenommene prozentuale Verteilung der Investitionshilfen auf einer grundlegenden Verkennung des Begriffs des „Ausgleichs unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet“ nach Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG durch den Gesetzgeber beruht. Weder das Teilkriterium der Anzahl der Arbeitslosen (1), das der Anzahl der Einwohner (2) noch das der Höhe der Kassenkreditbestände der Länder und Kommunen zusammengenommen (3) entbehrt eines sachlichen Grundes. Die gleichmäßige Gewichtung der Kriterien verlässt ebenfalls nicht den von Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG gesteckten Rahmen (4). 78

(1) Das Abstellen auf die Anzahl der Arbeitslosen (der Länder im Jahresdurchschnitt) zu einem Drittel bei der Verteilung der Investitionshilfen auf die Länder ist offensichtlich zur Abbildung von Strukturschwäche geeignet und daher nicht ohne Sachgrund. Es wird auch im Schrifttum, das sich kritisch zur hier angegriffenen Regelung äußert, als sachgerecht angesehen (vgl. Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 104c Rn. 26 <Okt. 2019>). 79

(2) Die Berücksichtigung der Anzahl der Einwohner (der Länder jeweils zum 30. Juni des Jahres) zu einem Drittel bei der Verteilung der Investitionshilfen auf die Länder entbehrt ebenfalls nicht eines sachlichen Grundes. Zwar besteht kein sachlicher Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl eines Landes und der Anzahl finanzschwacher Kommunen im entsprechenden Land (vgl. Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 104c Rn. 26 <Okt. 2019>). Allerdings ist die Annahme, höhere Einwohnerzahlen erforderten objektiv mehr Infrastruktur und dementsprechend höhere Investitionssummen, nicht sachwidrig. Als Teilkriterium ist die Einwohnerzahl im Rahmen der nach Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG zulässigen pauschalierenden Betrachtung daher verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. 80

(3) Es ist ebenfalls nicht sachwidrig, die Verteilung der Finanzhilfen gemäß § 2 KInvFG zu einem weiteren Drittel nach der Summe der Kassenkredite der Länder und Kommunen (jeweils zum 31. Dezember des Jahres) vorzunehmen. Das Kriterium der Kassenkredite ist zur Abbildung von Strukturschwäche oder Investitionsbedarf im Sinne von Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG nicht ungeeignet und überschreitet daher den durch Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG gewährten Spielraum nicht (a). Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG verpflichtet den Gesetzgeber auch nicht deshalb zur Auswahl eines anderen Kriteriums als dem der Summe der Kassenkreditbestände der Gemeinden und der Länder, weil Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Praxis der kommunalen Kassenkreditaufnahme geäußert werden (b) oder Stadtstaaten mangels Kommunen nicht über kommunale Kassenkredite verfügen (c). 81

(a) Kassenkredite werden in der finanzwissenschaftlichen Literatur wegen ihrer Zinsensibilität finanzwirtschaftlich als äußerst kritisch und als Krisenindikator angesehen (vgl. Schweisfurth/Reichardt/Hartmann, in: Schweisfurth/Wallmann, Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland, 2019, S. 107; Kommunalen Finanzreport 2019 der Bertelsmann-Stiftung, S. 6; Brand/Wolff, KfW Research Nr. 114, 25. Januar 2016: Kommunale Kassenkredite – trotz niedriger Zinsen keine Entwarnung, S. 4; Brand/Steinbrecher, KfW Research Nr. 203, 11. April 2018: Kommunales Altschuldenproblem: Abbau der Kassenkredite ist nur ein Teil der Lösung, S. 2). Sie zeichnen sich dadurch aus, dass ihrer Aufnahme keine Investitionen gegenüberstehen. Im Gegensatz zu Haushaltskrediten, die ausschließlich die Finanzierung von Investitionen oder Investitionsförderungsmaßnahmen sowie die Umschuldung zum Zweck haben dürfen (vgl. Gröpl, in: Schweisfurth/Wallmann, Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland, 2019, S. 501, 504), dienen Kassenkredite nach § 13 Abs. 1 Nr. 2 Satz 1 Haushaltsgesetz (HGrG) der Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft und sollen solche Defizite in der Kasse ausgleichen, die sich vorübergehend dadurch ergeben, dass Einzahlungen hinter Auszahlungen zurückbleiben. Ein hoher Bestand an Kassenkrediten zeigt somit an, dass laufende Ausgaben teils kreditär finanziert werden (vgl. Schweisfurth/Reichardt/Hartmann, in: Schweisfurth/Wallmann, Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland, 2019, S. 107). Vor diesem Hintergrund entbehrt die in § 2 KInvFG vorgenommene Anknüpfung an den Bestand von Kassenkrediten nicht eines sachlichen Grundes.

82

(b) Wenn Teile des Schrifttums dies bezweifeln, weil die Praxis der kommunalen Kassenkreditaufnahme in einzelnen Ländern stärker beschränkt wird als in anderen (etwa Waldhoff/Rennert, LKV 2017, S. 481 <487>; Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 104c Rn. 26 <Okt. 2019>), führt dies nicht dazu, dass ein Abstellen auf Kassenkreditbestände im Rahmen eines Verteilungsschlüssels für Investitionshilfen nach Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG ausgeschlossen wäre. Der Gesetzgeber ist nicht gehindert, reale Gegebenheiten als Anknüpfungspunkt für einen Verteilungsschlüssel im Rahmen eines Gesetzes nach Art. 104b Abs. 2 GG zu nehmen. Die Berücksichtigung des von ihm vorgefundenen Bestandes an Kassenkrediten beinhaltet keine Aussage über die Rechtmäßigkeit der jeweiligen Kreditaufnahmen. Die Höhe der Kassenkreditbestände dient vielmehr allein als – tauglicher – Indikator für Strukturschwäche und Investitionsbedarf. Die Indikatorfunktion ginge auch nicht verloren, wenn mit diesem Verteilungskriterium verfehlte Anreize gesetzt würden, weil Länder, die sich um eine Beschränkung der finanzwirtschaftlich problematischen Kassenkredite bemühten, benachteiligt würden (vgl. Waldhoff/Rennert, LKV 2017, S. 481 <487>).

83

(c) Die Verteilung der Investitionshilfen gemäß § 2 KInvFG zu einem Drittel nach der Summe der Kassenkredite der Kommunen und der Länder ist auch nicht deswegen sachgrundlos, weil die Stadtstaaten – von Bremen mit seinen Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven abgesehen – nicht über Kommunen verfügen. Die Differenzierung zwischen Ländern und Gemeinden – und damit auch zwischen Ländern, die über Gemeinden verfügen, und Ländern, die als Stadtstaaten keine Gemeinden aufweisen – ist im Rahmen des Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG nicht ausgeschlossen. Sollen Länderprogramme für kommunale Investitionen durch Bundeshilfen gefördert werden, verlangt Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG demnach nicht zwingend, auch Landesinvestitionen entsprechend zu fördern. 84

Entschließt sich der Gesetzgeber, nach Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG nicht nur Investitionsprogramme der Länder für ihre strukturschwachen Kommunen, sondern auch Infrastrukturprojekte in Stadtstaaten zu fördern, ist ein Abstellen auf die Kassenkredite der Länder und Kommunen in ihrer Gesamtheit nicht ohne sachlichen Grund. Der Gesetzgeber durfte annehmen, dass die in einem Stadtstaat zu bewältigenden Infrastrukturaufgaben und der entsprechende Investitionsbedarf bei einem Flächenland in etwa demjenigen der Kommunen und des Landes zusammengenommen entsprechen. Denn die kommunale Aufgabenwahrnehmung erfolgt in den Stadtstaaten gebündelt beim Land, zusätzlich zu den originären Länderaufgaben. In dieser Hinsicht nehmen die Stadtstaaten eine Doppelstellung als Länder und Kommunen ein. 85

In diesem Zusammenhang kommt es nicht darauf an, ob die Kassenkredite der Stadtstaaten eine genaue Entsprechung zur Summe der Kassenkredite der Gemeinden und der Flächenländer bilden. Denn Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG gibt dem Gesetzgeber Raum zu pauschalierenden Regelungen. Diesen ist immanent, dass etwaig bestehende Unterschiede zwischen Sachverhalten nicht zum Anknüpfungspunkt gesetzlicher Normierung gemacht werden. Vielmehr werden diese Unterschiede durch die Pauschalierung gerade ausgeblendet. Eine Berücksichtigung der jeweiligen Landesgegebenheiten wird daher bei Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG schon im Ausgangspunkt nicht verlangt. Danach zulässige pauschalierende Regelungen wären erst bei einer grundsätzlichen Verkennung der Maßstäbe des Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG verfassungswidrig. 86

(4) Die Gewichtung der Kriterien zu gleichen Teilen verlässt den von Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG gesteckten Rahmen ebenfalls nicht. Dabei kommt es nicht darauf an, ob die Norm eine andere Gewichtung zuließe oder ob der Gesetzgeber den sachgerechtesten aller denkbaren Verteilungsschlüssel gewählt hat. Denn dies unterliegt nicht der Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht (s.o. Rn. 77). 87

b) Die nach Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG zulässigen Finanzhilfen gemäß § 2 KInvFG verstoßen auch nicht gegen das Gebot der föderativen Gleichbehandlung. Das im Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 88

GG) angelegte Gebot föderativer Gleichbehandlung dient nicht dazu, in der Verfassung unmittelbar angelegte Differenzierungen zu nivellieren. Es verbietet somit keine Differenzierungen, die einer Prüfung am Maßstab des Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG verfassungsrechtlich standhalten. Diese stellen schon keine am Gebot der föderativen Gleichbehandlung zu messende Ungleichbehandlung dar.

2. § 11 Abs. 1 KInvFG verlässt weder den durch Art. 104c Satz 1 GG a.F. (a) noch den durch Art. 104c Satz 1 GG (b) gezogenen Rahmen, noch verletzt er das Gebot der föderativen Gleichbehandlung (c). 89

a) Die in § 11 Abs. 1 KInvFG geregelte Verteilung der Finanzhilfen bewegt sich innerhalb der Grenzen von Art. 104c Satz 1 GG a.F. 90

aa) (1) Art. 104c Satz 1 GG a.F. ermöglichte es dem Bund – wiederum abweichend vom Konnexitätsprinzip des Art. 104a Abs. 1 GG –, den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur zu gewähren. Diese umfasst allgemein- und berufsbildende Schulen sowie Kinderbetreuungseinrichtungen mit öffentlichem Bildungsauftrag auf kommunaler Ebene (vgl. BTDrucks 19/3440, S. 10). Sie erstreckt sich auf Sachinvestitionen für den Neubau, die Sanierung und Modernisierung von Gebäuden sowie die Errichtung einer bildungsbezogenen digitalen Infrastruktur (vgl. BTDrucks 19/3440, S. 10). 91

Der Begriff der „gesamtstaatlich bedeutsamen Investitionen“ wurde im Grundgesetz bis zur Einfügung von Art. 104c GG a.F. nicht verwendet (vgl. Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 104c Rn. 13 <Okt. 2019>). Die Formulierung weicht von dem Begriff der „besonders bedeutsamen Investitionen“ in Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG ab, ohne dass der verfassungsändernde Gesetzgeber sich dazu geäußert hätte, ob ein substantieller Unterschied bestehen soll (vgl. Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 104c Rn. 13 <Okt. 2019>; Thiele, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 104c Rn. 20). Eine einschränkende Wirkung war bei Erlass der Vorschrift mit diesem Tatbestandsmerkmal jedenfalls nicht beabsichtigt. Der verfassungsändernde Gesetzgeber ging vielmehr davon aus, dass eine Sanierung von Bildungsinfrastruktur ein wesentlicher Faktor sei, um die Zukunftsfähigkeit des Staates zu gewährleisten. Damit ist die Sanierung von Bildungsinfrastruktur letztlich stets „gesamtstaatlich von besonderer Bedeutung“ (vgl. BTDrucks 18/11131, S. 17). 92

Auch der Begriff der kommunalen Finanzschwäche wurde durch Art. 104c Satz 1 GG a.F. 93 erstmals in das Grundgesetz eingeführt, ohne dass der verfassungsändernde Gesetzgeber ihn näher definiert hätte. Er eröffnet als unbestimmter Verfassungsbegriff einen weiten Beurteilungsspielraum und ist vor dem Hintergrund zu interpretieren, dass Art. 104c GG dazu dienen soll, bundesweit entstandene Investitionsdefizite in der Bildungsinfrastruktur durch Bundeshilfen auszugleichen. Ziel ist daher die Ermöglichung von Investitionen in eine bedarfsgerechte Bildungsinfrastruktur, welche die Gemeinden ohne eine – über die Länder vermittelte – finanzielle Beteiligung des Bundes nicht aus eigener Kraft bewältigen können (vgl. BVerfGE 39, 96 <112> zu Art. 104a Abs. 4 Satz 1 GG a.F.). Dabei stellt die Norm gerade nicht auf die Ursachen für die Finanzschwäche, insbesondere nicht allein auf eine Einnahmeschwäche ab. Denn in diesem Falle wäre es naheliegend gewesen, den Begriff der „Finanzkraft“ aus Art. 107 Abs. 2 GG als Kriterium heranzuziehen, der aufkommens- und nicht bedarfsorientiert ist, also ausschließlich die Einnahmen-, nicht auch die Ausgaben- seite umschreibt (vgl. BVerfGE 72, 330 <400>; 86, 148 <238>; 101, 158 <223, 228>). Ob die Finanzschwäche aufkommens- oder bedarfsbedingt ist, mithin auf geringen Einnahmen, der Höhe der erforderlichen Ausgaben oder einer Kombination aus beidem beruht, ist demnach nicht von Belang.

(2) Art. 104c Satz 1 GG a.F. steht Regelungen, die allen Ländern Finanzhilfen zukommen 94 lassen, nicht grundsätzlich entgegen. Denn Ziel ist die Behebung eines Sanierungs- und Modernisierungsbedarfs im Bereich der Bildungsinfrastruktur, den der verfassungsändernde Gesetzgeber im gesamten Bundesgebiet für gegeben erachtete. Hiergegen bestehen von Verfassungs wegen jedenfalls solange keine Bedenken, als keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich sind, dass es Länder ohne in diesem Sinne finanzschwache Kommunen gibt.

Damit verbietet es Art. 104c Satz 1 GG a.F. nicht, Investitionshilfen auch Stadtstaaten zu- 95 kommen zu lassen. Diese verfügen zwar begrifflich schon deshalb nicht über finanzschwache Kommunen, weil sie – mit Ausnahme Bremens – nicht in Kommunen untergliedert sind. Jedoch zielte die Einführung von Art. 104c GG a.F. auf die Beseitigung bundesweit bestehender Investitionsdefizite in der Bildungsinfrastruktur (vgl. BTDrucks 18/11131, S. 17). Dafür, dass in den Stadtstaaten anders als in den Flächenländern kein hoher Investitionsbedarf im Bereich der Bildungsinfrastruktur besteht, gibt es keine Anhaltspunkte. Soweit der Wortlaut, wonach der Bund den Ländern Finanzhilfen für Investitionen der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren kann, die Stadtstaaten von Bundesfinanzhilfen auszuschließen scheint, weil diese nicht in Kommunen untergliedert sind, handelt es sich um ein Redaktionsversehen (vgl. die „klarstellende“ Aufnahme des Wortes „Länder“ in der ab 2019 geltenden Fassung des Art. 104c GG; BTDrucks 19/3440, S. 7, 10).

(3) Die Norm untersagt es indes, die Länder an Investitionshilfen des Bundes in einer Weise teilhaben zu lassen, die ihnen pauschal denselben Betrag zuwendet. Vielmehr fordert Art. 104c Satz 1 GG a.F. eine Verteilung der Bundesfinanzhilfen, die sich einerseits an der „Finanzschwäche“, also der finanziellen Leistungsschwäche im vorgenannten Sinn, und andererseits an einem Investitionsbedarf bezüglich der Bildungsinfrastruktur orientiert. 96

Die Kriterien, die für diese Verteilung heranzuziehen sind, gibt Art. 104c Satz 1 GG a.F. – korrespondierend zu Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG – nicht im Einzelnen vor. Er legt allein äußere Grenzen fest und verweist für die Ausgestaltung des Näheren gemäß Art. 104c Satz 2 GG a.F., Art. 104b Abs. 2 Satz 1 bis 3 GG auf ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz oder eine Verwaltungsvereinbarung. Auch Art. 104c Satz 2 GG a.F. schafft auf diese Weise Möglichkeiten für politische Kompromisse zwischen Bund und Ländern (s.o. Rn. 75). 97

(4) Die Vorschrift ist daher offen für eine Vielzahl unterschiedlicher Regelungen zur Bildungsinfrastrukturförderung dort, wo die zuständige Gebietskörperschaft die erforderlichen Sachinvestitionen nicht aus eigener Kraft bewältigen kann. Die Entscheidung darüber, welche Regelung konkret gewählt wird, obliegt nach Art. 104c Satz 2 a.F., Art. 104b Abs. 2 Satz 1 GG in erster Linie dem Gesetzgeber des zustimmungspflichtigen Gesetzes oder den an der Verwaltungsvereinbarung Beteiligten. Diesen eröffnet Art. 104c Satz 1 GG a.F. einen weiten Spielraum, der pauschalierende Regelungen nicht ausschließt. 98

Es ist nicht Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, Bundesgesetze nach Art. 104c Satz 2 GG a.F. – ebenso wie Gesetze nach Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG – daraufhin zu überprüfen, ob sie jeweils die sachgerechteste Lösung darstellen. Verfassungsgerichtlich überprüfbar ist auch hier allein die Einhaltung der äußeren Normgrenzen (s.o. Rn. 75 ff.). Diese sind erst dann verletzt, wenn die getroffene Regelung keinen Bezug zur Finanzschwäche der relevanten Gebietskörperschaft oder zum Investitionsbedarf in die Bildungsinfrastruktur aufweist, und sich daher der Schluss aufdrängt, dass der Gesetzgeber die Voraussetzungen von Art. 104c Satz 1 GG a.F. grundlegend verkannt hat (vgl. BVerfGE 39, 96 <114 f.> zu Art. 104a Abs. 4 Satz 1 GG a.F.). 99

bb) Gemessen an diesen Maßstäben ist nicht ersichtlich, dass die in § 11 Abs. 1 KInvFG vorgenommene prozentuale Verteilung der Investitionshilfen sachwidrig ist und den Schluss zulässt, dass sie auf einer grundlegenden Verkennung der tatbestandlichen Voraussetzungen von Art. 104c Satz 1 GG a.F., insbesondere der Begriffe der Finanzschwäche und der gesamtstaatlich bedeutsamen Investitionen in die Bildungsinfrastruktur, beruht. Wie bei Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG entbehrt weder das Teilkriterium der Anzahl der Arbeitslosen (1), das der Anzahl der Einwohner (2) noch das der Höhe der Kassenkre- 100

ditbestände der Länder und Kommunen zusammengenommen (3) eines sachlichen Grundes; auch die gleichmäßige Gewichtung der Kriterien bewegt sich innerhalb des von Art. 104c Satz 1 GG a.F. gesteckten Rahmens (4).

(1) Die Berücksichtigung der Anzahl der Arbeitslosen (der Länder im Jahresdurchschnitt) zu einem Drittel bei der Verteilung der Investitionshilfen auf die Länder ist nicht sachwidrig. Die Anzahl der Arbeitslosen ist ein tauglicher Indikator nicht nur für Struktur-, sondern auch für Finanzschwäche. Denn hohe Arbeitslosenzahlen wirken sich negativ auf die Einnahmen wie auf die Ausgaben der Kommunen und Stadtstaaten aus. 101

(2) Das Abstellen auf die Anzahl der Einwohner (der Länder jeweils zum 30. Juni des Jahres) zu einem Drittel bei der Verteilung der Investitionshilfen auf die Länder ist – wie bei Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG – gleichfalls nicht sachgrundlos. Die Berücksichtigung der Anzahl der Einwohner ist auch bei der Verteilung von Mitteln zur Bildungsinfrastrukturförderung ein taugliches Merkmal zur Bemessung von abstraktem Investitionsbedarf bezüglich der Bildungsinfrastruktur. 102

(3) Hinsichtlich der Berücksichtigung der Summe der Kassenkreditbestände der Länder und Gemeinden (jeweils zum 31. Dezember des Jahres) zu einem weiteren Drittel lassen sich die Ausführungen zu Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG übertragen (s.o. Rn. 81 ff.). Der Bestand an kommunalen Kassenkrediten ist ein tauglicher Indikator für Finanzschwäche, unabhängig von der Rechtmäßigkeit der Kreditaufnahmen. Wenn – wie nach Art. 104c Satz 1 GG a.F. statthaft – auch die Investitionsdefizite in der Bildungsinfrastruktur der Stadtstaaten ausgeglichen werden sollen, ist das zusätzliche Heranziehen der Kassenkredite der Länder ein taugliches Instrument. Zur pauschalierenden Abbildung der Finanzschwäche ist die Berücksichtigung der Kassenkredite von Ländern und Gemeinden in ihrer Summe ein geeignetes Mittel (s.o. Rn. 82). 103

(4) Dass die Gewichtung der drei Kriterien zu gleichen Teilen den von Art. 104c Satz 1 GG a.F. gesteckten Rahmen verlässt, ist ebenfalls nicht ersichtlich. Wie bei Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG kommt es auch hier nicht darauf an, ob die Norm eine andere Gewichtung zuließe oder ob der Gesetzgeber den sachgerechtesten aller denkbaren Verteilungsschlüssel gewählt hat, weil das Bundesverfassungsgericht dies nicht zu prüfen hat (s.o. Rn. 87). 104

b) § 11 Abs. 1 KInvFG verstößt zudem nicht gegen Art. 104c Satz 1 GG in seiner aktuellen Fassung. Die Vorschrift ist durch die Änderung des Art. 104c GG, wonach der Bund mit Wirkung vom 4. April 2019 den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen sowie für besondere, mit diesen unmittelbar verbundene, befristete Ausgaben der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren kann, nicht verfassungswidrig geworden. 105

Art. 104c GG lässt – anders als noch Art. 104c GG a.F. – auch Verteilungsschlüssel zu, die nicht auf Finanzschwäche abstellen. Eine Gewährung von Finanzhilfen, die sich an einer Finanzschwäche der relevanten Gebietskörperschaft orientiert, wird dadurch jedoch nicht ausgeschlossen. Ziel der Änderung des Art. 104c GG war es, dem Bund die Möglichkeit zu eröffnen, dem bundesweit bestehenden Investitionsbedarf in die Bildungsinfrastruktur unabhängig von kommunaler Finanzschwäche begegnen zu können (vgl. BTDrucks 19/3440, S. 1). Es sollten damit zusätzliche Möglichkeiten der Mittelverteilung eröffnet, nicht bestehende beseitigt werden. 106

c) Die nach Art. 104c GG a.F. und Art. 104c GG zulässigen Finanzhilfen gemäß § 11 Abs. 1 KInvFG verstoßen schließlich nicht gegen das Gebot der föderativen Gleichbehandlung. Auch hier gilt, dass dieses Gebot keine Differenzierungen untersagt, die sich auf Art. 104c GG a.F. und Art. 104c GG zurückführen lassen (s.o. Rn. 88). 107

König

Müller

Kessal-Wulf

Langenfeld

Wallrabenstein

Fetzer

Offenloch