

**Zur finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit der  
Finanzierung der Lärmsanierung an den Straßen in  
kommunaler Baulast durch den Bund**

**Gutachten**

**erstattet**

**im Auftrage des**

**Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirt-  
schaft, Natur- und Verbraucherschutz  
des Landes Nordrhein-Westfalen**

**durch**

**Universitätsprofessor Dr. jur. Rudolf Wendt**

**Saarbrücken**

**– November 2013 –**

## INHALT

|   |    |
|---|----|
| I. Sachverhalt und Fragestellung.....   | 3  |
| II. Art. 104b GG als Maßstab für die finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Finanzierung der Lärmsanierung an den Straßen in kommunaler Baulast durch den Bund..... | 5  |
| III. Die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen für eine Finanzierung der Lärmsanierung an den Straßen in kommunaler Baulast durch den Bund.....                     | 11 |
| 1. Regelfall des Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG als Prüfungsmaßstab.....   | 12 |
| 2. Verwendungszweck: Besonders bedeutsame Investitionen .....   | 14 |
| 3. Förderungsziel.....  | 18 |
| a) Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts... ..   | 18 |
| b) Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet.....  | 21 |
| c) Förderung des wirtschaftlichen Wachstums .....   | 22 |
| aa) Förderziel .....  | 22 |
| bb) Erforderlichkeit .....  | 32 |
| cc) Finanzierung der Lärmsanierung an Straßen in kommunaler Baulast durch den Bund .....  | 34 |
| dd) Ergebnis .....  | 40 |
| IV. Rechtliche, inhaltliche und zeitliche Grenzen für eine Finanzierung der Lärmsanierung an den Straßen in kommunaler Baulast durch den Bund ...                           | 41 |
| V. Finanzierungsanteil des Bundes aufgrund seiner (Mit-)Verantwortung für die Lärmentwicklung an Kommunal- und Landesstraßen .....  | 43 |
| VI. Das Verfahren für eine Finanzierung der Lärmsanierung an den Straßen in kommunaler Baulast durch den Bund .....   | 47 |
| VII. Inhaltliche Ausgestaltung eines Finanzierungsprogramms des Bundes unter Beachtung der genannten Vorgaben .....   | 50 |
| VIII. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse.....  | 55 |

## I. Sachverhalt und Fragestellung

Vor allem in dicht besiedelten Räumen stellt der Straßenverkehrslärm eine große Belastung für die dort lebenden Menschen dar. Dauerhaft erhöhte Lärmpegel sind ein ernst zu nehmendes Umwelt- und Gesundheitsproblem. Verkehrslärm kann sich negativ auf die psychische wie auch die körperliche Gesundheit auswirken. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) geht davon aus, dass ein konsistenter Zusammenhang zwischen Verkehrslärm und Herz-Kreislauf-Erkrankungen besteht. Viele Städte und Gemeinden sind aber aktuell und auch in absehbarer Zeit nicht in der Lage, in Hinblick auf den Lärmschutz gesunde Wohnverhältnisse in ihren Quartieren zu schaffen. Ihnen fehlen die finanziellen Mittel, um dem hohen Lärmsanierungsbedarf an lauten Straßen in kommunaler Baulast Rechnung zu tragen. Für Nordrhein-Westfalen zeigt die Lärmkartierung der 1. Stufe (2007), dass mehr als 650.000 Menschen Lärmpegeln durch den Straßenverkehr ausgesetzt sind, die mit Pegel über 65/55 dB(A) tags/nachts die Schwelle zur Gesundheitsgefährdung überschreiten. Die Lärmkartierung der 2. Stufe (2012) ergibt mehr als 800.000 Betroffene. Dabei besteht, wie auch in anderen Bundesländern, das Hauptlärmproblem an Straßen in kommunaler Baulast. Der ganz überwiegende Teil der von Straßenlärm Betroffenen lebt an Straßen in der Baulast der Kommunen. Laut Kalkulationen der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz 2007 haben die Kommunen in Deutschland einen Mittelbedarf in Höhe von ca. 2 Mrd. Euro für die Lärmsanierung an kommunalen Straßen, nach anderen Schätzungen beläuft sich der Mittelbedarf auf ca. 2,7 Mrd. Euro.

Die Länder und die kommunalen Spitzenverbände haben darauf aufmerksam gemacht, dass eine eigenständige Finanzierung von Maßnahmen der Lärmaktionsplanung durch die Kommunen derzeit nicht möglich ist. Die Umweltministerkonferenz hat den Bund wiederholt, zuletzt am 15. und 16. November 2012 in Kiel, aufgefordert, ein Finanzierungsprogramm für die Lärmsanierung der wichtigsten Lärmschwerpunkte zu schaffen, das eine sukzessive Umsetzung der in den Lärmaktionsplänen festgelegten Maßnahmen ermöglicht. Im Jahre 2008 gab es intensive Verhandlungen zwischen Bund und Ländern zur

Auflage eines derartigen Finanzierungsprogramms. Angesichts der einsetzenden Finanz- und Wirtschaftskrise wurde dieser Weg damals nicht weiter verfolgt. Dafür ermöglichte das Konjunkturpaket II die Förderung von Lärmschutzmaßnahmen an kommunalen Straßen. Diese Förderung erfolgte nur in den Jahren 2009 und 2010 und reichte nicht ansatzweise aus, um die Lärmprobleme zu beseitigen. Da die Kommunen die erforderlichen Lärmschutzmaßnahmen an kommunalen Straßen nicht eigenständig finanzieren können, halten die Länder zur Minderung der Belastung durch Verkehrslärm ein Finanzierungsprogramm des Bundes für unabdingbar. Das Land Nordrhein-Westfalen hat daher einen Entschließungsantrag in den Bundesrat eingebracht, der die Bundesregierung auffordert, ein Finanzierungsprogramm zu schaffen, das durch eine ausreichende und stabile Finanzausstattung die Kommunen in die Lage versetzt, die Lärmschutzmaßnahmen an Straßen in kommunaler Baulast in einem für die Lärmbetroffenen zumutbaren Zeithorizont zu verwirklichen.<sup>1</sup> In seiner 912. Sitzung am 5.7.2013 hat der Bundesrat einen entsprechenden Beschluss gefasst.<sup>2</sup>

In den vorangegangenen Beratungen der Umweltministerkonferenz hat der Bund eine dauerhafte Finanzierung der Lärmsanierung an Straßen in kommunaler Baulast aus finanzverfassungsrechtlichen Gründen abgelehnt. Er hat sich auf den Standpunkt gestellt, dass

- nach Artikel 104a GG der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben zu tragen hätten, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, sowie
- an Kommunal- und Landesstraßen eine nicht vom Bund zu vertretende Lärmproblematik bestehe.

Der finanzverfassungsrechtlichen Argumentation des Bundes haben die Länder bisher entgegengehalten, dass der Bund für die Lärmproblematik an kommunalen Straßen mitverantwortlich sei. Aufgrund der durch den Bund

---

<sup>1</sup> BR-Drucks. 458/13 vom 31.5.2013.

<sup>2</sup> BR- Drucks. 458/13 vom 5.7.2013.

gesetzten Rahmenbedingungen für die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft habe der Bund die zunehmende Mobilität im Straßenverkehr und damit die Lärmproblematik an Straßen in kommunaler Baulast mit zu vertreten.

Der Unterzeichner ist vom Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen gebeten worden, die finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit der Finanzierung der Lärmsanierung an Straßen in kommunaler Baulast durch den Bund rechtsgutachtlich zu untersuchen. Die erbetene Stellungnahme wird hiermit vorgelegt.

## **II. Art. 104b GG als Maßstab für die finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Finanzierung der Lärmsanierung an den Straßen in kommunaler Baulast durch den Bund**

1. Das Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz – GVFG)<sup>3</sup> vermag jedenfalls heute keine Grundlage mehr für eine Finanzierung der Lärmsanierung in kommunaler Baulast durch den Bund zu bieten. Die nach Art. 104a Abs. 4 GG a.F. in diesem Gesetz geschaffenen Regelungen zur Gemeindeverkehrsfinanzierung galten infolge der Föderalismusreform nur bis zum 31.12.2006 fort (Art. 125c Abs. 2 Satz 1 GG). Sie sind aufgrund der Beschränkung der Finanzhilfen gemäß Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG auf Gebiete, auf denen der Bund über Gesetzgebungsbefugnisse verfügt, nicht mehr zulässig. Nur die im Bereich des Gesetzes für die besonderen Programme nach § 6 Abs. 1 GVFG (vom Bund erstellte Programme für den Ausbau von Verkehrswegen der Straßen- und Eisenbahnen) geschaffenen Regelungen, die auf Art. 104a Abs. 4 GG a. F. gestützt worden sind, gelten übergangsweise bis zum 31.12.2019 fort, soweit nicht ein früherer Zeitpunkt für das Außerkrafttreten bestimmt wird, vgl. Art. 125c Abs. 2 Satz 2 GG.

---

<sup>3</sup> Vom 18. März 1971, BGBl. I S. 239; neugefasst durch Bekanntmachung vom 28.1.1988, BGBl. I S. 100, zuletzt geändert durch Gesetz vom 5.4.2011, BGBl. I S. 554.

Der knapp bemessene Zeitraum für die Umstellung wird durch die weitgehende Weiterzahlung der Bundesmittel nach Art. 143c Abs. 1 GG gemildert, deren Höhe § 3 des Gesetzes zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen – Entflechtungsgesetz –, das als Art. 13 des Föderalismusreform-Begleitgesetzes vom 5.9.2006<sup>4</sup> erlassen worden ist, festlegt.<sup>5</sup>

Mithin hätte nach dem Inkrafttreten der Föderalismusreform geprüft werden können, ob die für den durch die Abschaffung der Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden bedingten Wegfall der Finanzierungsanteile des Bundes jährlich aus dem Haushalt des Bundes zu gewährenden Beträge (Art. 143c Abs. 1 Satz 1 GG) für Lärmschutzmaßnahmen an kommunalen Straßen genutzt hätten werden können. Diese Beträge werden bis zum 31.12.2013 aus dem Durchschnitt der Finanzierungsanteile des Bundes im Referenzzeitraum 2000 bis 2008 ermittelt ((Art. 143c Abs. 1 Satz 2 GG). Mit der Beendigung der Finanzhilfen des Bundes für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden steht (stand) den Ländern ab dem ersten 1.1.2007 bis zu 31.12.2013 demnach jährlich ein Betrag von 1.335.500.000 Euro aus dem Haushalt des Bundes zu (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Entflechtungsgesetz). Von diesem Betrag erhält (erhielt) z.B. das Land Nordrhein-Westfalen ca. 19,43 Prozent (§ 4 Abs. 3 Entflechtungsgesetz). Diese Mittel sind (waren) zweckgebunden für den Aufgabenbereich der bisherigen Mischfinanzierung „Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden“ (Art. 143c Abs. 2 Nr. 2 GG) zu verwenden. Wegen des Auslaufens dieser Mittel des Bundes zum Ende dieses Jahres ist es müßig, darüber zu diskutieren, ob mit ihnen auch Maßnahmen des Lärmschutzes finanziert hätten werden dürfen.

Mit dem Jahr 2014 ergibt sich eine Veränderung der rechtlichen Situation. Nach Art. 143c Abs. 3 Satz 1 GG müssen der Bund und die Länder bis Ende 2013 überprüfen, in welcher Höhe die den Ländern als Ausgleich für die Ab-

---

<sup>4</sup> BGBl. I S. 2098, 2102.

<sup>5</sup> Vgl. *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, 6. Aufl. 2011, Art. 125c Rdnr. 6, sowie *Hans-Günter Henneke*, in: *Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder*, hrsg. von Dieter Engels und Manfred Eibelshäuser, 2013, Art. 104b GG Anm. 30.

schaffung der Finanzhilfen des Bundes für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden bis Ende 2013 gewährten Bundesmittel „zur Aufgabenerfüllung der Länder noch angemessen und erforderlich sind“. Bemerkenswert ist: Soweit Bund und Länder eine Weitergewährung dieser Bundesmittel für angemessen und erforderlich halten werden, wird ab dem 1.1.2014 die bisherige Zweckbindung dieser Mittel entfallen (Art. 143c Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 1 GG). Diese werden also nicht mehr zweckgebunden für den Aufgabenbereich der früheren Mischfinanzierung „Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden“ eingesetzt werden müssen. Allerdings bleibt die investive Zweckbindung dieser Mittel bestehen (Art. 143c Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 2 GG). Die ab 1.1.2014 weitergewährten Bundesmittel könnten also nach eigener Entscheidung des jeweiligen Landes auch für Lärmschutzmaßnahmen an Straßen in der Baulast der Kommunen oder des Landes eingesetzt werden, da es sich hierbei um eine Verwendung für Investitionen handelt.

Der vorliegenden Untersuchung geht es aber um eine engere Fragestellung. Es geht um die finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit der Finanzierung der Lärmsanierung an den Straßen in kommunaler Baulast durch vom Bund spezifisch für diesen Zweck zu gewährende Mittel.

2. Bei der Beantwortung der Frage, ob eine Finanzierung der Lärmsanierung an den Straßen in kommunaler Baulast durch den Bund finanzverfassungsrechtlich zulässig ist, ist davon auszugehen, dass die Finanzverfassung des Grundgesetzes grundsätzlich von der Deckungsgleichheit von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung ausgeht (Art. 104a Abs. 1 Grundgesetz [GG]). Die Zuweisung der Baulast für kommunale Straßen an die Kommunen bedeutet daher zugleich die Zuweisung der Finanzierungslast an die Kommunen. Beides korrespondiert. Unter besonderen Voraussetzungen erlaubt die Finanzverfassung aber die Gewährung von Finanzhilfen an Länder und Gemeinden, um diesen die Erfüllung ihrer Aufgaben zu erleichtern oder überhaupt erst zu ermöglichen.

3. Eine geeignete Grundlage für die finanzielle Beteiligung des Bundes an den Kosten der Lärmsanierung an den Straßen in kommunaler Baulast bietet im vorliegenden Zusammenhang allerdings nicht die Vorschrift über die Gemeinschaftsaufgabe gemäß Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG, die dem Bund bei der Erfüllung der Aufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ durch die Länder eine Mitwirkung und eine hälftige Beteiligung an den Ausgaben, die mit dieser Aufgabenerfüllung verbunden sind (Art. 91a Abs. 3 Satz 1 GG), erlaubt. Der Begriff der regionalen Wirtschaftsstruktur ist strikt von der gesamtstaatlichen oder sektoralen Wirtschaftsstruktur abzugrenzen. Es muss sich um raumbezogene Maßnahmen handeln, die darauf ausgerichtet sind, die wirtschaftlichen Strukturbedingungen in einem bestimmten Gebiet zu verbessern.<sup>6</sup> Eine bundesweite Förderung, wie sie im vorliegenden Zusammenhang erfolgen würde, scheidet in jedem Falle aus.<sup>7</sup> Auch die einen Sonderlastenausgleich regelnde Vorschrift des Art. 106 Abs. 8 GG bietet keine geeignete Grundlage für eine finanzielle Beteiligung des Bundes an den Kosten der Lärmsanierung an den Straßen in kommunaler Baulast. Voraussetzung für eine Anwendung dieser Bestimmung ist, dass der Bund in einzelnen Ländern oder Gemeinden besondere Einrichtungen veranlasst. Darum geht es vorliegend nicht. Schließlich kommen auch Finanzausweisungen des Bundes gemäß Art. 106 Abs. 4 Sätze 2 und 3 GG kaum als Instrument der Finanzierung von Investitionen für die Lärmsanierung an den Straßen in kommunaler Baulast in Betracht. Nach dieser Vorschrift kann, wenn den Ländern durch Bundesgesetz zusätzliche Ausgaben auferlegt werden, die Mehrbelastung durch zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz mit Finanzausweisungen des Bundes ausgeglichen werden, wenn sie auf einen kurzen Zeitraum begrenzt ist. Es ist bereits fraglich, ob im vorliegenden Zusammenhang den Gemeinden im Hinblick auf den Lärmschutz hinreichend konkret umrissene Verpflichtungen auferlegt werden sollen, und weiter, ob die Aufgreifschwelle, nämlich eine wesentliche Mehrbelastung durch notwendige

---

<sup>6</sup> BT-Drucks. V/2861, Tz. 88 ff.

<sup>7</sup> *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 104b Rdnr. 5; *Bodo Pieroth*, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 12. Aufl. 2012, Art. 91a Rdnr. 3.

Ausgaben,<sup>8</sup> erreicht wird. Zu berücksichtigen ist ferner, dass die Gewährung von ausgleichenden Finanzausgleichsleistungen im Ermessen des Bundes steht und grundsätzlich einer Revision der Steuerverteilung nach Art. 106 Abs. 4 Satz 1 GG der Vorrang gebührt.<sup>9</sup> Darüber hinaus wäre bei einem Gebrauchmachen von der sekundären Finanzausgleichsregelung des Art. 106 Abs. 4 Sätze 2 und 3 GG die zweckentsprechende Verwendung der Zuweisungen unsicher. In der finanzwirtschaftlichen Staatspraxis hat die Vorschrift des Art. 106 Abs. 4 Sätze 2 und 3 GG daher auch nur eine sehr geringe praktische Bedeutung erlangt. Gebrauch gemacht worden ist vom Mehrbelastungsausgleich lediglich bei Volkszählungen und sonstigen einmaligen Statistiken.<sup>10</sup>

4. Verfassungsrechtliche Grundlage für die Gewährung von Finanzhilfen durch den Bund an Länder und Gemeinden ist aber die finanzverfassungsrechtliche Vorschrift des Art. 104b GG. Unter den einer Mitfinanzierung durch den Bund zugänglichen „Aufgaben“ im Sinne von Art. 104b GG sind wie in Art. 104a Abs. 1 GG die Verwaltungskompetenzen zu verstehen.<sup>11</sup> Soweit Art 104b Abs. 1 GG dem Bund erlaubt, abweichend von Art. 104a Abs. 1 GG im Zuständigkeitsbereich der Länder als Finanzier aufzutreten, ist die Vorschrift *lex specialis* und geht der Grundregel aus Art. 104a Abs. 1 vor.<sup>12</sup>

Soweit die Voraussetzungen des Art. 104b GG erfüllt sind, ist die Gewährung von Finanzhilfen durch den Bund an Länder und Gemeinden verfassungs-

---

<sup>8</sup> Hans D. Jarass/Bodo Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 12. Aufl. 2012, Art. 106 Rdnr. 10; *Hans-Günter Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, Grundgesetz, Kommentar, 11. Aufl. 2008, Art. 106 Rdnr. 15; *Markus Heintzen*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 106 Rdnr. 41; *Jürgen W. Hidién*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 2013, Art. 106 Rdnr. 1161 f.

<sup>9</sup> *Jürgen W. Hidién*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 2013, Art. 106 Rdnr. 1163 ff.

<sup>10</sup> *Jürgen W. Hidién*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 2013, Art. 106 Rdnr. 1146, 1180; *Markus Heintzen*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 106 Rdnr. 41 (§ 19 des Volkszählungsgesetzes 1987, BGBl. I S. 2078).

<sup>11</sup> *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 104b Rdnr. 5.

<sup>12</sup> *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 104b Rdnr. 6.

rechtlich zulässig. Wenn die Bundesregierung der Lärmsanierung an hochbelasteten kommunalen Straßen zwar auf der einen Seite eine große Bedeutung zumisst, auf der anderen Seite aber auf die Deckungsgleichheit von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung gemäß Art. 104a Abs. 1 GG hinweist und u.a. aus diesem Grunde zögert, sich durch Finanzhilfen an der Lärmsanierung an Straßen in kommunaler Baulast zu beteiligen,<sup>13</sup> stellt sie damit die rechtliche Zulässigkeit einer solchen Beteiligung nicht in verfassungsrechtlich haltbarer Weise in Frage. Sie ignoriert vielmehr die dem Bund in der Vorschrift des Art. 104b Abs. 1 GG eingeräumte Befugnis, den Ländern, soweit das Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, unter bestimmten Voraussetzungen Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden sowie der Gemeindeverbände zu gewähren. Diese Voraussetzungen hätte die Bundesregierung im Einzelnen prüfen müssen, wenn sie ihre Ablehnung, sich durch Finanzhilfen an der Lärmsanierung an Straßen in kommunaler Baulast zu beteiligen, in verfassungsrechtlich tragbarer Weise hätte begründen wollen. Wenn die Bundesregierung sich gegen eine entsprechende finanzielle Beteiligung an der Lärmsanierung an Straßen in kommunaler Baulast weiter mit dem Argument sperrt, auch für den Bundeshaushalt bestehe ein hoher Konsolidierungsbedarf,<sup>14</sup> ist auch dies keine verfassungsrechtlich relevante Argumentation, sondern eine politische Aussage.

---

<sup>13</sup> Vgl. die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Dagmar Enkelmann u.a. und der Fraktion DIE LINKE (BT-Drucks. 17/4214) vom 12.1.2011, BT-Drucks. 17/4409 zu 4.

<sup>14</sup> Vgl. die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Dagmar Enkelmann u.a. und der Fraktion DIE LINKE (BT-Drucks. 17/4214) vom 12.1.2011, BT-Drucks. 17/4409 zu 4.

### **III. Die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen für eine Finanzierung der Lärmsanierung an den Straßen in kommunaler Baulast durch den Bund**

Die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen für eine Finanzierung der Lärmsanierung an den Straßen in kommunaler Baulast durch den Bund sind anhand der finanzverfassungsrechtlichen Vorschrift des Art. 104b GG, der die Gewährung von Finanzhilfen durch den Bund für Investitionen der Länder und Gemeinden regelt, zu ermitteln. Damit ist der zentrale Gegenstand des Rechtsgutachtens bezeichnet.

Die Befugnis des Bundes aus Art. 104b Abs. 1 GG, den Ländern aus Bundesmitteln zweckgebundene Finanzhilfen zu Investitionen im Landes- und Kommunalbereich zur Verfügung zu stellen, ist kein Instrument direkter oder indirekter Investitionssteuerung zur Durchführung allgemeiner wirtschafts-, währungs-, raumordnungs- oder strukturpolitischer Ziele des Bundes in den Ländern. Außerhalb der Förderungsziele des Art. 104b Abs. 1 GG lassen diese Bundeszuschüsse eine Einflussnahme aus bundespolitischer Sicht auf die Aufgabenerfüllung der Länder nicht zu.<sup>15</sup> Die Vorschrift des Art. 104b Abs. 1 GG macht die finanzielle Beteiligung des Bundes an öffentlichen Investitionen im Landes- und Kommunalbereich davon abhängig, dass die Bundeszuschüsse zur Abwehr von Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind. Insbesondere in den Nummern 2 und 3 des Art. 104b Abs. 1 GG orientieren sich die Finanzhilfen an der besonderen Aufgabenlast der Länder und Kommunen, deren regionale Erfüllung wegen des Zusammenhangs zwischen den öffentlichen Struktur- und Infrastrukturmaßnahmen und dem Wirtschaftswachstum zugleich überregionale Bedeutung zukommt und deren Bewältigung gesamtstaatlichen Bedürfnissen entspricht. Für Art. 104b Abs. 1 Nr. 1 GG gilt im Prinzip nichts anderes. Diese Alternative greift nur in be-

---

<sup>15</sup> BVerfGE 39, 96 LS 2.

stimmten konjunkturpolitischen Krisensituationen, deren gesamtstaatlicher Bezug offensichtlich ist.<sup>16</sup>

### 1. Regelfall des Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG als Prüfungsmaßstab

Im Rahmen der Neugestaltung der Befugnis des Bundes zur Gewährung von Finanzhilfen im Zuge der Föderalismusreform des Jahres 2006 wurde die Zulässigkeit von Finanzhilfen an die Länder und Gemeinden an die „Gesetzgebungsbefugnis“ des Bundes geknüpft. Diese Beschränkung der Kompetenz des Bundes zur Leistung von Finanzhilfen hatte zur Folge, dass der Bund auch nicht mehr bei Naturkatastrophen oder sonstigen außergewöhnlichen Notsituationen den Ländern finanzielle Hilfe leisten durfte. Das wurde vor allem bei den Konjunkturprogrammen zur Überwindung der Finanzkrise als so unerträglich empfunden,<sup>17</sup> dass die eben neu geschaffene Regelung erneut geändert wurde. Im Rahmen der Föderalismusreform II wurde im Jahre 2009 in Art. 104b Abs. 1 Satz 2 GG eine Ausnahmeklausel eingefügt,<sup>18</sup> die von der – eben erst eingefügten – Voraussetzung der Gesetzesbefugnis des Bundes für Notsituationen wieder entbindet.<sup>19</sup>

Die Ausnahmeklausel des Art. 104b Abs. 1 Satz 2 GG entbindet allerdings nicht von allen Voraussetzungen des Satzes 1 für die Gewährung von Finanzhilfen, sondern nur von dem Erfordernis der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes.<sup>20</sup> Wortlaut und Entstehungsgeschichte<sup>21</sup> sind insoweit eindeu-

---

<sup>16</sup> BVerfGE 39, 96 (111 f.); *Hans-Günter Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Grundgesetz, Kommentar, 11. Aufl. 2008, Art. 104b Rdnr. 12.

<sup>17</sup> Zust. *Werner Heun*, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. III, 2. Aufl., Supplementum 2010, Art. 104b Rdnr. 8 a; zu den juristischen Problemen *Hubert Meyer/Herbert Freese*, Konjunkturpaket II: Art. 104b GG als Ärgernis und Garant des Föderalismus, NVwZ 2009, 609 ff.

<sup>18</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29.7.2009, BGBl. I S. 2248.

<sup>19</sup> *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 104b Rdnr. 4.

<sup>20</sup> *Hanno Kube*, in: Epping/Hillgruber, Grundgesetz, Kommentar, 2009, Art. 104b Rdnr. 6; *Werner Heun*, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. III, 2. Aufl., Supplementum 2010, Art. 104b Rdnr. 18 f.

<sup>21</sup> Entwurfsbegründung BR-Drucks. 262/09, S. 20.

fig.<sup>22</sup> Ob im Hinblick auf die Zulässigkeit einer Finanzierung der Lärmsanierung an den Straßen in kommunaler Baulast durch den Bund auf den Regelatbestand des Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG oder auf den Ausnahmetatbestand des Satzes 2 abzustellen ist, hängt daher allein davon ab, ob der Bund sich bei der Gewährung von Finanzhilfen für diesen Zweck im Rahmen seiner Gesetzgebungsbefugnis hält oder nicht. Nach Art. 74 Nr. 24 GG verfügt der Bund über die – konkurrierende – Gesetzgebungsbefugnis für die „Lärmbekämpfung (ohne Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm)“. Diese Zuständigkeit erstreckt sich sowohl auf die Bekämpfung des Lärms an der Quelle als auch auf passiven Lärmschutz.<sup>23</sup> Ausgenommen von diesem Kompetenztitel ist seit dem Jahre 2006 der Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm. Dieser umfasst Regelungen zur Bekämpfung des Lärms von sozialen Einrichtungen, Sport- und Freizeitanlagen wie Kindergärten, Jugendheimen, Spielplätzen, Sportstätten und -stadien, Theatern und Aufführungsorten sowie Veranstaltungs- und Festplätzen, Hotels und Gaststätten.<sup>24</sup> Der Begriff des verhaltensbezogenen Lärms steht im Gegensatz zum anlagenbezogenen Lärm, der von der Anlage selbst ausgeht oder in innerem Zusammenhang mit dem Betrieb der Anlage steht und Pflichten für den Anlagenbetreiber, nicht aber für den Anlagenbenutzer begründet.<sup>25</sup> Hiernach handelt es sich bei der in Rede stehenden Lärmsanierung um die Bekämpfung anlagenbezogenen Lärms, und zwar um die Bekämpfung des Lärms sowohl an der Quelle als auch um passiven Lärmschutz. Der Bund verfügt hierfür über die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis gemäß Art. 74 Nr. 24 GG, und zwar auch für die in kommunaler Baulast stehenden Straßen.<sup>26</sup> Nicht erforderlich

---

<sup>22</sup> *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 104b Rdnr. 35.

<sup>23</sup> *Christoph Degenhart*, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 74 Rdnr. 102; *Stefan Oeter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 74 Rdnr. 166; *Bodo Piero*th, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 12. Aufl. 2012, Art. 74 Rdnr. 69.

<sup>24</sup> BT-Drucks. 16/813, S. 13.

<sup>25</sup> Vgl. Hans D. Jarass, Bundesimmissionsschutzgesetz, 8. Aufl. 2010, § 22 Rdnr. 6 ff.; *Bodo Piero*th, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 12. Aufl. 2012, Art. 74 Rdnr. 70.

<sup>26</sup> Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes (auch) für Lärmschutzmaßnahmen an Straßen in kommunaler Baulast bejahend auch *Hans-Günter Henneke*, Bundes-

für deren Vorliegen ist, ob er diese Gesetzgebungsbefugnis bereits ausgeschöpft hat oder nicht.<sup>27</sup>

Da keine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder für Lärmschutzmaßnahmen besteht und es für eine Gewährung von Finanzhilfen zum Zwecke der Lärmsanierung an Straßen in kommunaler Baulast daher keines Rückgriffs auf die Ausnahmeklausel des Art. 104b Abs. 1 Satz 2 GG bedarf, bleibt zu prüfen, inwieweit eine Gewährung derartiger Finanzhilfen auf den Regeltatbestand des Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG gestützt werden kann. Eine der zentralen Anforderungen der Vorschrift, nämlich, dass Finanzhilfen seitens des Bundes nur in Frage kommen, „soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht“, ist erfüllt.

## **2. Verwendungszweck: Besonders bedeutsame Investitionen**

Mit der Finanzhilfekompetenz wird dem Bund aus gesamtstaatlichem Interesse die verfassungsrechtliche Befugnis verliehen, für den Gesamtstaat bedeutsame Investitionsvorhaben der Länder und Kommunen in einen Rahmen überregionaler Ordnungs- und Zielvorstellungen einzugliedern und so auch an gesamtstaatlichen Erfordernissen zu orientieren.<sup>28</sup>

Nach Sinn und Zweck der Vorschrift sind unter dem Begriff „Investition“ entsprechend dem volkswirtschaftlichen Verständnis nur Sachinvestitionen und die Förderung von Sachinvestitionen zu verstehen.<sup>29</sup> Es geht um deren Be-

---

staat und kommunale Selbstverwaltung nach den Föderalismusreformen, 2009, S. 146 f.; *ders.*, Art. 104b GG und Zukunftsinvestitionsgesetz, Der Landkreis 2009, 167 (169).

<sup>27</sup> *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 104b Rdnr. 31.

<sup>28</sup> Vgl. etwa *Hans-Günter Henneke*, Art. 104b GG und Zukunftsinvestitionsgesetz, Der Landkreis 2009, 167 (169).

<sup>29</sup> *Markus Heintzen*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 104b Rdnr. 6; ; *Bodo Pieroth*, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 12. Aufl. 2012, Art. 74 Rdnr. 2.

schäftigungseffekte und dauerhafte Wachstums- und Struktureffekte.<sup>30</sup> Finanzinvestitionen jeglicher Art, namentlich Darlehen als solche, sind danach keine Investitionen im Sinne der Vorschrift.<sup>31</sup> Bei der Gewährung von Finanzhilfen zum Zwecke der Lärmsanierung an Straßen in kommunaler Bau- last handelt es sich um die Förderung von Investitionen der Gemeinden im Sinne von Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG.

Das Erfordernis, dass die Investitionen „besonders bedeutsam“ sein müssen, wird dahin ausgelegt, dass sie „in Ausmaß und Wirkung besonderes Gewicht“ haben müssen.<sup>32</sup> Diese Anforderung und ihr Verständnis sind Ausdruck des Spannungsfeldes, in dem die Investitionshilfekompetenz steht. Auf der einen Seite stehen das gesamtstaatliche Interesse an rechtlich geordneten und transparenten föderalen Finanzbeziehungen und das Interesse der Länder, in ihrer Hoheitssphäre nicht von Dotationsauflagen und Kofinanzierungsforderungen des Bundes gegängelt zu werden. Auf der anderen Seite steht die Verantwortung des Bundes für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet, die ohne ein Fondswesen nicht wahrgenommen werden kann, weil die öffentlichen Investitionen zu gut zwei Dritteln in den Aufgabenbereich der Länder, davon überwiegend in den Aufgabenbereich der Kommunen, fallen.<sup>33</sup> Dem Fondswesen begegnet daher einerseits berechtigtes föderales Misstrauen, andererseits ist es aus der Realität nicht wegzudenken, nicht zuletzt, weil gesamtwirtschaftliche Wirkungen in einer globalisierten Volks-

---

<sup>30</sup> *Rainer Prokisch*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 2013, Art. 104a Rdnr. 247; *Hans-Günter Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Grundgesetz, Kommentar, 11. Aufl. 2008, Art. 104b Rdnr. 8; *Johannes Hellermann*, in: v. Mangoldt/Klein/ Starck, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 104b Rdnr. 26

<sup>31</sup> *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 104b Rdnr. 14; *Johannes Hellermann*, in: v. Mangoldt/Klein/ Starck, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 104b Rdnr. 26; *Werner Heun*, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 104b Rdnr. 9.

<sup>32</sup> BT-Drucks. V/2861, Tz. 297; BVerfGE 39, 96 (115); *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 104b Rdnr. 14.

<sup>33</sup> *Markus Heintzen*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 104b Rdnr. 4.

wirtschaft allenfalls vom Bund ausgelöst werden können.<sup>34</sup> Vor diesem Hintergrund wird eine Befugnis des Bundes zur Gewährung von Finanzhilfen an Länder und Gemeinden nicht für jedwede Art von Investition, sondern nur für Investitionen, die eine gewisse Erheblichkeitsschwelle im Sinne einer gesamtstaatlichen Bedeutung erreichen, anerkannt. Insofern müssen sie „in Ausmaß und Wirkung“ von „besonderem Gewicht“ sein. Finanzhilfen des Bundes an Länder und Gemeinden können daher gewährt werden, wenn die zu fördernden Investitionen in der Summe den Rahmen normaler Landes- und Kommunalvorhaben übersteigen und sich durch überregionale Zusammenhänge, Langfristigkeit der Aufgabenstellung und Höhe des Finanzbedarfs hervorheben. Die Erheblichkeitsschwelle wird nicht erreicht, wenn die Investitionen lediglich lokale oder regionale Bedeutung haben. Gefordert wird vielmehr, dass es sich um Sachgebiete von besonderer gesamtstaatlicher, einzelne Regionen überschreitender Bedeutung handelt.<sup>35</sup> Präziser wird daher formuliert, dass die besondere Bedeutsamkeit der Investitionen voraussetzt, dass sie in Ausmaß und Wirkung gesamtstaatliche Relevanz besitzen, die an den überregionalen Zusammenhängen und an der den Rahmen normaler Landes- und Kommunalvorhaben sprengenden Höhe des Finanzbedarfs sowie an der Langfristigkeit der Projekte erkennbar ist.<sup>36</sup> Dabei kommt es nicht auf das einzelne Investitionsvorhaben, sondern auf die Gesamtheit der geförderten Investitionen an.<sup>37</sup> Dem Erfordernis der besonderen Bedeutsamkeit der Investitionen wird im Ergebnis wegen seiner Unbestimmtheit kaum begrenzende Wirkung beigemessen.<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> *Markus Heintzen*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 104b Rdnr. 4.

<sup>35</sup> BVerfGE 39, 96 (114); *Hans-Günter Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Grundgesetz, Kommentar, 11. Aufl. 2008, Art. 104b Rdnr. 9.

<sup>36</sup> *Werner Heun*, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 104b Rdnr. 9.

<sup>37</sup> *Rainer Prokisch*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 2013, Art. 104a Rdnr. 249; *Werner Heun*, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 104b Rdnr. 9.

<sup>38</sup> Vgl. *Markus Heintzen*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 104b Rdnr. 6; *Werner Heun*, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 104b Rdnr. 16.

Nimmt man eine Überprüfung anhand der aufgezählten Kriterien vor, ist festzustellen, dass die Voraussetzung, dass die zu betrachtenden Investitionen einen erheblichen finanziellen Umfang haben müssen, erfüllt ist. Wie dargelegt, haben die Kommunen in Deutschland einen Mittelbedarf in Höhe von zwei bis drei Milliarden Euro für die Lärmsanierung an kommunalen Straßen. Das Volumen der für eine Lärmsanierung an den Straßen in kommunaler Baulast erforderlichen Mittel ist mithin erheblich. In der Summe übersteigt es den Rahmen normaler Landes- und Kommunalvorhaben deutlich. Wegen der den Rahmen normaler Landes- und Kommunalvorhaben sprengenden Höhe des Finanzvolumens und der wirtschaftlichen Bedeutung der Investitionen ist auch die weitere Voraussetzung erfüllt, dass die Investitionen überregionale, gesamtwirtschaftliche Effekte auslösen, sie also auch in der angestrebten Wirkung „besonders bedeutsam“ sind.<sup>39</sup> Die überregionalen, gesamtwirtschaftlichen Effekte liegen neben der Erhöhung der wirtschaftlichen Wachstumsrate in der durch die in Rede stehenden Lärmschutzinvestitionen bewirkten Verbesserung der verkehrswirtschaftlichen Infrastruktur. Lärmschutzinvestitionen für Straßen in kommunaler Baulast entfalten daher erhebliche Bedeutung für das allgemeine Wirtschaftswachstum und die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsbedingungen.<sup>40</sup> Insgesamt erhellen auch bei kommunalen Straßen gewichtige gesamtstaatliche verkehrswirtschaftliche und lärmschutzrechtliche Erfordernisse, die das Eigeninteresse der Länder und Kommunen übersteigen, und die berührten Belange der Struktur- und Wirtschaftsförderungspolitik die gesamtstaatliche Bedeutung von zum Zwecke der Lärmsanierung an Straßen in kommunaler Baulast vorgenommenen Investitionen. Schon wegen des erforderlichen Finanzvolumens sind Investitionen für die Lärmsanierung an Straßen in kommunaler Baulast auch längerfristig angelegt. Die „besondere Bedeutsamkeit“ von Investitionen für die Lärmsanierung an Straßen in kommunaler Baulast ist daher zu bejahen.

---

<sup>39</sup> Zu diesem Teilerfordernis allgemein *Rainer Prokisch*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 2013, Art. 104a Rdnr. 248.

<sup>40</sup> In ähnlicher Weise wurde z.B. für die Wohnungsbauförderung wegen ihrer Bedeutung für das allgemeine Wirtschaftswachstum sowie für die gesamtwirtschaftlichen Wirtschaftsbedingungen die „besondere Bedeutsamkeit“ angenommen, vgl. *Rainer Prokisch*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 2013, Art. 104a Rdnr. 249.

In entsprechender Weise wird den auf das Baugesetzbuch gestützten Programmen der Städtebauförderung aufgrund ihrer Natur als Infrastrukturprojekte die Qualität „besonders bedeutsame(r)“ Investitionen im Sinne von Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG zuerkannt.<sup>41</sup>

### 3. Förderungsziel

#### a) Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts

Nach dem im Rahmen des Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland ergangenen Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz – ZuInvG) vom 2. März 2009,<sup>42</sup> wurden das Eigeninteresse der Länder und Kommunen übersteigende Lärmschutzmaßnahmen an kommunalen Straßen durch den Bund gefördert (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 lit. d ZuInvG). Diese Förderung, wie das Gesetz überhaupt, wurde auf Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG gestützt, d.h. sie sollte, wie im Gesetz ausdrücklich formuliert, der „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ dienen (§ 1 Abs. 1 Satz 1 ZuInvG).<sup>43</sup> Es stellt sich die Frage, ob auch eine neuerliche Förderung der Lärmsanierung an den Straßen in kommunaler Baulast durch den Bund auf das Ziel der „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ gemäß Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG gestützt werden kann.

Mit dem Förderungsziel „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ sollen Maßnahmen zur Glättung von Konjunkturschwankungen ermöglicht werden. Deshalb sind schon von der Sache her nur zeitlich begrenzte Hilfen erfasst. Sie dürfen keinesfalls über einen Konjunkturzyklus

---

<sup>41</sup> Ulrich Battis/Benjamin Klein/Benjamin Rusteberg, Die Auswirkungen des neuen Art. 104b GG auf die Städtebauförderung, DVBl. 2009, 682 (685).

<sup>42</sup> BGBl. I S. 416, 428, zuletzt geändert durch Artikel 3b des Gesetzes vom 27.5.2010, BGBl. I S. 671.

<sup>43</sup> In der Begründung des Entwurfs des Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 27. Januar 2009, BT-Drucks. 16/11740, S. 23, wird die Gesetzgebungskompetenz für das Zukunftsinvestitionsgesetz allerdings ungenau bzw. unvollständig aus Art. 104b Abs. 2 GG abgeleitet.

hinausreichen.<sup>44</sup> Eine nähere Bestimmung des Begriffs „gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht“ findet sich in § 1 Satz 2 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG).<sup>45</sup> Die Vorschrift umschreibt die auf das Ziel des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gerichtete Verhaltenspflicht dahingehend, dass die Maßnahmen so zu treffen sind, dass sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen. In diesem Zielkatalog erschöpft sich der verfassungsrechtliche Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts jedoch nicht, da unter bestimmten sozioökonomischen Bedingungen auch qualitative Werte oder Verteilungsziele für den anzustrebenden Ausgleich von Bedeutung sein können.<sup>46</sup>

Konjunkturpolitisch begründete Finanzhilfen sind nur dann zulässig, wenn eine gleichgewichtsstörende Abschwächung der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit droht oder bereits eingetreten ist und zur Abwehr der Störung geeignete Gegenmaßnahmen durch öffentliche Investitionen angezeigt sind. Wegen des Ziels und Zwecks dieser Alternative des Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG, zur konjunkturellen Belebung das Investitionsniveau der öffentlichen Hand zu erhöhen, sind bei den Investitionsarten und -bereichen keine Grenzen gesetzt.<sup>47</sup> Bei der Beurteilung, ob eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt oder unmittelbar droht, und bei der Einschätzung, ob eine Maßnahme zu ihrer Abwehr geeignet ist, steht nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dem Haushaltsgesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu.<sup>48</sup> Zu beachten ist, dass das ge-

---

<sup>44</sup> *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, 6. Aufl. 2011, Art. 104b Rdnr. 16; *Hans-Günter Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, *Grundgesetz, Kommentar*, 11. Aufl. 2008, Art. 104b Rdnr. 14.

<sup>45</sup> Vom 8.6.1967, BGBl. I S. 582, zuletzt geändert durch Verordnung vom 31.10.2006, BGBl. I S. 2407, ber. 2007 I S. 2149.

<sup>46</sup> *Hans-Günter Henneke*, *Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung*, 2. Aufl. 2000, Rdnr. 240; vgl. auch BVerfGE 79, 311 (338 f.).

<sup>47</sup> *Hans-Günter Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, *Grundgesetz, Kommentar*, 11. Aufl. 2008, Art. 104b Rdnr. 14.

<sup>48</sup> BVerfGE 79, 311 (343).

samtwirtschaftliche Gleichgewicht dynamisch zu verstehen ist. Es meint nicht die volle und nachhaltige Erreichung aller Teilziele zugleich, sondern eine relativ-optimale Gleichgewichtslage in der Realisierung der Teilziele, die untereinander in einem Spannungsverhältnis stehen können und oftmals nicht ohne wechselseitige Abstriche realisierbar sind.<sup>49</sup> Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht unterliegt damit ständigen Schwankungen und erscheint demgemäß stets als prekär. Diese Labilität allein rechtfertigt aber noch nicht die Annahme einer Störungslage. Eine Anwendung der Vorschrift ist vielmehr erst dann gerechtfertigt, wenn das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar droht; für die Annahme einer solchen Störung kommt es weniger auf die zu einzelnen Komponenten gegebenen Daten als auf die darin erkennbare Entwicklungstendenz an.<sup>50</sup>

Wendet man diese Kriterien auf die derzeit gegebene Wirtschaftslage an, kann eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder das unmittelbar Drohen einer solchen Störungslage nicht angenommen werden. So attestiert der Monatsbericht der Deutschen Bundesbank für September dieses Jahres der deutschen Wirtschaft einen steigenden Auftragseingang und eine spürbare Verbesserung der Produktions- und Exporterwartungen, d.h. eine konjunkturelle Aufwärtsbewegung. Das Konsumklima wird als außerordentlich gut bezeichnet, die Arbeitsmarktlage als insgesamt gut. Dem Preisanstieg wird eine nachlassende Tendenz bescheinigt.<sup>51</sup> In Übereinstimmung hiermit stellen die vier führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute in ihrem im Auftrag der Bundesregierung soeben erstellten Herbstgutachten fest,<sup>52</sup> dass die deutsche Wirtschaft sich im Herbst 2013 am Beginn eines Aufschwungs befinde. Während für das laufende Jahr mit einem moderaten Wirtschaftswachstum in Deutschland von 0,4 Prozent zu rechnen sei, werde sich im Jahr 2013 der Aufschwung spürbar beleben. Für das Jahr 2014 wird ein Wachstum von 1,8 Prozent vorhergesagt. Die Arbeitslosigkeit soll von 6,9

---

<sup>49</sup> BVerfGE 79, 311 (339).

<sup>50</sup> BVerfGE 79, 311 (339).

<sup>51</sup> Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, September 2013, S. 5.

<sup>52</sup> Vgl. FAZ Nr. 241 vom 17. Oktober 2013, S. 9.

Prozent auf 6,8 Prozent im kommenden Jahr sinken, die Inflation leicht von 1,6 auf 1,9 Prozent anziehen. Von einer ernsthaften und nachhaltigen akuten oder drohenden Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts kann angesichts dieser Wirtschaftslage nicht die Rede sein. Die gilt umso mehr, wenn man berücksichtigt, dass das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht nicht die volle und nachhaltige Erreichung aller Teilziele zugleich, sondern eine relativ-optimale Gleichgewichtslage in der Realisierung der Teilziele meint. Insgesamt wird man davon ausgehen können, dass sich Deutschland ebenso wie die übrigen Euroländer – auch wenn ein abermaliges Aufflammen der Eurokrise nicht auszuschließen ist – gegenwärtig aus der Rezession der vergangenen Jahre befreit hat. Eine neuerliche Förderung der Lärmsanierung an den Straßen in kommunaler Baulast durch den Bund kann daher – anders als unter der Geltung des Zukunftsinvestitionsgesetzes – nicht auf das Ziel der „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ gemäß Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG gestützt werden.

### **b) Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet**

Weiter ist zu fragen, ob eine Förderung von Lärmschutzmaßnahmen an kommunalen Straßen durch den Bund mit dem Ziel „Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet“ gemäß Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG begründet werden kann. Die Vorschrift zielt auf die Verringerung von Unterschieden in der Wirtschaftskraft regionaler Räume. Finanzhilfen sind hier in begrenzten Regionen mit dem Ziel einzusetzen, deren Wirtschaftskraft der der anderen Regionen im Bundesgebiet anzunähern.<sup>53</sup> Anders als in Art. 104b Abs. 1 Nr. 1 GG sind die Finanzhilfen nicht per se zeitlich begrenzt. Eine gleichmäßige Verteilung der Finanzhilfen auf die einzelnen Länder kommt, sofern sie auf Art. Art. 104b Abs. 1 Nr. 2 GG gestützt werden, nicht in Betracht. Vielmehr erfordert der Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft einen differenzierten Einsatz der Bundesmittel. Sie können nur den Ländern gewährt werden, deren Wirtschaftskraft unter dem Bundesdurchschnitt liegt, und kommen nur für solche Investitionen in Betracht, deren Realisierung zur

---

<sup>53</sup> *Hans-Günter Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, Grundgesetz, Kommentar, 11. Aufl. 2008, Art. 104b Rdnr. 15.

Steigerung der Leistungskraft dieser Gebiete und damit zum interregionalen Ausgleich beitragen kann.<sup>54</sup> Der Bund übt somit eine überregionale Ausgleichs- und Koordinationsaufgabe aus, die sich aus dem aus dem Sozialstaatsprinzip abzuleitenden Postulat der Wahrung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse ergibt.<sup>55</sup>

An räumlich abgegrenzte Förderungsmaßnahmen zur Behebung von (lediglich) regionalen Strukturproblemen, beispielsweise zur Bewältigung eines Strukturwandels, bzw. an die Verringerung von Unterschieden in der Wirtschaftskraft regionaler Räume wird beim Einsatz von Finanzhilfen zum Zwecke der Lärmsanierung an den Straßen in kommunaler Baulast nicht gedacht. Es soll gerade keine regionale Differenzierung der Finanzhilfen, sondern eine bundesweit gleichmäßige Verteilung der Finanzhilfen auf die einzelnen Länder erfolgen. Daher kann eine Förderung von Lärmschutzmaßnahmen an kommunalen Straßen durch den Bund nicht auf das Ziel „Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet“ gemäß Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG gestützt werden.

### **c) Förderung des wirtschaftlichen Wachstums**

Es fragt sich, ob es sich mit dem Ziel „Förderung des wirtschaftlichen Wachstums“ gemäß Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG anders verhält.

#### **aa) Förderziel**

Dieses dritte, sog. strukturpolitische Förderungsziel,<sup>56</sup> eröffnet dem Bund einen besonders weiten Spielraum. Während das Förderziel des Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG, das das wirtschaftliche Wachstum bereits als ein Teilziel des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts aufnimmt, nur konjunktur-

---

<sup>54</sup> *Hans-Günter Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Grundgesetz, Kommentar, 11. Aufl. 2008, Art. 104b Rdnr. 15.

<sup>55</sup> *Hans-Günter Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Grundgesetz, Kommentar, 11. Aufl. 2008, Art. 104b Rdnr. 15.

<sup>56</sup> *Herbert Fischer-Menshausen*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 3. Aufl. 1996, Art. 104a Rdnr. 33.

politische, deshalb zeitlich begrenzte Investitionshilfen des Bundes und das Förderziel des Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG nur regional begrenzte Fördermaßnahmen zugunsten unterdurchschnittlich wirtschaftsstarker Räume zulässt, fehlen 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG vergleichbare tatbestandliche Einschränkungen.<sup>57</sup> So sind in Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG weder – wie auch immer zu definierende – Wachstumsstörungen noch bestimmte, näher definierte Wachstumsziele vorausgesetzt. Vielmehr kommt der Förderzweck der Vorschrift auch in Zeiten eines ungestörten, normalen Wirtschaftswachstums in Betracht.<sup>58</sup> Die Vorschrift erlaubt also dem Bund auch im Fall eines „normalen“ Wachstumsprozesses eine Wirtschaftspolitik, die darauf abzielt, die Wachstumsrate durch Investitionen noch weiter zu erhöhen, falls er dies für erforderlich hält.<sup>59</sup> Investitionshilfen nach Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG sind damit ein Instrument zur Wahrnehmung einer allgemeinen gesamtwirtschaftlichen Verantwortung des Bundes.<sup>60</sup>

Mit dem dritten Förderungsziel trägt die Finanzverfassung mithin der Unterscheidung zwischen konjunkturpolitischem und allgemeinpolitischem Wachstumsauftrag Rechnung. Der letztere bedeutet die im Sozialstaatsprinzip wurzelnde verfassungsrechtliche Verpflichtung des Staates zur Wachstumsvorsorge, die ihn befähigen soll, seinen Aufgaben der Wohlstandssteigerung und -verteilung nachzukommen.<sup>61</sup> Das dritte Förderziel erlaubt somit den Einsatz von Finanzhilfen nicht nur zu dem Zweck, Wachstumsschwächen zu

---

<sup>57</sup> *Johannes Hellermann*, in: v. Mangoldt/Klein/ Starck, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 104b Rdnr. 38.

<sup>58</sup> *Johannes Hellermann*, in: v. Mangoldt/Klein/ Starck, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 104b Rdnr. 38; *Hans Herbert von Arnim*, Finanzzuständigkeit, in: Handbuch des Staatsrechts, hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Band VI, 3. Aufl. 2008, § 138 Rdnr. 63; *Rainer Prokisch*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 2013, Art. 104a Rdnr. 274; *Hans-Günter Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, 2. Aufl. 2000, Rdnr. 245.

<sup>59</sup> *Hans Herbert von Arnim*, Finanzzuständigkeit, in: Handbuch des Staatsrechts, hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Band VI, 3. Aufl. 2008, § 138 Rdnr. 63.

<sup>60</sup> *Johannes Hellermann*, in: v. Mangoldt/Klein/ Starck, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 104b Rdnr. 38; vgl. auch *Ulrich Battis/Benjamin Klein/Benjamin Rusteberg*, Die Auswirkungen des neuen Art. 104b GG auf die Städtebauförderung, DVBl. 2009, 682 (683).

<sup>61</sup> *Rainer Prokisch*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 2013, Art. 104a Rdnr. 274.

begegnen, sondern auch, um allgemein Wachstumsvorsorge zu betreiben und mit den zu fördernden Vorhaben eine Verbesserung der allgemeinen Wirtschaftsstruktur zu erreichen.<sup>62</sup> Damit kommen Finanzhilfen zu Investitionen der Länder in erster Linie in Betracht, um allgemein fortschrittsförderliche Bedingungen für das Wirtschaftsleben zu setzen.<sup>63</sup> Dies kann z.B. mit Sachinvestitionen zur Förderung von Standortentscheidungen von Unternehmen und zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft in Deutschland erreicht werden.

Die gleichwohl bestehen bleibende Unschärfe des Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG führt bei der Anwendung der Vorschrift nach verbreiteter Auffassung zu erheblichen Unsicherheiten. Die ursprüngliche gesetzgeberische Absicht, durch eine rechtliche Kanalisierung der zuvor bestehenden Fondswirtschaft allgemeine bundespolitische Einwirkungen auf die Länder zu vermeiden, scheint in der Tat eine Begrenzung der nach der Vorschrift zulässigen Bundeshilfen nahe zu legen. Die Vorschrift des Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG gibt jedoch keine Anhaltspunkte für nennenswerte tatbestandliche Einschränkungen hinsichtlich der Art und des Umfangs der möglichen Bundeshilfen. Begrenzungen im Hinblick auf mögliche Investitionsbereiche sind kaum herzuleiten.<sup>64</sup> Der als Einschränkung gedachten Forderung, dass von den öffentlich geförderten Investitionen über die ihnen per se innewohnenden Wachstumseffekte hinaus struktur- und damit wachstumspolitische Anreizeffekte ausgehen müssten, wird überzeugend entgegengehalten, dass nahezu jede ökonomisch vertretbare Sachinvestition zum Wirtschaftswachstum bei-

---

<sup>62</sup> *Herbert Fischer-Menshausen*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 3. Aufl. 1996, Art. 104a Rdnr. 33.

<sup>63</sup> *Rainer Prokisch*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 2013, Art. 104a Rdnr. 274.

<sup>64</sup> *J.-P. Schneider*, in: Alternativkommentar zum Grundgesetz, 3. Aufl. 2001, Art. 104a Rdnr. 24; *Johannes Hellermann*, in: v. Mangoldt/Klein/ Starck, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 104b Rdnr. 39.

trägt und strukturpolitische Wirkungen zeitigt,<sup>65</sup> nämlich Auswirkungen auf die Wirtschaftsstruktur hat.<sup>66</sup>

Eine Beschränkung auf bestimmte Investitionsbereiche kann auch nicht auf die Forderung gestützt werden, dass Investitionsobjekte im Sinne von Art. 104b Abs. 1 Satz 3 GG auf solche begrenzt werden müssten, die einen engen Bezug zur Wirtschaftsförderung hätten. Zwar ist es richtig, dass alle drei Förderungsziele des Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG im Gegensatz zu der für die Vorgängervorschrift des Art. 104a Abs. 4 GG ursprünglich vorgesehenen Fassung einen deutlichen Bezug zum Wirtschaftsleben aufweisen.<sup>67</sup> Daraus kann aber nur geschlossen werden, dass sich die Investitionen auf das Wirtschaftsleben auswirken müssen, nicht aber, dass sie selber wirtschaftlicher Art sein müssten.<sup>68</sup> So wurde der Wohnungsbauförderung – soweit es um den Sozialwohnungsbereich ging – attestiert, dass sie zwar sozialpolitisch motiviert gewesen sei, dass sie aber deutliche wirtschaftliche Auswirkungen gehabt habe und daher insoweit zulässig gewesen sei.<sup>69</sup> Für das Wirtschaftsleben können – eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes vorausgesetzt –

---

<sup>65</sup> *Hans Herbert von Arnim*, Finanzzuständigkeit, in: Handbuch des Staatsrechts, hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Band VI, 3. Aufl. 2008, § 138 Rdnr. 63.

<sup>66</sup> *Rainer Prokisch*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 2013, Art. 104a Rdnr. 273; *Herbert Fischer-Menshausen*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 3. Aufl. 1996, Art. 104a Rdnr. 33.

<sup>67</sup> Siehe dazu die Begründung der Bundesregierung in BT-Drucks. V/2861, Tz. 293 ff.

<sup>68</sup> *Rainer Prokisch*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 2013, Art. 104a Rdnr. 250; *Hans-Günther Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Grundgesetz, Kommentar, 11. Aufl. 2008, Art. 104b Rdnr. 19, fordert zwar, dass ein „enger Bezug (der Investitionen) zur Wirtschaftsförderung bestehen“ muss, lässt es aber ausreichen, dass „die Finanzhilfen ... lediglich mittelbare Wirkung auf die Wirtschaftsentwicklung haben“.

<sup>69</sup> *Rainer Prokisch*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 2013, Art. 104a Rdnr. 250. Mit der Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG im Rahmen der Föderalismusreform wurde die bis dahin bestehende konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Wohnungswesen erheblich eingeschränkt. Das Recht der sozialen Wohnraumförderung fiel damit in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder, so dass sich heute eine Bundesförderung nicht mehr auf Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG stützen lässt (Art. 125c Abs. 2 Satz 1 GG); zur weitgehenden Weiterzahlung der Bundesmittel für eine Übergangszeit vgl. Art. 143c GG; vgl. hierzu *Hans-Günter Henneke*, in: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, hrsg. von Dieter Engels und Manfred Eibelshäuser, 2013, Art. 104b GG Anm. 30.

auch Investitionen im Kultur- und Bildungsbereich<sup>70</sup> von besonderer Bedeutung sein. So hängen Standortentscheidungen von Wirtschaftsunternehmen häufig gerade auch von einer ansprechenden Infrastruktur im außerwirtschaftlichen Bereich ab.<sup>71</sup>

Auch das zur Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen ergangene Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz) vom 27.7.1971<sup>72</sup> wurde auf die im Zuge der Finanzreform von 1969 eingeführte Vorgängerregelung des heutigen Art. 104b Abs. 1 GG, nämlich Art. 104a Abs. 4 GG, gestützt, womit der wirtschaftswachstumsfördernde Charakter der Finanzhilfen gemäß §§ 71, 72 StBauFG anerkannt wurde. Das Gesetz wurde vom Bundesverfassungsgericht für mit dem Grundgesetz vereinbar erklärt.<sup>73</sup> Heute beteiligt sich der Bund weiterhin mit Finanzhilfen an der städtebaulichen Entwicklung und Sanierung auf der Grundlage des Art. 104b Abs. 1 GG in Verbindung mit §§ 164a und 164b Baugesetzbuch (BauGB).<sup>74</sup> Dem Bund wird im Rahmen seiner gesamtstaatlichen Verantwortung für die städtebauliche Erneuerung auch in Zukunft eine Schlüsselrolle dabei zukommen, eine nachhaltige Stadt- und Siedlungspolitik durchzusetzen.<sup>75</sup> Desgleichen wurde das zum 1.1.1971 in Kraft getretene Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz – GVFG)<sup>76</sup> auf Art. 104a Abs. 4 GG als die Vorgängerregelung des nunmehrigen Art. 104b Abs. 1 GG gestützt. Ziel der nach dem Gesetz den Ländern gewährten Investitionshilfen war die

---

<sup>70</sup> Hierzu *Hans-Günter Henneke*, in: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, hrsg. von Dieter Engels und Manfred Eibelshäuser, 2013, Art. 104b GG Anm. 11.

<sup>71</sup> *Rainer Prokisch*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 2013, Art. 104a Rdnr. 250.

<sup>72</sup> BGBl. I S. 1125.

<sup>73</sup> BVerfGE 39, 96.

<sup>74</sup> In der Fassung der Bekanntmachung vom 23.9.2004, BGBl. I S. 2414, zuletzt geändert durch Gesetz vom 11.6.2013, BGBl. I S. 1548.

<sup>75</sup> *Ulrich Battis/Benjamin Klein/Benjamin Rusteberg*, Die Auswirkungen des neuen Art. 104b GG auf die Städtebauförderung, DVBl. 2009, 682 (684 f.).

<sup>76</sup> Vom 18. März 1971, BGBl. I S. 239.

Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (§§ 1, 10 GVFG).<sup>77</sup> Auch hier kam für eine verfassungsrechtliche Abstützung nur die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums in Betracht. Allerdings wurde wegen des permanenten Charakters der gemäß § 1 GVFG gewährten Finanzhilfen und der Verteilung der Mittel auf die Länder nach einem Einheitsmaßstab, der einen erkennbaren konkreten Bezug auf die nach Art. 104a Abs. 4 GG a.F. zulässigen Zwecke vermissen lasse, zum Teil die Gefahr einer Überdehnung des Art. 104a Abs. 4 GG a.F. gesehen.<sup>78</sup> Allgemein wurde das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz aber als erstes Anwendungsgesetz zu der durch die Finanzreform von 1969 eingeführten Finanzierungskompetenz des Bundes gemäß Art. 104a Abs. 4 GG a.F. betrachtet.<sup>79</sup>

Der Befund, dass aufgrund der weiten Fassung der dritten Alternative des Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG – im Bereich der Gesetzgebungskompetenz des Bundes – praktisch jede Finanzhilfe „für besonders bedeutsame Investitionen der Länder“ gerechtfertigt werden könnte, beschwört nach verbreiteter Auffassung die Gefahr herauf, dass die föderalistische Struktur der Finanzverfassung zugunsten des Bundes und zu Lasten der Länder beeinträchtigt wird. Wenn der Bund in fast unbegrenztem Umfang Finanzhilfen an die Länder geben könne, so könne, wird geltend gemacht, sich ein solches Verfahren zunehmend zum Ersatz für das grundgesetzlich vorgesehene Finanzausgleichsverfahren entwickeln. Deshalb erscheine eine Einschränkung ge-

---

<sup>77</sup> *Karl Heinrich Friauf*, Die Straßenbaufinanzierung, In: Ein Vierteljahrhundert Straßenrechtsgesetzgebung, hrsg. von Richard Bartlspurger u.a., 1980, S. 209 (223).

<sup>78</sup> *Karl Heinrich Friauf*, ebd., S. 209 (224).

<sup>79</sup> Die nach Art. 104a Abs. 4 GG a.F. geschaffenen Regelungen zur Gemeindeverkehrsfinanzierung galten nur bis zum 31.12.2006 fort, Art. 125c Abs. 2 Satz 1 GG. Sie sind aufgrund der Beschränkung der Finanzhilfen gemäß Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG auf Gebiete, auf denen der Bund über Gesetzgebungsbefugnisse verfügt, nicht mehr zulässig. Der knapp bemessene Zeitraum für die Umstellung wird durch die weitgehende Weiterzahlung der Bundesmittel nach Art. 143c Abs. 1 GG gemildert, deren Höhe § 3 des Gesetzes zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz), das als Art. 13 des Föderalismusreform-Begleitgesetzes vom 5.9.2006, BGBl. I S. 2098, 2102, erlassen worden ist, festlegt, vgl. *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 125c Rdnr. 6, sowie *Hans-Günter Henneke*, in: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, hrsg. von Dieter Engels und Manfred Eibelshäuser, 2013, Art. 104b GG Anm. 30.

boten.<sup>80</sup> In diesem Zusammenhang wird regelmäßig auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 4.3.1975 hingewiesen, in der das Gericht hervorgehoben hat, dass Finanzhilfen nach dem früheren Art. 104a Abs. 4 GG nur eine Ausnahme sein durften und auf sie „nicht als Ersatz für die nicht rechtzeitige und richtige Verteilung des Aufkommens der Gemeinschaftssteuern gemäß Art. 106 Abs. 3 ff. GG oder für die rechtzeitige und richtige Regelung des Finanzausgleichs nach Art. 107 Abs. 1 und 2 GG zurückgegriffen werden“ durfte.<sup>81</sup>

Um der Gefahr zu begegnen, dass Finanzhilfen nach dieser Vorschrift als unzulässiger Ersatz für die nicht rechtzeitige und richtige Verteilung des Aufkommens der Gemeinschaftssteuern oder unzureichende Ausgleichsleistungen im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs fungieren, ist zunächst zu fordern, dass Finanzhilfen auf der Grundlage des Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG strikt zweckgebunden bleiben müssen, dass sie gezielt und flexibel zur Behebung konkreter Problemlagen einzusetzen sind,<sup>82</sup> was auch in den Erfordernissen einer Befristung der Leistungen des Bundes und degressiven Gestaltung der Jahresbeträge (Art. 104b Abs. 2 Sätze 2 und 3 GG) zum Ausdruck kommt.<sup>83</sup> In dieser Zweckgebundenheit müssen sie sich von der primären Steuerverteilung, die dem Non-Affektationsprinzip unterliegt, und den Ausgleichsleistungen im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, die ebenfalls der Befriedigung des allgemeinen Finanzbedarfs der Empfängerländer dienen,<sup>84</sup> unterscheiden. Daher muss die Bindung der Finanzhilfen an einen spezifischen Sonderbedarf gewahrt bleiben.<sup>85</sup>

---

<sup>80</sup> *Hans Herbert von Arnim*, Finanzzuständigkeit, in: Handbuch des Staatsrechts, hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Band VI, 3. Aufl. 2008, § 138 Rdnr. 65.

<sup>81</sup> BVerfGE 39, 96 (108).

<sup>82</sup> BT-Drucks. 16/813, S. 19.

<sup>83</sup> Vgl. *Ulrich Battis/Benjamin Klein/Benjamin Rusteberg*, Die Auswirkungen des neuen Art. 104b GG auf die Städtebauförderung, DVBl. 2009, 682 (683, 684); *Reinhard Wulfhorst*, Die Auswirkungen des neuen Art. 104b GG auf die Städtebauförderung – eine Entgegnung, DVBl. 2010, 28 (28).

<sup>84</sup> Vgl. auch *Reinhard Wulfhorst*, Die Auswirkungen des neuen Art. 104b GG auf die Städtebauförderung – eine Entgegnung, DVBl. 2010, 28 (28).

<sup>85</sup> *Johannes Hellermann*, in: v. Mangoldt/Klein/ Starck, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 104b Rdnr. 39.

Mit dem Erfordernis der Zweckgebundenheit ist die Gefahr, dass das System der Steuerverteilung und des Finanzausgleichs durch Finanzhilfen nach Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG ausgehöhlt wird, aber noch nicht gebannt. Einige Autoren versuchen daher, dieser Gefahr durch eine tatbestandsübergreifende restriktive Auslegung der Vorschrift zu begegnen: Finanzhilfen sollen nur insoweit zulässig sein, wie eine Regelung über den allgemeinen Finanzausgleich (rechtlich) nicht möglich sei.<sup>86</sup> Daraus folge vor allem, dass Investitionshilfen nicht langfristig, sondern nur für vorübergehende Zwecke gewährt werden dürften.<sup>87</sup> Diese Auffassung, die den Ansatz des Bundesverfassungsgerichts fortschreibt, ist umstritten. Seit der Föderalismusreform 2006, die die degressive Staffelung und die zeitliche Befristung der Finanzhilfen vorschreibt (Art. 104b Abs. 2 Sätze 2 und 3 GG), scheint sie aber an Plausibilität gewonnen zu haben.<sup>88</sup>

Die heute verfassungsrechtlich vorgeschriebene zeitliche Befristung von Finanzhilfen bedeutet allerdings nicht notwendigerweise Kurzfristigkeit der Hilfen. Daher hat das Postulieren einer Kurzfristigkeit der Finanzhilfen nach Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG keine tragfähige verfassungsrechtliche Grundlage. Es würde die Finanzierungskompetenz nach dieser Vorschrift zu Unrecht zu einer bloßen Notkompetenz machen.<sup>89</sup> Wie schon bei dem zweiten Förderziel des Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG ist auch nach Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG eine längerfristige Förderung nicht von vornherein ausgeschlossen.<sup>90</sup> Nicht zuletzt aus dem Vergleich mit den konjunkturellen Finanz-

---

<sup>86</sup> Vgl. auch *Jörg Müller-Volbehr*, Fonds- und Investitionshilfekompetenz des Bundes, 1975, S. 168.

<sup>87</sup> *Christian Starck*, Bundesstaatlichkeit im Spiegel der Finanzverfassung, *StuW* 1974, 271 (272); *ders.*, Finanzausgleich und Finanzhilfen im Bundesstaat, *JZ* 1975, 363 (364).

<sup>88</sup> Der Auffassung aus den genannten Gründen zustimmend *Hans Herbert von Arnim*, Finanzzuständigkeit, in: *Handbuch des Staatsrechts*, hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Band VI, 3. Aufl. 2008, § 138 Rdnr. 65.

<sup>89</sup> *Johannes Hellermann*, in: v. Mangoldt/Klein/ Starck, *Grundgesetz, Kommentar*, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 104b Rdnr. 39.

<sup>90</sup> *Ulrike Kirste*, Die Finanzhilfen des Bundes an die neuen Länder nach Art. 104a Absatz 4 Grundgesetz, 1995, S. 134; *Johannes Hellermann*, in: v. Mangoldt/Klein/ Starck, *Grundgesetz, Kommentar*, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 104b Rdnr. 39; *Ulrich Battis/Benjamin Klein/Benjamin Rusteberg*, Die Auswirkungen des neuen Art. 104b GG auf die Städtebauförderung, *DVBl.* 2009, 682 (688).

hilfen wird geschlossen, dass Finanzhilfen der dritten Alternative längerfristig angelegt sein können.<sup>91</sup>

Der Gefahr einer Aushöhlung des Systems der Steuerverteilung und des Finanzausgleichs durch Finanzhilfen nach Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG kann aber durch eine erneute Rückbesinnung auf den bereits erwähnten grundlegenden systematischen Unterschied zwischen derartigen Finanzhilfen und der primären Steuerverteilung und den Ausgleichsleistungen im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs begegnet werden. Verbindet man das Charakteristikum der Finanzhilfen, nämlich ihre strikte Zweckgebundenheit, mit der Einsicht, dass die dem Bund mit Art. 106 Abs. 3 ff. GG zugewiesene Befugnis, das wirtschaftliche Wachstum durch Finanzhilfen an die Länder und Gemeinden zu fördern, diesem einen eigenständigen, auf die Wahrung gesamtstaatlicher Belange gerichteten Verantwortungsbereich eröffnet, so drängt sich der Schluss auf, dass der Bund diese Finanzierungs-kompetenz überantwortet bekommen hat, um mit ihrer Hilfe aus Gründen gesamtstaatlicher Notwendigkeit die gesicherte Erfüllung des jeweiligen Zwecks der gewährten Finanzhilfen zu gewährleisten. Bei der Gewährung von Finanzhilfen kann er dieser Gewährleistungsverantwortung gerecht werden. Lässt er sich hingegen auf eine Änderung der Steuerverteilung gemäß Art. 106 Abs. 3 ff. GG oder auf eine Neujustierung des Finanzausgleichs ein, um den Ländern oder Gemeinden die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe zu ermöglichen, so kann er wegen der fehlenden Zweckbindung der den Ländern zugestandenen Finanzmittel nicht gewährleisten, dass diese die hinzugewonnen Mittel für die betreffende Aufgabe auch tatsächlich einsetzen. Insofern hat die Gewährung von Finanzmitteln auf der Grundlage von Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG durch den Bund in Bereichen, in denen dem Bund eine genuine gesamtstaatliche Verantwortung für die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe zukommt, einen „gesamtstaatlichen Mehrwert“. Die Besinnung auf die spezifische Eigenart der Finanzhilfen nach Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG, der gesamtstaatliche Bezug der zu fördernden Investitio-

---

<sup>91</sup> *Rainer Prokisch*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 2013, Art. 104a Rdnr. 275.

nen, führt daher dazu, dass das damit dem Bund in die Hand gegebene Handlungsinstrument von der primären Steuerverteilung und den Ausgleichsleistungen im Finanzausgleich hinreichend abgrenzbar ist. Die Finanzierungskompetenz nach dieser Vorschrift ist daher keine bloße Notkompetenz, die von Haus aus gegenüber einer rechtzeitigen und richtigen Verteilung des Steueraufkommens und der rechtzeitigen und richtigen Regelung des Finanzausgleichs subsidiär wäre. Dort, wo eine Änderung der primären Steuerverteilung und des Finanzausgleichs zugunsten der Länder ausreicht, um eine Aufgabenerfüllung zu sichern, und der Gesichtspunkt der Gewährleistung einer bestimmten Aufgabenerfüllung durch den Bund aus gesamtstaatlichen Gründen keine ausschlaggebende Rolle spielt, ist dagegen Raum für den Einsatz der Instrumente der primären und sekundären Steuerverteilung. Finanzhilfen nach Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG und Finanzausgleich sind daher unterschiedliche Instrumente, von denen das eine über seinen spezifischen Anwendungsbereich hinaus nicht an die Stelle des anderen treten kann.<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> Ähnlich *Werner Heun*, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 104b Rdnr. 4, der hinsichtlich der Zweckzuweisungen gemäß Art. 104b GG zutreffend ausführt, dass sie „eine zielgerichtete Beeinflussung von Strukturproblemen durch den Bund (erlauben) und ... stabilisierende Funktionen (erfüllen), was beides am besten der Bundesebene zugeordnet sein sollte und durch ungebundene Zuweisungen (sc.: finanzausgleichsrechtliche Ausgleichsleistungen) nicht in gleicher Weise erfüllt werden kann“. Der „maßgebliche Regelungszweck des Art. 104b GG“ seien daher „die Steuerungsfunktionen, nicht die Finanzierungsfunktionen“; ebenso *Ulrich Battis/Benjamin Klein/Benjamin Rusteberg*, Die Auswirkungen des neuen Art. 104b GG auf die Städtebauförderung, DVBl. 2009, 682 (684); vgl. auch *Werner Heun*, Strukturprobleme des Finanzausgleichs. Finanzverfassungsrechtliche Integration der neuen Bundesländer und die Frage einer Reform der grundgesetzlichen Finanzverfassung, Der Staat 31 (1992), 205 (221), sowie *Herbert Fischer-Menshausen*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 3. Aufl. 1996, Art. 104a Rdnr. 23, 49: Wahrnehmung einer „programmatische Steuerungsfunktion“ mittels der Investitionshilfekompetenz. Ferner *Rainer Prokisch*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 2013, Art. 104a Rdnr. 234: „Finanzhilfen haben primär ‚Steuerungsfunktion‘ und keine ‚Finanzierungsfunktion‘. Dass sie dennoch Finanzierungslücken der Länder schließen, ist hinzunehmen, solange die Finanzhilfen nicht an die Stelle des Finanzausgleichs treten.“

## bb) Erforderlichkeit

Das Tatbestandsmerkmal der Erforderlichkeit hat in Bezug auf Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG keine andere Funktion als bei der ersten und zweiten Alternative des Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG. Es hat auch hier keine verpflichtende, sondern eine begrenzende Funktion im Hinblick auf die Entscheidung des Bundes über die Gewährung von Bundeshilfen.<sup>93</sup>

Dieses begrenzende Tatbestandsmerkmal erfasst jedoch nicht die Erforderlichkeit der Zielsetzung des Bundes, die er zur Rechtfertigung der Investitionshilfe herangezogen hat, im Hinblick auf dahinter liegende Gründe. Die Zielsetzung des Bundes, das wirtschaftliche Wachstum zu fördern (Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG), kann daher nicht auf ihre Erforderlichkeit im Hinblick auf eine Stagnation oder einen Rückgang des Wirtschaftswachstums hin überprüft werden, so dass in Zeiten des Wirtschaftswachstums oder der Hochkonjunktur diese Zielsetzung und deshalb die darauf gestützten Investitionshilfen unzulässig wären.<sup>94</sup> Wie bei den anderen beiden möglichen Förderungszwecken ist die Entscheidung über eine Förderung des Wirtschaftswachstums zunächst allein Sache des Bundes. Der von ihm gewählte Förderungszweck ist nicht Gegenstand, sondern Bezugspunkt der Erforderlichkeitsprüfung.<sup>95</sup>

Verlangt ist im Anwendungsbereich des Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG die Erforderlichkeit der geförderten Investition im Hinblick auf das Ziel der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums, das der Bund zulässigerweise ergriffen hat. Dabei ist abzustellen auf die Gesamtheit der in einem Investitionsprogramm zusammengefassten Einzelvorhaben; auf die Erforderlichkeit je-

---

<sup>93</sup> *Johannes Hellermann*, in: v. Mangoldt/Klein/ Starck, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 104b Rdnr. 40.

<sup>94</sup> *Johannes Hellermann*, in: v. Mangoldt/Klein/ Starck, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 104b Rdnr. 41; anders *Georg Holch*, Die Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104 Abs. 4 GG, DÖV 1973, 115 (116); vgl. auch *Rainer Prokisch*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 2013, Art. 104a Rdnr. 279 („notwendige Wachstumsvorsorge“).

<sup>95</sup> *Johannes Hellermann*, in: v. Mangoldt/Klein/ Starck, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 104b Rdnr. 41.

des einzelnen geförderten Projekts kann es entscheidend nicht ankommen.<sup>96</sup> Erforderlichkeit setzt zunächst die Geeignetheit der Investition zur Förderung des Wachstums der Wirtschaft voraus. Darüber hinaus betont das Merkmal der Erforderlichkeit, dass die Förderung nicht auf Investitionen ausgedehnt werden darf, die ihrer Art nach nicht derart zweckgeeignet sind bzw. ihrem Umfang nach über das zur Zweckerreichung erforderliche Maß hinausgehen.<sup>97</sup>

Darüber hinaus ist auch die Erforderlichkeit der Finanzhilfe des Bundes für die Durchführung der geförderten Investition in dem Sinne gefordert worden, dass die Investitionshilfe nur zulässig sein soll, wenn die Investition ohne die Bundesfinanzhilfe unterbleiben, zurückgestellt oder auf einen wesentlich geringeren Umfang beschränkt werden müsste.<sup>98</sup> Dies soll dann der Fall sein können, wenn die räumliche Ausdehnung eines Förderobjekts über mehrere Länder eine angemessene Verteilung der Lasten nach dem zu erwartenden Wachstumserfolg nicht zulässt oder – insbesondere – die Länder zur Eigenfinanzierung nicht in der Lage sind.<sup>99</sup> Gegen diese Interpretation des Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG sprechen hinsichtlich aller drei Förderungszwecke jedoch bereits der Wortlaut der Bestimmung und darüber hinaus auch ihr Zweck. Sie begründet eine Finanzierungskompetenz des Bundes zur Verwirklichung besonders bedeutsamer Investitionen aus gesamtstaatlichen Gründen, und zwar nicht nur hinsichtlich der ersten beiden Förderzwecke, sondern auch hinsichtlich des Ziels der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums, für das dem Bund ein eigenständiger Verantwortungsbereich eröffnet wird. Sofern eine Investition besonders bedeutsam ist und ihr in den

---

<sup>96</sup> *Ulrike Kirste*, Die Finanzhilfen des Bundes an die neuen Länder nach Art. 104a Absatz 4 Grundgesetz, 1995, S. 135.

<sup>97</sup> *Johannes Hellermann*, in: v. Mangoldt/Klein/ Starck, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 104b Rdnr. 42; *Rainer Prokisch*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 2013, Art. 104a Rdnr. 279.

<sup>98</sup> *Rainer Prokisch*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 2013, Art. 104a Rdnr. 279. In diesem Sinne könnte auch BVerfGE 39, 96 (112) verstanden werden: „Aufgabenlast ..., ... die die Länder ohne eine finanzielle Beteiligung des Bundes nicht aus eigener Finanzkraft den gesamtstaatlichen Bedürfnissen entsprechend bewältigen können.“

<sup>99</sup> *Rainer Prokisch*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 2013, Art. 104a Rdnr. 279.

drei Förderzielen konkretisierte gesamtstaatliche Bedeutung zukommt, kommt es für die Zulässigkeit der Bundeshilfe nicht mehr darauf an, ob auch ein Land zur Durchführung in der Lage wäre. Insbesondere ist es unerheblich, ob ein Land etwa durch Beschränkungen oder Einsparungen in anderen Bereichen zur selbstständigen Finanzierung und Durchführung in der Lage ist, da Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG nicht verlangt, dass ein Land die für seine Aufgabenerfüllung bestimmte eigene Finanzausstattung für gesamtstaatliche Zwecke einsetzt.<sup>100</sup>

### **cc) Finanzierung der Lärmsanierung an Straßen in kommunaler Baulast durch den Bund**

Es fragt sich, ob das dargelegte Verständnis der Vorschrift des Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG Finanzhilfen des Bundes für Investitionen für die Lärmsanierung an Straßen in kommunaler Baulast erlaubt.

Oben wurde darauf hingewiesen,<sup>101</sup> dass sich Deutschland gegenwärtig aus der Rezession der vergangenen Jahre befreit hat und eine ernsthafte und nachhaltige akute oder drohende Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts angesichts der gesamtwirtschaftlichen Lage nicht besteht. Daher kann Finanzierung der Lärmsanierung an kommunalen Straßen durch den Bund nicht auf das erste Förderziel des Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG gestützt werden. Mit dem Ziel „Förderung des wirtschaftlichen Wachstums“ gemäß Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG verhält es sich jedoch schon insofern von vornherein anders, als die Anwendung dieser Vorschrift weder – wie auch immer zu definierende – Wachstumsstörungen noch bestimmte, näher definierte Wachstumsziele voraussetzt.<sup>102</sup> Auch wenn man gegenwärtig das Vorliegen erheblicherer Wachstumsstörungen verneint und von einem annä-

---

<sup>100</sup> *Johannes Hellermann*, in: v. Mangoldt/Klein/ Starck, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 104b Rdnr. 43; *Jörg Müller-Volbehr*, Fonds- und Investitionshilfekompetenz des Bundes, 1975, S. 52; *Ulrike Kirste*, Die Finanzhilfen des Bundes an die neuen Länder nach Art. 104a Absatz 4 Grundgesetz, 1995, S. 135 f.

<sup>101</sup> Vgl. oben III 3 a.

<sup>102</sup> Vgl. oben III 3 c aa.

hernd „normalen“ Wirtschaftswachstum ausgeht, ist es in das Ermessen des Bundes gestellt, die Wachstumsrate durch die Finanzierung von Investitionen weiter zu erhöhen. Investitionen für die Lärmsanierung an Straßen in kommunaler Baulast erfüllen dieses Erfordernis. Sie sind geeignet, die Wachstumsrate zu erhöhen. Wie praktisch jede Sachinvestition fördern sie das Wirtschaftswachstum, d.h. den realen Anstieg des Sozialprodukts,<sup>103</sup> haben Auswirkungen auf die wirtschaftsrelevante öffentliche Infrastruktur und setzen allgemein fortschrittsfördernde Bedingungen für das Wirtschaftsleben.<sup>104</sup>

Die Finanzierung der Lärmsanierung an den Straßen in kommunaler Baulast durch den Bund fördert daher das wirtschaftliche Wachstum im Sinne von Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG. Sie bewirkt nicht nur Sachinvestitionen und Standortentscheidungen von Wirtschaftsunternehmen. Sie fördert auch ein leistungsfähiges, auch die kommunalen Straßen umfassendes Gesamtverkehrssystem, das Voraussetzung für eine wettbewerbsfähige Wirtschaft in Deutschland insgesamt ist.

Nennenswerte tatbestandliche Beschränkungen hinsichtlich der Art möglicher Bundeshilfen enthält die Vorschrift des Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG, wie festgestellt, nicht. Wie von nahezu jeder ökonomisch vertretbaren Sachinvestition gehen von Investitionen für den Lärmschutz an Straßen in kommunaler Baulast struktur- und damit wachstumspolitische Anreizeffekte aus. Dass Investitionen für die Lärmsanierung an Straßen in kommunaler Baulast nicht selber wirtschaftlicher Art sind, lässt sie nicht aus dem Kreis der nach Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG förderungsfähigen Investitionen herausfallen. Wie dargelegt, ist für eine Förderungsfähigkeit von Investitionen entscheidend, dass sie sich auf das Wirtschaftsleben auswirken.<sup>105</sup> Das ist bei den in Rede stehenden Investitionen der Fall.

---

<sup>103</sup> Vgl. allgemein *Rainer Prokisch*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 2013, Art. 104a Rdnr. 271 f.

<sup>104</sup> Vgl. allgemein *Rainer Prokisch*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 2013, Art. 104a Rdnr. 273 f.

<sup>105</sup> Vgl. oben III 3 c aa.

Um der Gefahr zu begegnen, dass Finanzhilfen nach Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG – wie auch Finanzhilfen nach den Nummern 1 und 2 – nicht als unzulässiger Ersatz für die nicht rechtzeitige und richtige Verteilung des Aufkommens der Gemeinschaftssteuern oder unzureichende Ausgleichsleistungen im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs fungieren, müssen sie, wie erörtert, strikt zweckgebunden sein, d.h. einen spezifischen Sonderbedarf befriedigen.<sup>106</sup> Investitionshilfen für die Lärmsanierung an Straßen in kommunaler Baulast erfüllen diese Anforderung. Für aktiven und passiven Lärmschutz gewährte Finanzhilfen sind einem präzise umrissenen Zweck gewidmet. Sie werden gezielt und flexibel zur Behebung konkreter Problemlagen eingesetzt.

Oben wurde dargelegt, dass die Gewährung von Finanzmitteln auf der Grundlage von Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG durch den Bund – in Abgrenzung gegenüber einer Mittelausstattung im Wege der primären und sekundären Steuerverteilung (Finanzausgleich) – als Handlungsinstrument in Bereichen gerechtfertigt ist, in denen dem Bund eine genuine gesamtstaatliche Verantwortung für die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe zukommt.<sup>107</sup> Für die Bewältigung der Aufgabe der Lärmsanierung an Straßen in kommunaler Trägerschaft ist neben der Verantwortung der Länder und Gemeinden eine solche genuine gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes anzunehmen. Der gesamtstaatliche Bezug einer entsprechenden Lärmsanierung ergibt sich daraus, dass die Entwicklung der zu bekämpfenden Lärmbelastung nicht monokausal seine Ursache allein im Ausbau und der Unterhaltung der kommunalen Straßen durch die Gemeinden hat. Das Ansteigen der Lärmbelastung an kommunalen wie anderen Straßen geht vielmehr Hand in Hand mit der allgemeinen Steigerung des privaten und öffentlichen Verkehrs, der Entwicklung der Fahrzeugtechnik, dem Wandel der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen und gestiegenen Freizeitbedürfnissen. Der Verkehr auf kommunalen Straßen ist bei weitem nicht allein örtlich bedingter Quell- und Zielverkehr. Es handelt sich bei ihm vielmehr in der Regel in hohem Maße um überörtlichen Verkehrsbedürfnissen dienenden Durchgangsverkehr. Das

---

<sup>106</sup> Vgl. oben III 3 c aa.

<sup>107</sup> Vgl. oben III 3 c aa.

Verkehrsaufkommen auf kommunalen Straßen ist insgesamt integraler und bedeutsamer Teil des stetig ansteigenden allgemeinen beruflichen und gewerblichen Personen- und Güterverkehrs,<sup>108</sup> der durch die Entwicklung der Gesamtwirtschaft und der öffentlichen Infrastruktur überhaupt bedingt ist. Man denke nur an die Zunahme der Just-in-Time-Produktion bzw. -Logistik, bei der Wirtschaftsunternehmen auf eine eigene Lagerhaltung weitgehend verzichten, vielmehr statt einer großen Lieferung mehrere kleinere Lieferungen exakt entsprechend dem Verbrauch des Abnehmers vornehmen und die Lastkraftwagen, die dem gewerblichen Gütertransport dienen, zugleich ein „rollendes Warenlager“ bilden.<sup>109</sup> Gerade im Nahbereich ist der Einsatz von Lastkraftwagen für den Güterverkehr nahezu unvermeidlich.<sup>110</sup> Das Anwachsen des Personenverkehrs ist u.a. durch eine steigende Zahl von Erwerbstätigen und Pendlern bedingt.<sup>111</sup> All dies führt zu einer steigenden Lärmbelastung auf öffentlichen Straßen, auch auf den Straßen in kommunaler Trägerschaft, die den Großteil des öffentlichen Straßennetzes ausmachen<sup>112</sup>; hier ist gerade in den städtischen Ballungsgebieten mit ihrer hohen Einwohner- und Verkehrsdichte die Lärmbelastung besonders hoch.<sup>113</sup> Das Ansteigen der Lärmbelastung erklärt sich nicht zuletzt daraus, dass es dem Bund nicht gelungen ist, das Wachstum des Individualverkehrs einzudämmen und etwa eine Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf die Schiene zu erreichen. Die stetig steigende Mobilität der Bevölkerung zeitigt mithin gesamtgesellschaftliche und gesamtstaatliche Folgen, zu deren Behebung regionale Lö-

---

<sup>108</sup> Zu der Entwicklung des Personen und Güterverkehrs vgl. etwa Mobilität in Nordrhein-Westfalen. Daten und Fakten 2011, Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 26 ([www.mwebwv.nrw.de](http://www.mwebwv.nrw.de)).

<sup>109</sup> *Matthias Knauff*, Güterbeförderung auf der Straße, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Bd. 1: Öffentliches Wirtschaftsrecht, 3. Aufl. 2012, S. 1062 (1062).

<sup>110</sup> *Matthias Knauff*, ebd., S. 1062 (1063).

<sup>111</sup> Vgl. hierzu Mobilität in Nordrhein-Westfalen. Daten und Fakten 2011, Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 20 ff. ([www.mwebwv.nrw.de](http://www.mwebwv.nrw.de)).

<sup>112</sup> In Nordrhein-Westfalen beträgt der Anteil der Gemeindestraßen am öffentlichen Straßennetz 76,0 % und derjenige der Kreisstraßen 7,9 %, vgl. Mobilität in Nordrhein-Westfalen. Daten und Fakten 2011, Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 37 ([www.mwebwv.nrw.de](http://www.mwebwv.nrw.de)).

<sup>113</sup> *Axel Welge*, Lärmschutz in den Städten, *KommP spezial* 1/2010.

sungen nicht ausreichen. Weil die Mobilität der Menschen und die Funktionsfähigkeit des Verkehrsnetzes Grundvoraussetzungen eines attraktiven Wirtschaftsstandorts Deutschland sind, liegt die Erhaltung der Nutzbarkeit des Verkehrsnetzes für jedermann im gesamtstaatlichen Interesse; damit erwächst zwangsläufig auch die Abwehr und Beseitigung von Gefahren – sprich Lärmbelästigung – zu einer gesamtstaatlichen Aufgabe. Es handelt sich um eine der bedeutendsten Umweltschutzaufgaben, deren Bewältigung der Bund nicht allein dem Eigeninteresse der Länder und Gemeinden überlassen kann.

Die Behebung der Umweltbelastungen durch Lärm ist daher eine gesamtstaatliche Aufgabe, nicht nur, soweit es etwa um die Lärmbelästigung durch Bundesautobahnen und Bundesstraßen, sondern auch, soweit es um die Lärmbelästigung durch Straßen in kommunaler Trägerschaft geht. Der Bund hat sich dieser Verantwortung auch bereits gestellt. So hat er etwa, wie geschildert,<sup>114</sup> im Rahmen des Zukunftsinvestitionsgesetzes vom 2. März 2009 bereits Lärmschutzmaßnahmen an kommunalen Straßen gefördert (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 lit. d ZulnvG). Er hat weiter gesetzlich eine bundesweite Lärmkartierung und Lärmaktionsplanung vorgeschrieben, die nur Sinn machen, wenn Maßnahmen der Lärmsanierung an sie anknüpfen.

Im Übrigen sei darauf hingewiesen, dass der Bund schon frühzeitig eine Mitverantwortung zwar nicht speziell für die Verminderung der Lärmbelastung an kommunalen Straßen, so doch für die allgemeinere Aufgabe der Verbesserung der innerörtlichen Verkehrsstruktur und der Gemeindeverbindungsstraßen anerkannt hat, indem er, wie bereits oben ausgeführt,<sup>115</sup> gestützt auf die Vorschrift des Art. 104a Abs. 4 GG a.F. als die Vorgängerregelung des heutigen Art. 104b Abs. 1 GG, nach Maßgabe des zum 1.1.1971 in Kraft getretenen Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes Finanzhilfen für Investitionen zu Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden gewährte (§§ 1, 10 GFG).

---

<sup>114</sup> Vgl. oben III 3 c aa.

<sup>115</sup> Vgl. oben III 3 a.

Aus der gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes für die Lärmsanierung auch an den Straßen in kommunaler Baulast ergibt sich, dass der Bund befugt ist, auf der Grundlage der finanzverfassungsrechtlichen Vorschrift des Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG den Ländern Finanzhilfen für Investitionen für die Lärmsanierung an Straßen in kommunaler Baulast zu gewähren, ohne mit dem Finanzverteilungs- und Finanzausgleichssystem des Grundgesetzes in Widerspruch zu geraten.

Wenn der Bund sich das Ziel setzt, mittels der Gewährung von Finanzhilfen für Investitionen für die Lärmsanierung an Straßen in kommunaler Baulast das wirtschaftliche Wachstum zu fördern, unterliegt diese Zielsetzung, wie dargelegt,<sup>116</sup> keiner Überprüfung auf ihre Erforderlichkeit im Hinblick auf eine Stagnation oder einen Rückgang des Wirtschaftswachstums. Dass gegenwärtig bereits eine Verbesserung der konjunkturellen Lage in Deutschland zu erwarten ist, steht daher entsprechenden Investitionshilfen nicht entgegen. Die Entscheidung über Förderung des Wirtschaftswachstums ist allein Sache des Bundes, der vom Bund verfolgte Förderzweck ist nicht Gegenstand, sondern Bezugspunkt der Erforderlichkeitsprüfung.

Nimmt man diese Erforderlichkeitsprüfung vor, ist festzustellen, dass für die Lärmsanierung an Straßen in kommunaler Baulast vorgenommene Investitionen in ihrer Gesamtheit ihrer Art nach zur Förderung des Wachstums der Wirtschaft geeignet sind, solange sie ihrem Umfang nach über das zur Zweckerreichung erforderliche Maß nicht hinausgehen.<sup>117</sup>

Die Voraussetzung der Erforderlichkeit der Finanzhilfe des Bundes für die Durchführung der geförderten Investition bedeutet, wie oben dargelegt,<sup>118</sup> nicht, dass eine Investitionshilfe nur zulässig wäre, wenn die Investition ohne die Bundesfinanzhilfe unterbleiben, zurückgestellt oder auf einen wesentlich geringeren Umfang beschränkt werden müsste, etwa weil die Länder zur Eigenfinanzierung nicht in der Lage wären. Die Vorschrift des Art. 104b Abs. 1

---

<sup>116</sup> Vgl. oben III 3 c bb.

<sup>117</sup> Vgl. hierzu oben III 3 c bb.

<sup>118</sup> Vgl. oben III 3 c bb.

Satz 1 Nr. 3 GG begründet eine Finanzierungskompetenz des Bundes zur Verwirklichung besonders bedeutsamer Investitionen aus gesamtstaatlichen Gründen. Sofern eine Investition besonders bedeutsam ist und ihr in dem Ziel der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums gesamtstaatliche Bedeutung zukommt, kommt es für die Zulässigkeit der Bundeshilfe nicht mehr darauf an, ob auch die Länder zur selbständigen Finanzierung und Durchführung in der Lage wären, insbesondere etwa durch Beschränkungen oder Einsparungen in anderen Bereichen, da Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG nicht verlangt, dass ein Land die für seine Aufgabenerfüllung bestimmte eigene Finanzausstattung für gesamtstaatliche Zwecke einsetzt. Investitionen für die Lärmsanierung an Straßen in kommunaler Baulast sind, wie dargelegt, besonders bedeutsam im Sinne des Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG,<sup>119</sup> und ihnen kommt im Sinne des dritten Förderziels der Vorschrift gesamtstaatliche Bedeutung zu. Daher kommt es für die Zulässigkeit der auf das Ziel der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums gestützten Finanzhilfen des Bundes für Investitionen für die Lärmsanierung an Straßen in kommunaler Baulast nicht entscheidend darauf an, dass die Länder und Gemeinden sich nicht in der Lage sehen, die für die Lärmsanierung erforderlichen Finanzmittel selbst aufzubringen.

#### **dd) Ergebnis**

Die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen für eine Finanzierung der Lärmsanierung an den Straßen in kommunaler Baulast durch den Bund sind mithin erfüllt. Die Gewährung von Finanzhilfen zu diesem Zweck lässt sich auf die finanzverfassungsrechtliche Vorschrift des Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG stützen. Das Instrument der Finanzhilfen des Bundes dient hier seiner eigentlichen Zielrichtung, Bundesmittel gezielt und flexibel zur Behebung konkreter Problemlagen einzusetzen.<sup>120</sup>

Es ist hier eine entsprechende Situation wie bei den Programmen der Städtebauförderung gegeben, die sich ebenfalls auf die Befugnis des Bundes zur

---

<sup>119</sup> Vgl. oben III 2.

<sup>120</sup> BT-Drucks. 16/813, S. 19.

Gewährung von Finanzhilfen für Investitionen zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums gemäß Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG stützen kann.<sup>121</sup> Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen tragen nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts im besonderen Maße zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums bei.<sup>122</sup>

#### **IV. Rechtliche, inhaltliche und zeitliche Grenzen für eine Finanzierung der Lärmsanierung an den Straßen in kommunaler Baulast durch den Bund**

Im Blick auf die materiell-rechtliche Offenheit der Vorschrift des Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG gewinnen die materiell- und verfahrensrechtlichen Konkretisierungen zur Gewährung von Finanzhilfen in den Absätzen 2 und 3 des Art. 104b GG besondere Bedeutung. Sie dienen gerade dazu, die Förderziele des Absatzes 1 Satz 1 auf bestimmte herausgehobene Investitionsbereiche zu konkretisieren, in denen diese Ziele mit finanzieller Hilfe des Bundes erreicht werden sollen und halten zur regelmäßigen Überprüfung der Investitionshilfegewährung an.

Es ist eine klare Festlegung der „Arten der zu fördernden Investitionen“ geboten. Dies folgt daraus, dass eben nicht die allgemeine Leistungsschwäche eines oder mehrerer Länder, sondern ein spezieller, durch eine Einzelaufgabe erzeugter Finanzbedarf die Zahlung „erfordert“. Finanzhilfen nach Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG haben die Förderung von Objekten und Projekten der Länder und ihrer Gemeinden (Gemeindeverbände) zum Ziel, deren Verwirklichung auch aus Bundesperspektive wichtig ist. Deshalb dürfen Finanzhilfen nur für konkrete Projekte und Projektarten geleistet werden. Pauschale Zuweisungen sind mit dem speziell und abschließend geregelten System der Finanzverteilung und des Finanzausgleichs (Art. 106, 107 GG) nicht zu ver-

---

<sup>121</sup> *Ulrich Battis/Benjamin Klein/Benjamin Rusteberg*, Die Auswirkungen des neuen Art. 104b GG auf die Städtebauförderung, DVBl. 2009, 682 (685).

<sup>122</sup> BVerfGE 39, 96 (115).

einbaren.<sup>123</sup> Dem Erfordernis einer klaren Festlegung und Abgrenzung der Art der zu fördernden Investitionen kann bei einer (Mit-)Finanzierung der Lärmsanierung an den Straßen in kommunaler Baulast durch den Bund genügt werden. Insbesondere ist eine strikte Begrenzung der Förderung auf Lärmschutzmaßnahmen, unter Umständen unterschieden nach Maßnahmen des aktiven und des passiven Lärmschutzes, und damit eine Abgrenzung gegenüber (sonstigen) Maßnahmen des Baus und der Unterhaltung von Straßen geboten. Abgrenzungsfragen wären möglichst weitgehend bundesgesetzlich oder durch Verwaltungsvereinbarung zu klären, so etwa die Frage, ob der Ersatz „lauter“ Fahrbahndecken durch Flüsterasphalt förderfähig sein soll.

Es ist nur eine befristete Gewährung der finanziellen Mittel zulässig (Art. 104b Abs. 2 Satz 2 GG). Das schließt allerdings, wie bereits festgestellt,<sup>124</sup> eine längerfristige Förderung nicht von vornherein aus. Die Anordnung der Befristung dient allein der Vermeidung von schematisch verfestigten Förderungen.<sup>125</sup> Schon unter der Geltung der Vorgängerregelung des Art. 104a Abs. 4 GG hatte der Gesetzgeber die Vorteile der Befristung erkannt und verschiedene zeitlich begrenzte Sonderprogramme geschaffen.<sup>126</sup> Nach Art. 104b Abs. 2 Satz 3 GG sind die Jahresbeträge der Förderung darüber hinaus degressiv auszugestalten, um so ebenfalls einer Verfestigung der Finanzhilfestrukturen von Anfang an entgegen zu wirken.<sup>127</sup> Sowohl dem Erfordernis der zeitlichen Begrenzung als auch dem Erfordernis der degressiven Ausgestaltung können Finanzhilfen des Bundes für Investitionen für die Lärmsanierung an Straßen in kommunaler Baulast problemlos genügen. Bei einer ausreichenden Bemessung des Volumens der Hilfen kann die Bereitstellung der im Gesamtumfang von zwei bis drei Milliarden Euro benötigten Mittel zeitlich

---

<sup>123</sup> *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 104b Rdnr. 13.

<sup>124</sup> Vgl. oben III 3 c aa.

<sup>125</sup> BT-Drucks. 16/813, S. 19; *Reinhard Wulffhorst*, Die Auswirkungen des neuen Art. 104b GG auf die Städtebauförderung – eine Entgegnung, DVBl. 2010, 28 (30)..

<sup>126</sup> Vgl. die Nachweise bei *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 104b Rdnr. 41.

<sup>127</sup> BT-Drucks. 16/813, S. 19.

begrenzt und, wenn über Jahre gestreckt, mit fallenden Jahresbeträgen erfolgen.

## **V. Finanzierungsanteil des Bundes aufgrund seiner (Mit-)Verantwortung für die Lärmentwicklung an Kommunal- und Landesstraßen**

Auf der Grundlage von Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG kann nur eine anteilige Finanzierung von Investitionen durch den Bund erfolgen. Diese Beschränkung des Bundes auf eine bloße Teilfinanzierung der Projekte wird aus dem Begriff der Finanzhilfen abgeleitet.<sup>128</sup> Die Zuordnung bzw. Verteilung des Maßes der Verantwortung für die Lärmentwicklung und -bekämpfung an Kommunal- und Landesstraßen zwischen dem Bund einerseits und den Ländern und Kommunen andererseits sowie die Ableitung der Höhe eines Finanzierungsanteils des Bundes hieraus stoßen allerdings auf Schwierigkeiten.

Nicht zu bezweifeln ist allerdings, dass für die Bewältigung der Aufgabe der Lärmsanierung an Straßen in kommunaler Baulast neben der Verantwortung der Länder und Gemeinden eine genuine gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes anzunehmen ist. Es wurde bereits oben festgestellt,<sup>129</sup> dass die stetige Zunahme der zu bekämpfenden Lärmbelastung nicht monokausal seine Ursache allein im Ausbau und der Unterhaltung der kommunalen Straßen durch die Gemeinden hat. Das Ansteigen der Lärmbelastung an kommunalen wie anderen Straßen geht vielmehr Hand in Hand mit der allgemeinen Steigerung des privaten und öffentlichen Verkehrs, der Entwicklung der Fahrzeugtechnik, dem Wandel der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen und gestiegenen Freizeitbedürfnissen. In diesem Zusammenhang wurde bereits oben darauf hingewiesen, dass der Verkehr auf kommunalen Straßen bei weitem nicht allein örtlich bedingter Quell- und Zielverkehr ist, sondern es

---

<sup>128</sup> BVerfGE 39, 96 (116); *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 104b Rdnr. 9; *Werner Heun*, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 104b Rdnr. 6.

<sup>129</sup> Wie folgt bereits oben III 3 c cc.

sich bei ihm vielmehr in der Regel in hohem Maße um überörtlichen Verkehrsbedürfnissen dienenden Durchgangsverkehr handelt. Das Verkehrsaufkommen auf kommunalen Straßen ist insgesamt integraler und bedeutsamer Teil des stetig ansteigenden allgemeinen beruflichen und gewerblichen Personen- und Güterverkehrs, der durch die Entwicklung der Gesamtwirtschaft und der öffentlichen Infrastruktur überhaupt bedingt ist. Beispielhaft wurde auf die Zunahme der Just-in-Time-Logistik verwiesen, bei der Wirtschaftsunternehmen auf eine eigene Lagerhaltung weitgehend verzichten, vielmehr statt einer großen Lieferung mehrere kleinere Lieferungen exakt entsprechend dem Verbrauch des Abnehmers vornehmen. Zu nennen ist weiter etwa die Zunahme des Verkehrs durch die wachsende betriebliche und internationale Arbeitsteilung in der Wirtschaft. Hinsichtlich der Entwicklung des Personenverkehrs wurde auf die steigende Zahl von Erwerbstätigen und Pendlern hingewiesen. All dies führt zu einer steigenden Lärmbelastung auf öffentlichen Straßen, auch auf den Straßen in kommunaler Trägerschaft, die den Großteil des öffentlichen Straßennetzes ausmachen. Das Ansteigen der Lärmbelastung erklärt sich darüber hinaus nicht zuletzt daraus, dass es dem Bund nicht gelungen ist, das Wachstum des Individualverkehrs einzudämmen und etwa eine Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf die Schiene zu erreichen.

Die stetig steigende Mobilität der Bevölkerung zeitigt mithin gesamtwirtschaftliche, gesamtgesellschaftliche und gesamtstaatliche Folgen, die weder auf regionale Ursachen zurückzuführen sind, noch zu deren Behebung regionale Lösungen ausreichen. Die Rahmenbedingungen für diese Entwicklungen hat vielmehr weitgehend der Bund gesetzt, der an der Erhaltung der Mobilität der Menschen und der Funktionsfähigkeit des Verkehrsnetzes und der Vermeidung der damit verbundenen Belastungen durch Lärm ein genuines Interesse hat. Zu den vom Bund zu verantwortenden Rahmenbedingungen für die Lärmentwicklung an den kommunalen wie den anderen öffentlichen Straßen gehören nicht zuletzt die von ihm gesetzten rechtlichen Rahmenbedingungen für diese Lärmentwicklung. Dem Bund ist es bisher nicht gelungen, die entsprechenden rechtlichen Regelungen so zu gestalten, dass eine spürbare Lärminderung zu verzeichnen wäre. Als Beispiel seien die Rege-

lungen der 16. Bundes-Immissionsschutzverordnung (Verkehrslärmschutzverordnung) genannt.<sup>130</sup> Die Behebung der Umweltbelastungen durch Lärm und die damit zu erreichende Verbesserung der Wohnverhältnisse sind daher eine aus der Pflicht des Staates zum Schutz der Gesundheit gemäß Art. 2 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG<sup>131</sup> erwachsende gesamtstaatliche Aufgabe, nicht nur, soweit es etwa um die Lärmbelästigung durch Bundesautobahnen und Bundesstraßen, sondern auch, soweit es um die Lärmbelästigung durch Straßen in kommunaler Trägerschaft geht. Dies rechtfertigt den Schluss, dass der Bund aufgrund der durch ihn kraft seiner gesamtwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Verantwortung gesetzten Rahmenbedingungen nicht nur die zunehmende Mobilität im Straßenverkehr, sondern auch die daraus resultierende Lärmproblematik an Straßen in kommunaler Baulast in erheblichem Maße mit zu vertreten hat.<sup>132</sup>

Mit einer auf die Vorschrift des Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG gestützten Förderung von Investitionen in die Lärmsanierung an Straßen in kommunaler Baulast nimmt der Bund diese seine allgemeine gesamtwirtschaftliche Verantwortung wahr. Das erhebliche Maß seiner Mitverantwortung spricht dafür, ihm den überwiegenden Teil der Finanzierungslast zuzuweisen.

Für dieses Ergebnis spricht auch der Umstand, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 4.3.1975 festgestellt hat, dass mit der Verrechtlichung der Bundesfondswirtschaft in Gestalt des heutigen Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG dem Bund wegen der besonderen Bedeutung der von der Vorschrift betroffenen Investitionen für den Gesamtstaat „eine Pflicht zur Finanzhilfe nach Maßgabe seiner Finanzkraft“ erwächst. Mit dieser Verpflichtung, heißt es weiter, bestimme der Bund ferner die Höhe der Haus-

---

<sup>130</sup> Vgl. die auf § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 15.3.1974, BGBl. I S. 721, 1193, gestützte Sechzehnte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verkehrslärmschutzverordnung – 16. BImSchV) vom 12.6.1990, BGBl. I S.1036, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.9.2006, BGBl. I S. 2146.

<sup>131</sup> Vgl. *Dietrich Murswiek*, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 2 Rdnr. 188 ff., 198 ff.

<sup>132</sup> Vgl. Entschließung des Bundesrates für ein nationales Förderprogramm zu Lärmsanierung an Straßen in kommunaler Baulast, Bundesrats-Drucks. 458/13, Anlage, vom 5. Juli 2013.

haltsmittel, die er zur Förderung eines aus gesamtstaatlicher Sicht wichtigen Investitionsbereichs nach Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG zur Verfügung stelle.<sup>133</sup> Diese – im Rahmen der Finanzkraft des Bundes gegebene – Verpflichtungswirkung des Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG wird im Schrifttum davon abhängig gemacht, dass die geschützten Rechtsgüter oder angestrebten Ziele besonders gefährdet sind und wesentliche Allgemeininteressen entsprechende Finanzhilfen erfordern.<sup>134</sup> Im vorliegenden Zusammenhang können die Investitionen in die Lärmsanierung an Straßen in kommunaler Baulast in diesem Sinne als aus gesamtstaatlicher Sicht wichtiger Investitionsbereich angesehen werden. Mit der Gefährdung des Rechtsguts der psychischen und körperlichen Gesundheit für eine Vielzahl von Personen, die durch den von kommunalen Straßen ausgehenden Lärm betroffen sind, stehen wesentliche Allgemeininteressen auf dem Spiel. Dies wird im Übrigen vom Bundesgesetzgeber für die Neuplanung und den Neubau und die wesentliche Änderung von Straßen durch die Schaffung rigider Grenzwerte für die Lärmbelastung auch längst anerkannt. Im Zuge wesentlicher Änderungen von Straßen, z. B. durch Ausbau, löst die gesetzliche Pflicht zur Einhaltung der Lärmgrenzwerte der 16. Bundes-Immissionsschutzverordnung (Verkehrslärmschutzverordnung) eine Lärmsanierung bestehender Streckenabschnitte aus. Aus der Sicht der Betroffenen macht es aber keinen Unterschied, ob die Lärmbelastung und die damit verbundene Gesundheitsgefährdung von bestehenden Straßen oder erst noch zu bauenden oder wesentlich geänderten Straßen ausgehen. Gleichwohl steht die Pflicht des Bundes zur Finanzhilfe im in Rede stehenden Investitionsbereich unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Bundes. Hinsichtlich des ihm insoweit finanziell Möglichen steht ihm eine Einschätzungsprärogative zu. Von dieser muss er

---

<sup>133</sup> BVerfGE 39, 96 (113 f.).

<sup>134</sup> *Johannes Hellermann*, in: v. Mangoldt/Klein/ Starck, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 104b Rdnr. 51; vgl. auch *Kyrill-A. Schwarz/Ekkehart Reimer*, Schwerpunktbereich – Einführung in das Finanz- und Haushaltsverfassungsrecht (Art. 104a bis 115 GG), JuS 2007, 219 (120): „lässt sich aus dem Merkmal ‚erforderlich‘ zumindest eine gewisse Direktivwirkung entnehmen“; eine Förderungsverpflichtung ablehnend *Ulrich Battis/Benjamin Klein/Benjamin Rus-teberg*, Die Auswirkungen des neuen Art. 104b GG auf die Städtebauförderung, DVBl. 2009, 682 (684, 686).

pflichtgemäßen Gebrauch machen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht erwächst hieraus für ihn ein Begründungszwang.

## **VI. Das Verfahren für eine Finanzierung der Lärmsanierung an den Straßen in kommunaler Baulast durch den Bund**

Für Gemeinden oder Gemeindeverbände bestimmte Finanzhilfen müssen über die Länder vergeben werden, das heißt, dass die Finanzhilfen zunächst an die Länder überwiesen werden müssen. In deren Händen liegt dann die verantwortliche Vergabe der Mittel an die kommunalen Investitionsträger (als Letztempfänger).<sup>135</sup> Föderalistische Partner der Finanzhilfen des Bundes für Investitionen der Gemeinden sind „stets Bund und Länder, nicht Bund und Gemeinden, auch wenn die geförderten Investitionsprojekte von den Gemeinden durchgeführt werden“.<sup>136</sup>

Voraussetzung für die Gewährung von Finanzhilfen ist nach Art. 104b Abs. 2 Satz 1 GG eine Regelung durch zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz oder auf der Grundlage des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung. Es ist auch möglich, wie gegenwärtig im Falle der Städtebauförderung, einen Mittelweg zwischen Gesetzesbestimmung und Verwaltungsvereinbarung zu wählen.<sup>137</sup> In dem Gesetz oder der Verwaltungsvereinbarung muss neben der Art der zu fördernden Investitionen alles für die Länder Wesentliche festgelegt sein.<sup>138</sup> Wesentliches darf weder Verwaltungsvorschriften, die die Bundesregierung oder ein Bundesminister aufstellt, noch Einzel- bzw. Ermessensentscheidungen eines Bundesministers überlassen bleiben. Erst recht reicht eine bloße (einvernehmliche) Verwaltungspraxis nicht

---

<sup>135</sup> BVerfGE 41, 291 (313 f.); *Rainer Prokisch*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 2013, Art. 104a Rdnr. 239.

<sup>136</sup> BVerfGE 39, 96 (122); 41, 291 (313); *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 104b Rdnr. 11.

<sup>137</sup> Vgl. *Ulrich Battis/Benjamin Klein/Benjamin Rusteberg*, Die Auswirkungen des neuen Art. 104b GG auf die Städtebauförderung, DVBl. 2009, 682 (685).

<sup>138</sup> BVerfGE 39, 96 (116); 41, 291 (306); *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 104b Rdnr. 39.

aus.<sup>139</sup> Auf diese Weise wird den Ländern die Möglichkeit eingeräumt, maßgebend auf den Inhalt der sie berührenden Regelung Einfluss zu nehmen. Insbesondere sollen sie „durchsetzen können, dass die Mitfinanzierung des Bundes sie nicht in der Freiheit der Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben beschränkt oder beeinträchtigt“.<sup>140</sup>

Die nach Art. 104b Abs. 2 Satz 1 zu treffende Verfahrensregelung dient damit in erster Linie dem Interesse der Länder. In zweiter Linie sichert sie aber auch das Interesse des Bundes an einer zweckgerechten Verwendung der von ihm zugewandten Mittel.<sup>141</sup>

Dem Zustimmungserfordernis für das vorgesehene Bundesgesetz korrespondierend verlangt das Bundesverfassungsgericht für die Gültigkeit einer alternativ vorgesehenen Verwaltungsvereinbarung, dass sie grundsätzlich von der Zustimmung aller betroffenen Länder abhängt.<sup>142</sup> Sie darf den Ländern nicht aufgezwungen werden, vielmehr muss ihr Abschluss im Wege des Aushandelns mit den Ländern erzielt werden.<sup>143</sup> Erforderlich ist danach die Zustimmung der nach den jeweiligen Förderbedingungen förderberechtigten Länder, nicht hingegen diejenige auch aller anderen Länder.<sup>144</sup> Ein Abweichen von dem Einstimmigkeitserfordernis soll mit Rücksicht auf das Gebot der Bundestreue nur zulässig sein, wenn ein Land seine Zustimmung aus

---

<sup>139</sup> BVerfGE 39, 96 (116); *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 104b Rdnr. 39; *Johannes Hellermann*, in: v. Mangoldt/Klein/ Starck, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 104b Rdnr. 62.

<sup>140</sup> BVerfGE 39, 96 (116).

<sup>141</sup> *Johannes Hellermann*, in: v. Mangoldt/Klein/ Starck, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 104b Rdnr. 62.

<sup>142</sup> BVerfGE 41, 291 (308).

<sup>143</sup> BVerfGE 39, 96 (121).

<sup>144</sup> *Hans-Günter Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Grundgesetz, Kommentar, 11. Aufl. 2008, Art. 104b Rdnr. 21; *Johannes Hellermann*, in: v. Mangoldt/Klein/ Starck, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 104b Rdnr. 63.

sachfremden Gründen verweigert.<sup>145</sup> Die Verwaltungsvereinbarung bedarf der Schriftform.<sup>146</sup>

Werden die Fördermittel programmwidrig in Anspruch genommen, ist es dem Bund gestattet, auch einzelne Projekte von der Förderung auszuschließen.<sup>147</sup>

Art. 104b Abs. 2 Satz 2 GG schreibt eine Überprüfung der Verwendung der Finanzhilfen in regelmäßigen Zeitabständen vor. Diese dient zum einen der erforderlichen Feststellung der zweckentsprechenden Inanspruchnahme und Verwendung der Bundesmittel. Zum anderen soll so kontrolliert werden, ob die mit den Finanzhilfen angestrebten Ziele erreicht wurden.<sup>148</sup>

Zur Ausführung dieser Vorgaben ist schon im Jahre 1986 eine „Grundvereinbarung“<sup>149</sup> als Rahmenregelung für künftige Verwaltungsvereinbarungen nach Art. 104a Abs. 4 GG als der Vorgängerregelung des heutigen Art. 104b GG geschlossen worden. Sie bildet die Basis auch für Verwaltungsvereinbarungen nach dem heutigen Art. 104b GG. In der Grundvereinbarung haben sich die Regierungen des Bundes und der Länder über Voraussetzungen und Verfahren des Einsatzes der Finanzhilfen geeinigt. Hiernach ist der Bund berechtigt zu prüfen, ob die Vorhaben der Länder den vereinbarten Förderzielen entsprechen, und über den Vollzug unterrichtet zu werden; er kann alle für die Erfolgskontrolle notwendigen Auskünfte anfordern.

---

<sup>145</sup> *Johannes Hellermann*, in: v. Mangoldt/Klein/ Starck, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 104b Rdnr. 63.

<sup>146</sup> Vgl. BVerfGE 41, 291 (292, 305). In der Entscheidung verlangt das Gericht unter Missachtung der üblichen vertragsrechtlichen Terminologie später allerdings lediglich „ausdrücklich“ abgegebene Willenserklärungen (S. 308). Das ist aber etwas anderes als das Schriftformerfordernis, vgl. zutreffend *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 104b Rdnr. 40 Fn. 98.

<sup>147</sup> BVerfGE 39, 96 (118); 41, 291 (313).

<sup>148</sup> BT-Drucks. 16/813, S. 19.

<sup>149</sup> Vom 19.9.1986, Bundesanzeiger 1986 Nr. 204.

## VII. Inhaltliche Ausgestaltung eines Finanzierungsprogramms des Bundes unter Beachtung der genannten Vorgaben

Durch die heute existierende Verrechtlichung der Bundesfondswirtschaft werden die wesentlichen Grundlagen geschaffen, die den Einsatz der Finanzhilfen für die sie empfangenden Länder berechenbar und im Konfliktfall gegenüber der Bundesexekutive durchsetzbar machen. Wesentliche Bestandteile dieser „Verrechtlichung“ der Finanzhilfen des Bundes sind daher vor allem Regelungen über die Auswahl der zu fördernden Investitionsvorhaben, sofern die Finanzhilfen nicht quotenmäßig zur globalen Förderung eines Investitionsbereiches an die Länder verteilt, sondern mit der Förderung bestimmter Projekte in Verbindung gebracht werden, die Bestimmung der Höhe des Bundesanteils an den förderungsfähigen Investitionskosten in dem auch insoweit durch Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG ("Finanzhilfen") gezogenen Rahmen, die Fixierung eines einheitlichen Maßstabes, nach dem der Bund – vorbehaltlich einer allseitigen Einigung mit den Ländern – mangels feststehender oder berechenbarer Landesquoten verfährt, wenn die Summe der von den Ländern angeforderten Bundesmittel den Ansatz im Bundeshaushalt übersteigt, und die Festlegung des zu beobachtenden Verfahrens<sup>150</sup> einschließlich der Grundzüge des Zusammenwirkens zwischen Bund und Ländern.<sup>151</sup>

Diesen Anforderungen haben auch Regelungen zur Förderung von Investitionen in die Lärmsanierung an Straßen in kommunaler Baulast zu genügen. Es erscheint hier angebracht, die Finanzhilfen quotenmäßig zur globalen Förderung des Investitionsbereiches „Lärmsanierung an Straßen in kommunaler Baulast“ an die Länder zu verteilen, den – überwiegenden – Bundesanteil an den förderungsfähigen Investitionskosten und das zu beobachtende Verfahren festzulegen.

---

<sup>150</sup> BVerfGE 39, 96 (116 f.); 41, 291 (306 f.); *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 104b Rdnr. 39.

<sup>151</sup> Vgl. *Ulrich Battis/Benjamin Klein/Benjamin Rusteberg*, Die Auswirkungen des neuen Art. 104b GG auf die Städtebauförderung, DVBl. 2009, 682 (687).

1. Wie die Regelungen über den Einsatz der Finanzhilfen im Einzelnen zu gestalten sind, kann für die verschiedenen Investitionsbereiche des Art. 104a Abs. 4 GG mit ihren unterschiedlichen konjunktur- und strukturpolitischen Erfordernissen und Auswirkungen nicht allgemein festgelegt werden. Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Überprüfung des Gesetzes über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz) vom 27.7.1971<sup>152</sup> hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass dann, wenn wie im Falle dieses Gesetzes die Finanzhilfe im Zusammenhang mit einem Bundesgesetz gewährt werde, das umfassend eine Sachmaterie, die zu den Staatsaufgaben zähle, regele – in concreto die Städtebauförderung –, sich aus diesem Gesetz, seiner Anlage und seinem Inhalt, ergebe, ob und in welcher Begrenzung gesamtstaatliche Gesichtspunkte beim Vollzug durch die Länder zu beachten seien. Verzichte der Bund darauf, in diesem Gesetz näher zu regeln, unter welchen konkreteren Voraussetzungen er nur bereit ist, Finanzhilfe zum Aufwand zu leisten, der den Ländern in Ausführung des Gesetzes entstehe, so sei kein Raum mehr, von Bundes wegen die Finanzhilfe unter die Länder nach bundespolitischen Gesichtspunkten schwerpunktmäßig durch Bildung von Prioritäten u. ä. zu verteilen.<sup>153</sup>

Daraus folgt: Soweit die Finanzierung von Investitionen der Länder und Gemeinden zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums aus Programmen erfolgt, die anhand von Investitionsplänen nach Maßgabe der in Bund, Ländern und Gemeinden zur Verfügung stehenden Investitionsförderungsmittel aufgestellt werden, hat der Bund also grundsätzlich von den entsprechenden Programmen der Länder auszugehen, in die die Investitionsplanungen und -entscheidungen der Länder und Gemeinden einfließen. Nach dem gegebenen verfassungssystematischen Zusammenhang steht den Ländern die Planungsfreiheit und die alleinige Entscheidung zu, ob in ihrem Aufgabenbereich ein Investitionsvorhaben durchgeführt und vom Bund mitfinanziert werden

---

<sup>152</sup> BGBl. I S. 1125.

<sup>153</sup> BVerfGE 39, 96 (117).

soll.<sup>154</sup> Diese Art der Förderung dürfte für die Förderung eines Investitionsbereiches „Lärmsanierung an Straßen in kommunaler Baulast“ am ehesten in Frage kommen, da hier der Bund voraussichtlich darauf verzichten würde, in dem Fördergesetz näher zu regeln, unter welchen konkreteren Voraussetzungen er bereit wäre, Finanzhilfe zum Aufwand zu leisten, der den Ländern in Ausführung des Gesetzes entstünden. Der Einsatz der Bundesfinanzhilfen würde daher von der Anmeldung geeigneter Investitionsvorhaben durch die Länder abhängen, ohne dass der Bund dabei unmittelbar durch die Auswahl ihm mehr oder weniger förderungswürdig erscheinender Maßnahmen oder mittelbar durch Aufstellen engerer Auswahlkriterien als der der Investitionsart in die Zuständigkeiten der Länder übergreifen könnte.<sup>155</sup> Beschränkt auf eine finanzielle Beteiligung könnte die Bundesexekutive nur dann einzelne Projekte von der Förderung ausschließen, wenn sie ihrer Art nach nicht der im Bundesgesetz festgelegten Zweckbindung der Finanzhilfen entsprächen oder gänzlich ungeeignet wären, zur Verwirklichung der mit den Bundeszuschüssen angestrebten Ziele des Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG beizutragen. Letzteres wird beispielsweise anzunehmen sein, wenn es ein Land versäumte, die im Gesetz geforderten räumlichen und sachlichen Schwerpunkte zu bilden, oder sich der für eine einzelne Investition in dem maßgeblichen Haushaltsjahr in Anspruch genommene Finanzbedarf nicht auf die wachstumspolitischen Ziele der Finanzhilfen auswirken könnte. Im Übrigen hätte der Bund auch die Prioritätenwahl des jeweiligen Landesprogramms, sofern sie in der Reihenfolge der genannten Projekte oder sonst zum Ausdruck käme, als ein wesentliches Element der Investitionsplanungen der Länder zu respektieren.<sup>156</sup> Das würde zugleich – jedenfalls soweit das Gesetz es nicht ausdrücklich anders bestimmte – die einseitige Konzentration der Finanzhilfen auf bestimmte Investitionsvorhaben aus der Zahl der von den Ländern vorgeschlagenen Vorhaben ausschließen. Erst recht würde dies für eine einseitige Konzentrierung der Finanzhilfen auf ein oder mehrere Länder in einem Verteilungsjahr mit der Intention gelten, diese könne in den folgenden Jahren ausgeglichen werden. Denn Finanzhilfen, die überproportional an ein Land ge-

---

<sup>154</sup> BVerfGE 39, 96 (117 f.).

<sup>155</sup> Vgl. BVerfGE 39, 96 (118).

<sup>156</sup> Vgl. BVerfGE 39, 96 (118).

währt würden, könnten, ohne dass dies nachzuweisen oder zu kontrollieren wäre, auch einmal aus unsachlichen Gründen gegeben werden. Deshalb könnte eine solche unproportionale Verteilung von Finanzhilfen, die erst im Laufe der folgenden Jahre angeglichen werden sollten, nur bei Zustimmung *aller* Länder in Betracht kommen; in diesem Fall würde die Verteilung der Mittel entscheidend (auch) auf dem Willen *jedes* einzelnen Landes der Bundesrepublik Deutschland beruhen; damit wäre dem Grundsatz des gleichen Status aller Länder im Bundesstaat des Grundgesetzes Genüge getan.<sup>157</sup>

Die Vorschrift des Art. 104b Abs. 1 GG lässt ihrem Inhalt und ihrer Funktion nach eine weitergehende sachliche Mitwirkung des Bundes bei den Investitionsplanungen und -entscheidungen der Länder und der damit in untrennbarem Zusammenhang stehenden Auswahl der Förderungsprojekte nicht zu. Mitplanungs-, Mitverwaltungs- und Mitentscheidungsbefugnisse gleich welcher Art im Aufgabenbereich der Länder, ohne dass die Verfassung dem Bund entsprechende Sachkompetenzen übertragen hat, verstoßen gegen das grundgesetzliche Verbot einer sog. Mischverwaltung.<sup>158</sup> Daraus ergibt sich auch die Abgrenzung gegenüber der gleichfalls durch das Finanzreformgesetz in das Grundgesetz eingefügten Regelung über die Gemeinschaftsaufgaben der Art. 91a ff. GG. Soweit bei der Erfüllung der dort genannten Aufgaben der Länder die Mitwirkungsbefugnisse des Bundes über die Mitfinanzierung hinausgehen, lässt sich daraus für den Umfang der Kompetenz des Bundes nach Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG nichts herleiten.<sup>159</sup>

Bedingungen (Einvernehmens-, Zustimmungs- und Genehmigungsvorbehalte, Einspruchsrechte) und Dotationsauflagen finanzieller oder sachlicher Art seitens des Bundes bei dem Einsatz dieser Finanzhilfen, die unmittelbar oder mittelbar darauf abzielen, die Planungs- und Gestaltungsfreiheit der Länder in ihrer Rolle als Zuwendungsempfänger entweder innerhalb der Förderungsziele des Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG über die aufgezeigten Möglichkeiten hinaus oder sonst an andere bundespolitischen Interessen und Absichten

---

<sup>157</sup> Vgl. BVerfGE 39, 96 (118 f.).

<sup>158</sup> BVerfGE 39, 96 (120), unter Hinweis auf BVerfGE 32, 145 (156).

<sup>159</sup> BVerfGE 39, 96 (120).

zu binden, sind im Gegensatz zu der Praxis der Bundesfondswirtschaft vor der Finanzreform nach der verfassungsrechtlichen Normierung der Finanzhilfekompetenz, wie das Grundgesetz sie heute kennt, nicht mehr möglich.<sup>160</sup> Das schließt nicht aus, dass der Bund von sich aus die Durchführung einzelner Investitionsvorhaben innerhalb eines mit Bundeszuschüssen geförderten Investitionsbereiches, die er aus gesamtstaatlicher Sicht für erforderlich hält, gegenüber den Ländern anregt und sich gemeinsam mit den Ländern um eine Zusammenfassung ("Bündelungseffekt") der nach Art. 104b Abs. 1 GG geförderten Investitionen mit anderen Förderungsmaßnahmen des Bundes und der Länder bemüht.<sup>161</sup>

2. Diese Grundsätze gelten auch, wenn Bund und Länder das Nähere im Sinne von Art. 104b Abs. 2 Satz 1 GG einvernehmlich durch Verwaltungsvereinbarung auf der Grundlage des Bundeshaushaltsgesetzes regeln. Dem Zustimmungserfordernis für das vorgesehene Bundesgesetz korrespondierend verlangt das Bundesverfassungsgericht für die Gültigkeit einer alternativ vorgesehenen Verwaltungsvereinbarung, dass sie grundsätzlich von der Zustimmung aller betroffenen Länder abhängt.<sup>162</sup> Die Verwaltungsvereinbarung ist ein Handlungsinstrument, das auch für die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes für Investitionen hinsichtlich der Lärmsanierung an Straßen in kommunaler Baulast anstelle einer gesetzlichen Regelung in Frage kommt. Verwaltungsvereinbarungen können ungeachtet des Erfordernisses einer Zustimmung aller betroffenen Länder den Einsatz der Bundesfinanzhilfen vereinfachen und beschleunigen. Sie sind auch leichter abänderbar. Im Falle der Städtebauförderung werden die auf der gesetzlichen Grundlage der §§ 164a und 164b BauGB beruhenden Verwaltungsvereinbarungen in der Regel jährlich zwischen Bund und Ländern abgeschlossen und bestimmen konkret, für welche Programmbereiche der Bund den Ländern Fördermittel zur Verfügung stellt.<sup>163</sup> Von Bedeutung ist auch, dass alle Länder dem Bund beim Ab-

---

<sup>160</sup> BVerfGE 39, 96 (120 f.).

<sup>161</sup> BVerfGE 39, 96 (121).

<sup>162</sup> BVerfGE 41, 291 (308).

<sup>163</sup> *Ulrich Battis/Benjamin Klein/Benjamin Rusteberg*, Die Auswirkungen des neuen Art. 104b GG auf die Städtebauförderung, DVBl. 2009, 682 (686).

schluss einer Verwaltungsvereinbarung nach Art. 106b GG gleichberechtigt gegenüberstehen. Ebenso wie die Bundesgesetze, an deren Stelle sie treten, müssen Verwaltungsvereinbarungen sich jedoch im Rahmen der finanzverfassungsrechtlichen Ausgestaltung der Finanzhilfen halten und sich an der bundesstaatlichen Aufgaben- und Kompetenzabgrenzung des Grundgesetzes ausrichten.<sup>164</sup> Eine Verwaltungsvereinbarung über ein Einzelprojekt kommt nur zustande, wenn Bund und Land sich über dessen Auswahl verständigen. Weitergehende Mitwirkungsbefugnisse sachlicher Art folgen daraus nicht. In den von Art. 104b Abs. 1 GG betroffenen Investitionsbereichen kann der Bund keine Investitionspläne in eigener Regie aufstellen und durch Vergaberichtlinien absichern.<sup>165</sup> Im Übrigen ist die in Art. 104b Abs. 1 GG vorgesehene Verwaltungsvereinbarung, soweit sie nur mit einzelnen Ländern geschlossen wird, nicht geeignet, die Pflicht des Bundes zu umgehen, alle Länder gleichmäßig (anteilig) an einer Finanzhilfe gemäß Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG zu beteiligen.<sup>166</sup>

3. Um nach Artikel 104b GG Finanzhilfen des Bundes für kommunale Investitionen zur Lärmsanierung zu gewähren, müssten die entsprechenden Mittel im Bundeshaushaltsgesetz bereitgestellt werden. Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, müsste durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedürfte, oder durch Verwaltungsvereinbarung geregelt werden.

## **VIII. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse**

1. Die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen für eine Finanzierung der Lärmsanierung an den Straßen in kommunaler Baulast durch den Bund bestimmen sich nach der finanzverfassungsrechtlichen Vorschrift des Art. 104b GG, der die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder für

---

<sup>164</sup> BVerfGE 39, 96 (121).

<sup>165</sup> BVerfGE 39, 96 (121).

<sup>166</sup> BVerfGE 39, 96 (121).

besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) regelt.

2. Aus der gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes für die Lärmsanierung auch an den Straßen in kommunaler Baulast ergibt sich, dass der Bund befugt ist, zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums auf der Grundlage von Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG den Ländern Finanzhilfen für Investitionen für die Lärmsanierung an Straßen in kommunaler Trägerschaft zu gewähren, ohne mit dem finanzverfassungsrechtlichen Finanzverteilungs- und Finanzausgleichssystem des Grundgesetzes in Widerspruch zu geraten. Die finanzverfassungsrechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen für eine Finanzierung der Lärmsanierung an den Straßen in kommunaler Baulast durch den Bund sind erfüllt.

3. Die Finanzierung der Lärmsanierung an den Straßen in kommunaler Baulast durch den Bund fördert insbesondere auch das wirtschaftliche Wachstum im Sinne von Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG. Sie bewirkt nicht nur Sachinvestitionen und Standortentscheidungen von Wirtschaftsunternehmen. Sie fördert auch ein leistungsfähiges, auch die kommunalen Straßen umfassendes Gesamtverkehrssystem, das Voraussetzung für eine wettbewerbsfähige Wirtschaft in Deutschland insgesamt ist.

4. Dem Erfordernis einer klaren Festlegung und Abgrenzung der Art der zu fördernden Investitionen kann bei einer (Mit-)Finanzierung der Lärmsanierung an den Straßen in kommunaler Baulast durch den Bund genügt werden.

5. Sowohl dem Erfordernis der zeitlichen Begrenzung als auch dem Erfordernis der degressiven Ausgestaltung können Finanzhilfen des Bundes für Investitionen für die Lärmsanierung an Straßen in kommunaler Baulast problemlos genügen.

6. Auf der Grundlage von Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG kann nur eine anteilige Finanzierung von Investitionen durch den Bund erfolgen. Mit einer auf diese finanzverfassungsrechtliche Vorschrift gestützten Förderung von

Investitionen in die Lärmsanierung an Straßen in kommunaler Baulast nimmt der Bund seine allgemeine gesamtstaatliche Verantwortung wahr. Das erhebliche Maß seiner Mitverantwortung spricht dafür, ihm den überwiegenden Teil der Finanzierungslast zuzuweisen.

7. Voraussetzung für die Gewährung von Finanzhilfen ist nach Art. 104b Abs. 2 Satz 1 GG eine Regelung durch zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz oder aufgrund des Haushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung. Darin muss neben der Art der geförderten Investitionen alles Wesentliche festgelegt sein. Wesentliches darf weder Verwaltungsvorschriften, die die Bundesregierung oder ein Bundesminister aufstellt, noch Einzel- bzw. Ermessensentscheidungen eines Bundesministers überlassen bleiben.

8. Um nach Artikel 104b GG Finanzhilfen des Bundes für kommunale Investitionen zur Lärmsanierung zu gewähren, müssten die entsprechenden Mittel im Bundeshaushaltsgesetz bereitgestellt werden. Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, müsste durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedürfte, oder durch Verwaltungsvereinbarung geregelt werden.

Saarbrücken, den 27. November 2013

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'R. Wendt'. The signature is written in a cursive, slightly slanted style.

Professor Dr. Rudolf Wendt